



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. július 18.
(OR. en)

11408/22

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

FEDŐLAP

Küldi: az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató

Az átvétel dátuma: 2022. július 14.

Címzett: a Tanács Főtitkársága

Biz. dok. sz.: COM(2022) 500 final

Tárgy: A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK 2022. évi jogállamisági jelentés A jogállamiság helyzete az Európai Unióban

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 500 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 500 final

Luxembourg, 2022.7.13.
COM(2022) 500 final

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

2022. évi jogállamisági jelentés

A jogállamiság helyzete az Európai Unióban

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió az alapvető jogok, a demokrácia és a jogállamiság értékeire épül. Ez társadalmunk és közös identitásunk alapja.¹ A jogállamisággal kapcsolatos tagállami kihívások hatással vannak a jogrendszerre és az EU egészének működésére. A jogállamiság mindenki számára előnyös az EU-ban, és egyértelmű, hogy a polgárok minden tagállamban határozottan támogatják a jogállamiság elveit.²

Az elmúlt években mind az EU-ban, mind világszerte egyre több jogállamisági kihívás merült fel. A Covid19-világjárvány próbára tette a nemzeti rendszerek rezilienciáját a jogállamiság válság idején való fenntartása terén, és nyomást helyezett az alkotmányos fékek és ellensúlyok meglévő rendszereire, valamint a demokratikus intézmények és az ellenőrzésükre hivatott szervezetek működőképességére.

Az Oroszország által Ukrajnával és népével szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agresszió közvetlen kihívást jelent az uniós értékek és a szabályokon alapuló világrend számára. Súlyosan sérti a nemzetközi jogot és az ENSZ Alapokmányának elveit, és nemcsak az európai és a globális biztonságot és stabilitást, hanem a demokráciát és a jogállamiságot is aláássa. Demokratikus intézményeink és értékeink védelme és fenntartása a tagállamok és az uniós intézmények közös felelőssége. Ez különösen fontos most, amikor az EU-t és tagállamait ellenséges külföldi szereplők fenyegetik azáltal, hogy dezinformáció és kibertámadások révén próbálják kikezdeni demokráciáinkat.

A Bizottság különleges szerepet játszik e közös felelősség alapján zajló munkában, legyen szó a változás előmozdításáról, az együttműködés ösztönzéséről vagy a hiányosságok feltárásáról és kezeléséről. E szerepet a rendelkezésére álló eszköztárat alkalmazva különböző módokon tölti be, de a célkitűzés mindig egyértelmű: valódi változást kell elérni abban, hogy a polgárok hogyan érzékelik a jogállamiság mindennapi életükre gyakorolt hatását. A Bizottság azt is biztosította, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz prioritásként kezelje az igazságszolgáltatásra, a korrupcióellenes keretekre, a közigazgatásra és az igazságszolgáltatási rendszerek digitalizálására irányuló tagállami reformok ösztönzését, mivel ezek elengedhetetlenek az erős beruházási környezethez.

Az elmúlt év során a jogállamiság kiemelt téma volt az európai napirenden, és a 2021. évi jogállamisági jelentés jelentős mértékben hozzájárult az uniós és nemzeti szinten egyaránt folyó politikai és szakmai vitához. Az éves jogállamisági jelentés központi szerepet tölt be az arra irányuló erőfeszítéseinkben, hogy gyakorlati hatást gyakoroljunk a jogállamiság előmozdítására és védelmére az EU-ban. A nemzeti hagyományok kellő figyelembevételével, az egyenlő bánásmód biztosítása, és egy átlátható és objektív módszertan alkalmazása révén a jelentés lehetővé tette a tagállamok közötti konstruktív vitát és a bevált gyakorlatok széles körű cseréjét mind a Tanácsban, mind szakértői szinten, mind pedig az Európai Parlamentben és a nemzeti parlamentekben a Bizottsággal a 2021. évi jelentés alapján folytatott megbeszélések keretében. Az egymás tapasztalataiból levont tanulságok hatékonyan segítik a

¹ „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” (Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke.)

² Az uniós polgárok értékeiről és identitásáról szóló 508. sz. Eurobarométer felmérés (2021) szerint az európaiak 82%-a támogatja ezeket az elveket.

tagállamokat abban, hogy megtalálják a legjobb utat, és megelőzzék a jogállamisággal kapcsolatos kihívások felmerülését vagy súlyosbodását.

A jelentés harmadik kiadása új lépést jelent a Bizottságnak a jogállamisággal kapcsolatban folytatott munkája terén, mivel – amint azt Ursula von der Leyen elnök az Unió helyzetéről szóló 2021. évi beszédében bejelentette – most először tartalmaz a tagállamoknak címzett konkrét ajánlásokat.³ A jelentés preventív jellegével összhangban az ajánlások célja, hogy támogassák a tagállamokat a folyamatban lévő vagy tervezett reformok előmozdítására irányuló erőfeszítéseikben, ösztönözzék a pozitív fejleményeket, és segítsék a tagállamokat annak meghatározásában, hogy hol van szükség javításokra vagy a közelmúltbeli változtatásokból vagy reformokból fakadó további intézkedésekre, bizonyos esetekben a rendszerszintű kihívások kezelése céljából is.

Az ajánlások kidolgozásakor a Bizottság kiemelt figyelmet fordított arra, hogy azok célirányosak legyenek és az európai jogon és normákon alapuljanak, egyúttal tartsák tiszteletben a nemzeti jogrendszerek sajátosságait is. Ugyanilyen fontos a más folyamatokkal és eszközökkel, például az európai szemeszterrel, az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerrel és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel való összhang és a szinergiák kihasználása. A későbbi jogállamisági jelentések áttekintik majd az ajánlások nyomán hozott intézkedéseket.

A korábbi jelentésekhez hasonlóan a 2022. évi jogállamisági jelentés az alábbiakkal kapcsolatos fejleményeket vizsgálja:

- A tagállamok **igazságszolgáltatási rendszerei**, kiemelt hangsúlyt helyezve a függetlenségükre, minőségükre és hatékonyságukra. Ezek olyan kulcsfontosságú jellemzők, amelyek biztosítják az uniós jog hatékony alkalmazását és érvényesítését, a jogállamiság fenntartását és a kölcsönös bizalom megőrzését. A jól működő és teljes mértékben független igazságszolgáltatási rendszerek elengedhetetlenek annak biztosításához, hogy az igazságszolgáltatás a polgárok és a vállalkozások javát szolgálja. Emellett alapvető fontosságúak az EU-n belüli igazságügyi együttműködés, valamint az egységes piac és az uniós jogrend egészének működése szempontjából is.⁴
- A **korrupcióellenes keretek**, amelyek a nemzeti korrupcióellenes politikák hatékonyságára összpontosítanak, és értékelik a tagállamok által a korrupció megelőzése és leküzdése érdekében a különböző kulcsfontosságú területeken hozott intézkedéseket. A hatékony korrupcióellenes keretek, valamint az állami hatalom gyakorlásának átláthatósága és integritása erősíti a jogrendszereket, valamint a polgárok és a vállalkozások hatóságokba vetett bizalmát.
- A **médiaszabadság és a médiapluralizmus**, különös tekintettel a médiaszabályozó hatóságok függetlenségére, a média tulajdonviszonyainak átláthatóságára, az állami hirdetések elosztásának átláthatóságára és méltányosságára, az újságírók biztonságára és az információkhoz való hozzáférésre. Az idei jelentés első alkalommal tartalmaz szisztematikus értékelést a közszolgálati médiáról. A szabad és sokszínű médiakörnyezet kulcsfontosságú a jogállamiság, a demokratikus elszámoltathatóság és a korrupció elleni

³ [2021. évi értékelő beszéd az Unió helyzetéről](#)

⁴ Az EU 2022. évi igazságügyi eredménytáblája.

küzdelem szempontjából. A szabad és sokszínű média fontossága a közelmúltban több uniós szintű kezdeményezést is eredményezett.⁵

- **A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos intézményi kérdések**, kiemelten kezelve a jogállamiság szempontjából kulcsfontosságú területeket, mint például a nemzeti jogalkotási folyamat minőségét és inkluzivitását, az alkotmánybíróságok és a független hatóságok, például az ombudsmanok, az egyenlőség előmozdításával foglalkozó szervek⁶ és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepét, valamint a civil társadalmi szervezeteknek a jogállamiság védelmében betöltött szerepét. A Covid19-világjárvány változó hatása és a járványra adott válasz szintén az elemzés részét képezi. Az idei az első jelentés, amely áttekintést tartalmaz az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásáról.

A jogállamisági jelentés emellett a jelentős uniós szintű fejleményeket is bemutatja, és a benne foglaltakat a demokratikus értékek és az emberi jogok Unión belüli és kívüli fenntartásához hozzájáruló más erőfeszítések tágabb összefüggésében kell szemlélni. Összefoglaló jelleggel a jelentés olyan kulcsfontosságú eszközök Bizottság általi használatára is kitér, mint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, az általános feltételrendszerről szóló rendelet⁷ és az uniós igazságügyi eredménytábla. A Bizottság emellett az uniós jog jogállamisági kérdésekkel összefüggő megsértésének eseteivel szemben is fellép.

A kiegészítő fellépések másik példája az alapvető jogok előmozdítására irányuló munka, és ezzel összefüggésben az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazásáról szóló 2022. évi jelentés⁸ a civil társadalmi térre és annak e jogok védelmében és előmozdításában betöltött szerepére fog összpontosítani. A civil társadalom az EU kulcsfontosságú partnere az alapvető jogokkal kapcsolatos szakpolitikáinak végrehajtásában, és uniós szinten egyeztetések folynak arról, hogy miként lehetne növelni a civil társadalom támogatását és uniós szintű szerepvállalását.

Az Ukrajna elleni orosz invázió előtérbe helyezte a demokratikus értékek, az emberi jogok és a jogállamiság fontosságát. Az EU-nak különleges szerepe van abban, hogy ezeket az értékeket – a nemzetközi jogot és az emberi jogokat sértő önkényuralmi modellek alternatívjaként – világszerte közvetítse, és ez a bővítési folyamatnak is központi elemét képezi. Külpolitikánk hitelessége a jogállamiság EU-n belüli helyzetétől függ.

⁵ A Bizottság C(2021) 6650 ajánlása (2021. szeptember 16.) az újságírók és más médiszakemberek védelmének, biztonságának és szerepvállalásának biztosításáról az Európai Unióban; irányelvjavaslat a közéletben részt vevő személyeknek a nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélészerű bírósági eljárásokkal (közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel) szembeni védelméről, 2022. április 27., COM(2022) 177; valamint a Bizottság C(2022) 2428 ajánlása (2022. április 27) a közéletben részt vevő újságíróknak és emberijog-védőknek a nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélészerű bírósági eljárásokkal („közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel”) szembeni védelméről. A Bizottság emellett végrehajtja a médiára és az audiovizuális ágazatra vonatkozó cselekvési tervet, és növeli a médiaszabadsággal és a médiapluralizmussal kapcsolatos projektek uniós finanszírozását.

⁶ 2022-ben a Bizottság intézkedéseket fog javasolni az egyenlőséggel foglalkozó szervek szerepének és függetlenségének megerősítésére.

⁷ (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről (HL L 433I., 2020.12.22., 1. o.).

⁸ A közzététel tervezett időpontja: 2022. december.

2. A JOGÁLLAMISÁG TAGÁLLAMI HELYZETÉNEK LEGFONTOSABB ELEMEI

Ez a jelentés nagy jelentőséggel bíró közös témákat és tendenciákat, egyedi kihívásokat és pozitív fejleményeket vizsgál a négy pillér mentén. A tendenciákat tükröző példák az e jelentés szerves részét képező, az egyes tagállamok helyzetét részletesen bemutató 27 országfejezetben található értékelésekből származnak.⁹ A jelentés a tagállamok számára megfogalmazott konkrét ajánlásokat is tartalmaz.¹⁰

A jogállamisági jelentés és ajánlásai módszertana

Az országfejezetekben szereplő értékelés a tagállamokkal folytatott egyeztetéseket követően frissített hatókörnek és módszertannak megfelelően készült.¹¹ A Bizottság önálló kvalitatív értékelésén alapuló országfejezetek a 2021 júliusa óta bekövetkezett jelentős fejlemények összegzésére helyezik a hangsúlyt, és a tagállamokban feltárt kihívások mellett a pozitív fejleményeket is bemutatják. Az egyes országfejezetekben az elemzés elsősorban azokra a témákra összpontosít, ahol jelentős fejlemények történtek, vagy ahol az előző jelentés jelentős kihívásokat azonosított, és azok a jelentés tárgyidőszakában is fennálltak.

A jelentés preventív jellegével összhangban az ajánlások célja, hogy a tagállamokkal folytatott folyamatos párbeszédre alapozva segítsék és támogassák a tagállamokat a reformok előmozdítására irányuló erőfeszítéseikben és annak meghatározásában, hogy hol van szükség javításokra vagy a közelmúltbeli változtatásokból vagy reformokból fakadó további intézkedésekre.¹²

A jelentésben foglalt ajánlások kidolgozása során a Bizottság szem előtt tartotta a következő elveket:

- Az egyenlő bánásmód és az arányosság elvének teljes körű tiszteletben tartása mellett a tagállamok mindegyikére vonatkoznak országspecifikus ajánlások.
- Az uniós jogon, illetve az európai és a nemzetközi normákon alapuló objektív kritériumok mentén megfogalmazott ajánlások szervesen illeszkednek a jelentésbe, és az országfejezetekben található részletes értékelésen alapulnak.
- Az ajánlások arányosak a feltárt kihívásokkal, és ösztönzik a pozitív reformtörekvéseket.
- Az ajánlások kellően konkrétak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a tagállamok számára a konkrét és megvalósítható fellépést, figyelembe véve adott esetben a nemzeti hatásköröket, jogrendszereket és intézményi környezetet.
- Az ajánlások kidolgozása során a Bizottság szoros figyelmet fordított a más folyamatokkal, például az európai szemeszterrel, az általános feltételrendszerről szóló

⁹ Az országfejezetek [itt](#) érhetők el.

¹⁰ A jelentés lábjegyzetei hivatkozásokat tartalmaznak az ajánlásokra, amelyeket a melléklet sorol fel, és amelyek az egyes országfejezetekben is szerepelnek.

¹¹ A Bizottság a módszertant a tagállamokkal folytatott megbeszélések alapján aktualizálta, különösen az értékelés céljából igénybe vett források felhasználásának pontosabb bemutatása és az ajánlásoknak a jelentésbe való beépítése érdekében. A módszertan [itt](#) érhető el.

¹² Az ajánlások nem érintik azokat az eljárásokat, amelyeket a Bizottság más jogi eszközök alapján kezdeményezhet, például a kötelezettségszegési eljárásokat vagy az általános feltételrendszerről szóló rendelet alapján kezdeményezhető eljárásokat.

rendelettel és a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekkel való összhangra és szinergiákra.¹³

- A későbbi jogállamisági jelentések megvizsgálják majd az ajánlások nyomán hozott intézkedéseket.

Ez a számos nemzeti, nemzetközi és egyéb forrásra támaszkodó jelentés a tagállamokkal folytatott szoros együttműködés alapján készült.¹⁴ Minden tagállam felkérést kapott a folyamatban való részvételre, írásbeli észrevételek benyújtására¹⁵, valamint a 2022 februárja és áprilisa között, a jogállamisággal összefüggésben megtartott országlátogatásokba való bekapcsolódásra.¹⁶ A Bizottság emellett célzott konzultációt folytatott az érdekelt felekkel, amely során a szereplők értékes horizontális és országspecifikus információkat közöltek.¹⁷ Az Európa Tanács áttekintést nyújtott az uniós tagállamokkal kapcsolatos közelmúltbeli véleményeiről és jelentéseiről.¹⁸ E jelentés elfogadása előtt a tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy közöljék az országfejezetükkel kapcsolatos új ténybeli fejleményeket.

2.1. Igazságszolgáltatási rendszerek

A függetlenség, a minőség és az eredményesség a hatékony igazságszolgáltatási rendszer meghatározó jellemzői. A hatékony igazságszolgáltatási rendszerek alapvető fontosságúak az uniós jog alkalmazása és érvényesítése, valamint a jogállamiság fenntartása szempontjából. Az igazságszolgáltatás függetlensége elengedhetetlen a bírósági eljárások tisztességes lefolytatásához. Ez a követelmény az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikkében említett hatékony jogvédelem elvéből, valamint a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében rögzített jogból ered.¹⁹ A bírák és a bíróságok függetlensége garantálja az egyének uniós jogból eredő összes jogának a védelmét, valamint a tagállamok által közösen vallott, az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékek, különösen a jogállamiság fenntartását.²⁰ Igazságszolgáltatási rendszereik reformja során a tagállamoknak teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogban és az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlatában meghatározott követelményeket.²¹

¹³ Amennyiben releváns, az ajánlások előtt szerepel az említett eljárások keretében kialakított, a szóban forgó tagállamra vonatkozó bizottsági álláspont.

¹⁴ Az éves jogállamisági jelentés forrásai közé tartoznak különösen a tagállamoktól kapott írásbeli észrevételek, az érdekelt felekkel folytatott célzott konzultáció során kapott írásbeli észrevételek, továbbá a nemzetközi szervezetektől származó, valamint az országlátogatások során a nemzeti hatóságoktól és érdekelt felektől kapott információk. A források információkat szolgáltatnak a Bizottság értékeléséhez, és nem képviselik a Bizottság álláspontját.

¹⁵ [2022. évi jogállamisági jelentés – a tagállamok által szolgáltatott információk](#)

¹⁶ Az országlátogatásokkal kapcsolatos információkat az országfejezetek tartalmazzák. Az országlátogatások során a Bizottság a tagállamok nemzeti hatóságaival, köztük az igazságügyi és független hatóságokkal, a bünydöző hatóságokkal, valamint más érdekelt felekkel, például az újságíró-szövetségekkel és a civil társadalommal folytatott eszmecsere.

¹⁷ A konzultációra 2021. december és 2022. január között került sor. [2022. évi jogállamisági jelentés – célzott konzultáció az érdekelt felekkel](#)

¹⁸ [2022. évi jogállamisági jelentés – az Európa Tanács által szolgáltatott információk](#)

¹⁹ [Az Európai Unió Alapjogi Chartája](#)

²⁰ A Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 44. és 58. pont.

²¹ A legutóbbi jelentés óta hozott legfontosabb ítéletek hivatkozási adatai a 4. szakaszban találhatóak.

A bírói függetlenség megítélése az EU-ban

A 2022. évi uniós igazságügyi eredménytábla és a 2022-ben végzett Eurobarométer felmérések²² szerint 2021-hez képest a tagállamok mintegy kétharmadában javult a bíróságok függetlenségéről a vállalatok körében kialakult kép. A közvéleménykutatások azonban arra mutattak rá, hogy a polgárok körében a tagállamok több mint felében romlott a bírói függetlenség megítélése. A bírói függetlenség relatív megítélésében kevés változás következett be a tagállamok között. Finnországban, Dániában, Ausztriában, Luxemburgban, Hollandiában és Németországban az érzékelt függetlenség szintje továbbra is különösen magas (75% feletti) a lakosság körében, míg Szlovákiában, Lengyelországban és Horvátországban továbbra is nagyon alacsony (30% alatti).

Az igazságszolgáltatási tanácsok és a bírák kinevezésére vonatkozó eljárások mint az igazságszolgáltatás függetlenségének kulcsfontosságú biztosítékai

Az igazságszolgáltatási tanácsok különösen fontos biztosítékai lehetnek a bírói függetlenségnek, amint azt az EUB ítélkezési gyakorlata is elismeri.²³ Pufferként működhetnek az igazságszolgáltatás és a többi hatalmi ág között olyan kérdésekben, mint a bírák kinevezése és előmenetele, valamint az igazságszolgáltatási rendszer irányításában betöltött szerepük. Az Európa Tanács keretében fontos európai normákat dolgoztak ki – többek között az igazságszolgáltatási tanácsok összetételére vonatkozóan – arról, hogy hogy miként kell létrehozni az igazságszolgáltatási tanácsokat függetlenségük lehető legjobb védelme érdekében.²⁴ Az igazságszolgáltatási tanácsoknak megfelelő erőforrásokra is szükségük van a hatékony működéshez és megbízatásuk teljesítéséhez.

Több tagállamban jogalkotási erőfeszítések kezdődtek az igazságszolgáltatási tanácsok függetlenségének megerősítése érdekében. [Luxemburgban](#) jogszabály-módosításokat terjesztettek elő annak érdekében, hogy a felállítandó Igazságszolgáltatási Tanács összetételét összhangba hozzák az európai normákkal. Ezek meghatároznák az Igazságszolgáltatási Tanácsnak a bírák szakmai előmenetelével kapcsolatos hatásköreit, és új fegyelmi rendszert vezetnének be. [Horvátországban](#) a közelmúltban elfogadott módosítások megerősítik a bírák és az államügyészek kiválasztásában részt vevő két tanács szerepét. [Olaszországban](#) nemrégiben új törvényt fogadtak el az igazságszolgáltatási rendszer megreformálásáról, amely rendelkezik a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásáról és működéséről, beleértve tagjainak megválasztási folyamatát is. [Cipruson](#) a Parlament nemrégiben megszavazta az Igazságszolgáltatási Tanács összetételével kapcsolatos reformokat. [Hollandiában](#) kilátásba helyezték az Igazságszolgáltatási Tanács összetételére és kinevezésére vonatkozó szabályok módosítását. [Svédországban](#) 2020 óta egy összpárti vizsgálóbizottság vizsgálja, hogy miként lehetne megerősíteni az igazságszolgáltatás függetlenségét, és a vizsgálóbizottság várhatóan 2023 februárjában benyújtja jelentését.

A nemzeti igazságszolgáltatási tanácsokkal kapcsolatos fejlemények több tagállamban kiemelt témának számítanak. [Spanyolországban](#) továbbra is aggodalomra ad okot az Igazságszolgáltatási Tanács megújításának késedelme, és továbbra is napirenden van a Tanács kinevezési rendszerének módosítása. [Bulgáriában](#) egyre több aggály merül fel a

²² A 2022. évi uniós igazságügyi eredménytábla 50. és 52. ábrája.

²³ Az EUB elismerte, hogy az igazságszolgáltatási tanács a bírói függetlenség garanciája lehet, amennyiben kellően független a végrehajtó és a jogalkotó hatalomtól, valamint attól a szervtől, amelyhez véleményt nyújt be. Lásd például: a Bíróság 2021. március 2-i ítélete, A.B. és társai (A Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok), C-824/18, 123–125. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

²⁴ Lásd különösen az Európa Tanács CM/Rec(2010)12. sz. ajánlását.

Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács működésével és az összetételével összefüggő kérdések rendezésével kapcsolatban. [Írországban](#) a tervezett Bírói Kinevezési Bizottság javasolt összetétele vet fel aggályokat. [Szlovákiában](#) az alkotmányreform nyomán a Bírói Tanács új feladatokat kapott, ugyanakkor továbbra is aggodalomra ad okot a tagjainak felmentésére vonatkozó rendszer. [Portugáliában](#) 2004 óta várat magára a Közigazgatási és Adóügyi Bíróságok Főtanácsára vonatkozó jogszabályi keret véglegesítése, és új intézkedéseket hoztak a bírósági ügyek elosztásával kapcsolatos kérdések kezelésére.²⁵

Más tagállamokban nem oszlatták el a strukturális vagy rendszerszintű aggályokat. [Lengyelországban](#) továbbra sem kezelik megfelelően a nemzeti igazságszolgáltatási tanács függetlenségével kapcsolatos komoly aggályokat, jóllehet ezeket az EUB és az Emberi Jogok Európai Bírósága számos ítéletében felrója, megerősítve ezzel a Bizottság által az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárással összefüggésben feltárt aggályokat. Ezeket az aggályokat az európai szemeszter keretében az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzésére vonatkozóan megfogalmazott szélesebb körű országspecifikus ajánlás is tükrözi. [Magyarországon](#) az Országos Bírói Tanács továbbra is kihívásokkal néz szembe az Országos Bírói Hivatal elnöke bírósági igazgatással kapcsolatos hatásköreinek ellensúlyozása terén, változatlanul nem hajtják végre megfelelően az európai szemeszter keretében az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítésére vonatkozóan megfogalmazott országspecifikus ajánlást, és nem kezelik megfelelően az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás keretében megfogalmazott kapcsolódó aggályokat.²⁶

A bírák kinevezésének módja jelentős hatással lehet a bírói függetlenségre és arra, hogy a nyilvánosság milyenek érzékeli a függetlenséget. Ítélezési gyakorlatában az EUB megállapította, hogy a bírói függetlenség biztosítása érdekében a bírói kinevezésekre vonatkozó tartalmi feltételeknek és eljárási szabályoknak elegendőnek kell lenniük ahhoz, hogy eloszlassák az érintett bírák külső tényezőkkel szembeni befolyásolhatatlanságával és ítélezési semlegességével kapcsolatos megalapozott kétségeket.²⁷

A legutóbbi jelentés óta néhány tagállam megkezdte a bírói kinevezési eljárások javítását. [Írországban](#) a bírák kinevezéséről szóló új törvénytervezet korlátozza a kormány mérlegelési jogkörét az eljárásban. [Horvátországban](#) lezárult a Legfelsőbb Bíróság elnökének kinevezési folyamata, és az esetleges jövőbeli patthelyzetek elkerülése érdekében módosították a kiválasztási eljárást szabályozó eljárást. [Csehországban](#) jogszabály-módosítást fogadtak el azzal a céllal, hogy létrehozzák a bírák és bírósági elnökök felvételének és kiválasztásának átlátható és egységes rendszerét. [Cipruson](#) a Parlament nemrég szavazott az új Legfelsőbb Alkotmánybíróság és Felsőbíróság bíráinak és elnökeinek kinevezési eljárásaival kapcsolatos reformról. [Hollandiában](#) napirenden van több, a bírói függetlenség további megerősítését célzó változtatás, többek között a Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezése tekintetében.

²⁵ A kapcsolódó ajánlások Bulgáriát, Írországot, Spanyolországot, Olaszországot, Ciprust, Luxemburgot, Portugáliát, Szlovákiát és Svédországot érintik.

²⁶ A kapcsolódó ajánlások Magyarországot érintik.

²⁷ Lásd: a Bíróság 2021. március 2-i ítélete, A.B. és társai (A Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok), C-824/18, 117., 119. és 123. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat. A független szervezeteknek, például az igazságszolgáltatási tanácsoknak a bírói kinevezési eljárásban való részvétele elvben hozzájárulhat ezen eljárás objektívebbé tételéhez, feltéve, hogy az ilyen szerv maga is kellően független a jogalkotótól és a végrehajtó hatalomtól (lásd: a Bíróság 2021. július 15-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország, C-791/19, 98–108. pont; a Bíróság 2021. április 20-i ítélete, Repubblica és Il-Prim Ministru, C-896/19, 66. pont; a Bíróság 2021. március 2-i ítélete, A.B. és társai (A Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok), C-824/18, 66., 124. és 125. pont; és a Bíróság 2019. november 19-i ítélete, A.K. és társai, C-585/18, C-624/18 és C-625/18 egyesített ügyek, 137. és 138. pont).

Egyes más tagállamokban az eljárások javítása érdekében tett lépések ellenére továbbra is kihívások mutatkoznak, különösen a felsőbb bíróságokra és a bírósági elnöki tisztségekbe történő kinevezések tekintetében. [Máltán](#), bár tettek lépéseket a főbíró kinevezésének depolitizálása érdekében, a döntést még mindig a bírói kar bevonása nélkül hozzák meg. [Görögországban](#) továbbra is aggodalomra ad okot a legmagasabb rangú bírák és ügyészek kinevezési eljárása, többek között amiatt, hogy a bírói kar nincs bevonva a kiválasztási folyamatba. [Ausztriában](#) bejelentették a Legfelsőbb Bíróság elnökének és alelnökének kinevezésére vonatkozó eljárás arra irányuló reformját, hogy orvosolják azt a problémát, hogy a bírói kar eddig nem vett részt az eljárásban, de továbbra is aggodalomra ad okot a bírói karnak a közigazgatási bíróságok bírósági elnökeinek és alelnökeinek kinevezésében való korlátozott részvétele.²⁸

A magas bírói tisztségek betöltésére irányuló kinevezési eljárások továbbra is kulcsfontosságúak. [Litvániában](#) a Legfelsőbb Bíróság elnökének kinevezése 2019 szeptembere óta függőben van, mivel a törvény nem ír elő határidőket a kiválasztási eljárásra vonatkozóan, és mérlegelési jogkört biztosít a köztársasági elnök számára a Legfelsőbb Bíróság kiválasztási eljárásainak időzítését illetően. [Lettországban](#) a Legfelsőbb Bíróság bírói tisztségére jelölt egyik személynek a Parlament általi elutasítása kapcsán vita bontakozott ki az esetleges indokolatlan politikai befolyással kapcsolatban. [Lengyelország](#) esetében a Legfelsőbb Bíróságon betöltendő tisztségekbe történő konkrét kinevezésekről az EUB és az Emberi Jogok Európai Bírósága kulcsfontosságú ítéleteket hozott. [Magyarországon](#) az aggályok különösen a bírói kinevezésekkel és előléptetésekkel kapcsolatos diszkrecionális döntések lehetőségéhez kapcsolódnak, beleértve a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztását is, valamint az ügyek elosztásával és a jutalmazással függnek össze. [Bulgáriában](#) a magasabb bírói tisztségek betöltése érdekében szervezett rendszeres versenyek hiánya, valamint a kirendelések kiterjedt alkalmazása kockázatot jelent a bírói függetlenségre nézve.²⁹

Az ügyészség autonómiája és függetlensége mint a büntető igazságszolgáltatási rendszer megfelelő működésének alapvető elemei

Jóllehet az EU-n belül nem létezik egységes modell az ügyészség intézményi kialakítására nézve, intézményi biztosítékokra mindig szükség van ahhoz, hogy az ügyészség kellően önálló legyen, és képes legyen politikai nyomásgyakorlástól mentesen hatékonyan és pártatlanul kivizsgálni és bíróság elé vinni az ügyeket. Ez nemcsak a nemzeti és az uniós büntetőjog, hanem számos más fontos kérdés – például az EU pénzügyi érdekeinek védelme, a digitális környezetben megjelenő gyűlöletbeszéd elleni küzdelem – szempontjából is alapvető fontosságú.

Több tagállam reformokat kezdeményezett ügyészsége függetlenségének megerősítése érdekében. [Ausztriában](#) folytatódik az ügyészség függetlenségének megerősítését célzó reform előkészítése. [Csehországban](#) az előkészítés alatt lévő reform keretében határozott időre szóló kinevezéssel töltenék be a legfőbb ügyészi és más főügyészi tisztségeket, és egyértelmű feltételeket határoznának meg a felmentésükre vonatkozóan. [Bulgáriában](#) a kormány a helyreállítási és rezilienciaépítési terv keretében kötelezettséget vállalt arra, hogy hatékony mechanizmust hoz létre a legfőbb ügyész és helyettesei elszámoltathatóságára és büntetőjogi felelősségére, valamint a nyomozás megindításának mellőzésére vonatkozó ügyészi határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan. [Spanyolországban](#) jogszabály-

²⁸ A kapcsolódó ajánlások Görögországot, Ciprust, Máltát és Ausztriát érintik.

²⁹ A kapcsolódó ajánlások Bulgáriát, Lettországot, Litvániát és Magyarországot érintik.

módosításokat fogadtak el, amelyek célja a kormány és a legfőbb ügyész közötti kapcsolatok átláthatóságának növelése, ugyanakkor továbbra is aggodalomra ad okot a legfőbb ügyész és a kormány hivatali idejének egybeesése. [Szlovákiában](#) az Igazságügyi Minisztérium módosítást készít elő annak érdekében, hogy korlátozza a legfőbb ügyész azon hatáskörét, hogy egyes ügyekben megsemmisítheti az ügyészségi határozatokat, miután aggályok merültek fel több olyan határozattal kapcsolatban, amellyel magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyet zártak le.³⁰

Egyes tagállamokban azonban problémák mutatkoznak az ügyészségek függetlenségével és autonómiájával kapcsolatban. [Szlovéniában](#) aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy milyen hatással van az ügyészek független munkájára a belügyminiszter azon joga, hogy egyedi esetekben utasíthatja a rendőrséget. [Lengyelországban](#) az ügyészség működésével kapcsolatos aggályok továbbra is fennállnak, mivel ugyanaz a személy tölti be az igazságügyi miniszter és a főügyész tisztségét. A lengyel bíróságok arra is felhívták a figyelmet, hogy az ügyészek kirendelésének gyakorlata a visszaminősítés és a megkülönböztetés egyik formájának tekinthető. [Magyarországon](#) módosultak a legfőbb ügyész felmentésére vonatkozó szabályok, míg továbbra sem hajtották végre a GRECO azon ajánlását, hogy meg kell szüntetni a legfőbb ügyész megbízatásának a hivatali idő lejáratá utáni meghosszabbodása lehetőségét, és aggályok merülnek fel a nyomozások megindításának elmulasztásával vagy a nyomozások lezárásával összefüggésben felmerülő elszámoltathatóság hiányával kapcsolatban.³¹

Fegyelmi keretek, valamint a bírák és az ügyészek elszámoltathatósága

Az EUB folytatta az alapvető biztosítékokkal kapcsolatos ítélezési gyakorlatának fejlesztését annak biztosítása érdekében, hogy a fegyelmi keretet ne lehessen a bírósági határozatok politikai ellenőrzésének eszközeként használni.³² E biztosítékok közé tartoznak az egyértelmű szabályok, amelyek meghatározzák a fegyelmi vétségnek minősülő magatartást és az alkalmazandó szankciókat. A fegyelmi eljárásokat független szerv bevonásával kell lefolytatni, és az eljárásoknak teljes mértékben biztosítaniuk kell a Charta 47. és 48. cikkében rögzített jogokat, különösen a védelemhez való jogot. Gondoskodni kell továbbá olyan szabályokról, amelyek biztosítják, hogy a fegyelmi szervek által hozott határozatokat bíróság előtt meg lehessen támadni.³³

Egyes tagállamokban folyamatban vannak a fegyelmi eljárások kapcsán az igazságszolgáltatás függetlenségére alkalmazott biztosítékok megerősítését célzó reformok. [Spanyolországban](#) új fegyelmi rendszert hoztak létre az ügyészekre vonatkozóan. [Szlovéniában](#) a bírói kar kezdeményezésére folyamatban van a fegyelmi keret javítását célzó módosítások kidolgozása. [Belgiumban](#) egységes formanyomtatványokat vezettek be a bírákat és az ügyészeket érintő fegyelmi intézkedésekről való jelentéstételhez, a fegyelmi eljárásokról szóló első konszolidált jelentést pedig 2022 folyamán fogja elkészíteni az Igazságszolgáltatási Főtanács.

³⁰ A kapcsolódó ajánlások Csehországot, Spanyolországot, Ausztriát és Szlovákiát érintik. Bulgária helyreállítási és rezilienciaépítési terve releváns mérföldkövet tartalmaz.

³¹ A kapcsolódó ajánlások Lengyelországot érintik.

³² A Bíróság legutóbb a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsa (a Bíróság 2021. július 15-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, C-791/19) és román Igazságügyi Felügyelőség (a Bíróság 2021. május 18-i ítélete, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" és társai kontra Inspekția Judiciară és társai, a C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-355/19 és C-397/19 egyesített ügyek) kapcsán emlékeztetett erre az elvre.

³³ A Bíróság 2018. július 25-i ítélete, LM, C-216/18 PPU, 67. pont.

Más tagállamokban továbbra is aggályok fogalmazódnak meg azzal kapcsolatban, hogy a fegyelmi eljárások felhasználhatók az igazságszolgáltatás függetlenségének korlátozására. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében [Lengyelország](#) kötelezettséget vállalt arra, hogy megreformálja a bírákra vonatkozó fegyelmi rendszert, felosztatja a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsát, és felülvizsgálati eljárást hoz létre a tanács határozatai által érintett bírák számára.³⁴ A terv célja az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítése bizonyos szempontokból. Időközben a Bíróság ítéletei ellenére a fegyelmi tanács folytatta a bírákat érintő ügyekben való határozathozatalt, és több bírát felfüggesztett a hivatalából. [Romániában](#) a fegyelmi szankciók alkalmazása és az Igazságügyi Felügyelőség szerepe továbbra is aggodalomra ad okot, bár egy előkészítés alatt álló jogszabálytervezet várhatóan megreformálja a fegyelmi rendszert. Más elszámoltathatósági mechanizmusok szintén szükségessé tesznek biztosítékokat. [Horvátországban](#) a bírákra és az államügyészekre vonatkozóan a Nemzetbiztonsági Ügynökség által rendszeres időközönként elvégzendő biztonsági ellenőrzést előíró új törvények vetettek fel aggályokat. [Szlovákiában](#) továbbra is aggályokat vet fel a bírák „joggal való visszaélés” miatti büntetőjogi felelősségének rendszere. [Szlovéniában](#) a parlamenti vizsgálatokra vonatkozó szabályok nem tartalmazznak biztosítékokat a bírák és az államügyészek függetlenségére vonatkozóan.³⁵

Beruházás az igazságszolgáltatás minőségébe és hatékonyságába

A hatékony igazságszolgáltatási rendszer az ügyforgalmat és az ügyhátalékot egyaránt képes kezelni, és indokolatlan késedelem nélkül hozza meg a határozatokat. Bár a tagállamok között és az eljárások típusától (pl. polgári és kereskedelmi, büntetőjogi, közigazgatási) és a bírósági fórumoktól függően a tagállamokon belül számos különbség van, a túlságosan hosszú eljárások és a jelentős ügyhátalék aláássák a polgárok és a vállalkozások nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekbe vetett bizalmát, valamint a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát (lásd még a 2.2. szakaszt). Az igazságszolgáltatási rendszerek minőségének és hatékonyságának alapvető feltétele a megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások rendelkezésre állása. Ezt több tagállam is felismerte, és nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervében további forrásokat különített el az igazságszolgáltatási rendszerek rezilienciájának megerősítésére, és beruházásokat valósít meg az igazságszolgáltatás digitalizációja terén.

Az emberi és pénzügyi erőforrásokba való beruházás, valamint az igazságszolgáltatási rendszer digitalizációja alapvető fontosságú a több tagállamban fennálló széles körű hatékonysági kihívások kezeléséhez. [Horvátországban](#), [Cipruson](#), [Máltán](#) és [Portugáliában](#) zajlik az igazságszolgáltatási rendszer régóta fennálló kihívásainak kezelésére irányuló kezdeményezések megvalósítása, többek között a hosszas bírósági eljárások tekintetében. [Olaszországban](#) átfogó polgári és büntető igazságszolgáltatási reformokat fogadtak el, amelyek célja az igazságszolgáltatási rendszer minőségének és hatékonyságának javítása, ideértve az ügyhátalék kezelését és az eljárások hosszát is. [Görögországban](#) nemrégiben fogadták el a bíróságok szervezetéről és a bírák jogállásáról szóló új jogszabályt az igazságszolgáltatás hatékonyságával és minőségével kapcsolatos kihívások kezelése érdekében. [Magyarországon](#) új törvény lépett hatályba a polgári eljárásokban bekövetkezett késedelem miatti vagyoni kártérítésről, amely a polgári eljárás észszerű időn belüli lezárásához való alapvető jog megsértése esetén járó kártérítésről rendelkezik. [Írországban](#)

³⁴ 2022 júniusában több jogszabály-módosítást is elfogadtak.

³⁵ A kapcsolódó ajánlások Horvátországot, Portugáliát, Romániát, Szlovéniát és Szlovákiát érintik. Lengyelország esetében a bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer kötelezettségzegési eljárás tárgyát képezi. A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv releváns mérföldkövet tartalmaz.

törvénytervezetet terjesztettek elő, amellyel létrehoznák a bírósági eljárások túlzott elhúzódása esetén járó kártérítések rendszerét.

Az igazságszolgáltatási rendszer hosszú távú rezilienciájának szükséges része az igazságügyi hivatások vonzerejének – többek között a megfelelő javadalmazás révén történő – biztosítása, valamint a bírák, ügyészek és bírósági alkalmazottak betöltetlen álláshelyeinek minimálisra csökkentése. [Belgiumban](#) erőfeszítéseket tettek az igazságszolgáltatási rendszer számára rendelkezésre álló erőforrások növelésére. [Németországban](#) bejelentették a „jogállamisági paktum” kiterjesztését, amelynek révén az igazságszolgáltatásra és a digitalizációra szánt forrásokat kívánják növelni, de továbbra is hosszabb távú kihívások állnak fenn a munkaerő felvétele és a bírák fizetésének szintje tekintetében. [Portugáliában](#) és [Franciaországban](#) a kormány lépéseket tesz az igazságszolgáltatásban jelentkező munkaerőhiány kezelése érdekében, de továbbra is vannak kihívások. [Szlovéniában](#) a kormány az igazságügyi hatóságokkal folytatott konzultáció nélkül csökkentette a bíróságok, a Bírói Tanács és az Államügyészség számára korábban elfogadott költségvetést, a Bírói Tanács pedig eljárásokat indított a bírák fizetésének alkotmányossági felülvizsgálatára. [Dániában](#) az igazságszolgáltatási rendszerre fordított, a GDP arányában kifejezve alacsony kiadások és a bírák alacsony száma továbbra is hosszabb távú kihívást jelent, különösen az ügyek hatékony kezelése tekintetében.³⁶

A Covid19-világjárvány tapasztalataira is építve számos tagállamban folytatódnak az igazságszolgáltatás digitalizációjának javítására irányuló kezdeményezések. Fontos biztosítani, hogy a digitális eszközöket a gyakorlatban hatékonyan használják. [Belgiumban](#), [Bulgáriában](#) és [Máltán](#) továbbra is kihívások állnak fenn, de a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben fejlesztéseket irányoztak elő. [Olaszországban](#) folytatódik a digitalizáció a polgári bíróságokon, ugyanakkor a büntetőbíróságok és az ügyészségek továbbra is kihívásokkal szembesülnek. Az igazságszolgáltatás területén a digitalizáció előmozdítására irányuló projekteket megvalósító tagállamok közé tartozik [Svédország](#), [Hollandia](#), [Lettország](#), [Portugália](#), [Észtország](#), [Dánia](#), [Ausztria](#), [Románia](#), [Szlovénia](#), [Spanyolország](#) és [Finnország](#).³⁷

Az ügyvédek mint a jogállamiságon alapuló igazságszolgáltatási rendszerek kulcsfontosságú szereplői

Az ügyvédek és szakmai szervezeteik alapvető szerepet játszanak a jogállamiság megerősítésében és az alapvető jogok védelmének biztosításában, ideértve a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Néhány tagállam lépéseket tett az ügyvédi segítség igénybevételének megkönnyítése érdekében. [Lettországban](#) a Legfelsőbb Bíróság megerősítette, hogy az ügyvédek bírósági eljárásokban való részvétele elengedhetetlen a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításához, és állást foglalt az ügyvédeknek a feladataik ellátásához szükséges információkhoz való hozzáférési joga mellett. [Luxemburgban](#) az Igazságügyi Minisztérium és az Ügyvédi Kamara közösen dolgozott ki jogszabályokat a költségmentesség hozzáférhetőbbé tétele érdekében. [Litvániában](#) folyamatban van a költségmentességi rendszer reformja. [Írországban](#) a magas perköltségek és a költségmentességi rendszer hiányosságai továbbra is aggodalomra adnak okot, ugyanakkor dolgoznak e kihívások kezelésén.³⁸

A jogi szakmák szabad gyakorlásának egyik alapvető eleme az ügyfelekkel való kapcsolat titkosságának tiszteletben tartása. Az Európa Tanács ajánlásai egyértelművé teszik, hogy a

³⁶ A kapcsolódó ajánlások Belgiumot, Dániát, Németországot, Franciaországot és Máltát érintik.

³⁷ A kapcsolódó ajánlások Franciaországot, Olaszországot, Hollandiát és Finnországot érintik.

³⁸ A kapcsolódó ajánlások Írországot, Litvániát és Luxemburgot érintik.

titoktartás elve alóli bármely kivételnek összeegyeztethetőnek kell lennie a jogállamiság elveivel. [Litvánia](#) esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgál egyes, az ügyvédek szakmai titoktartásának tiszteletben tartásával kapcsolatos kérdéseket.

2.2. *Korrupcióellenes keret*

A korrupció káros a jogállamiságra, valamint a polgárok és a vállalkozások közintézményekbe vetett bizalmára. A korrupció elleni küzdelem átfogó megközelítésének a megelőző és a visszaszorító intézkedések kombinációján kell alapulnia. Ehhez szilárd jogi és intézményi keretre, elegendő közigazgatási és igazságszolgáltatási kapacitásra, a végrehajtáshoz pedig – ideértve a hatékony kivizsgálást és büntetőeljárásokat is – politikai akaratra van szükség. A megelőzés kapcsán a feddhetetlenségre vonatkozó megbízható és hatékony intézkedések közé tartozik az összeférhetlenségek megelőzése és kezelése, a lobbitevékenység átláthatóságának biztosítása, a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok átlátható rendszereinek biztosítása, a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme, valamint a politikai pártok finanszírozásának átláthatóvá tétele.

Korrupcióérzékelés az EU-ban

A korrupcióérzékelési indexszel (CPI)³⁹ kapcsolatos eredmények azt mutatják, hogy tíz tagállam a világ legkevésbé korruptnak tartott húsz országa közé tartozik, míg az EU átlagos pontszáma összességében jó, és a tavalyi évhez képest javult.⁴⁰ Egyes tagállamok javították pontszámukat az előző évekhez képest, míg más tagállamok továbbra is jelentősen elmaradnak a többi uniós tagállamtól.

A korrupcióról készített 2022. évi Eurobarométer felmérés⁴¹ azt mutatja, hogy a korrupció továbbra is komoly aggályt jelent az uniós polgárok és vállalkozások számára az EU-ban. Tíz közül csaknem hét európai (68%) véli úgy, hogy országában széles körben elterjedt a korrupció, és tíz közül több mint négy (41%) szerint országában nőtt a korrupció szintje. Emellett a válaszadók mindössze 31%-a véli úgy, hogy a kormánya által a korrupció elleni küzdelem terén tett erőfeszítések eredményesek. Az európai vállalatok több mint 63%-a véli úgy, hogy a korrupció problémája széles körben jelen van a saját országában, és a vállalatok többsége (51%) szerint valószínűtlen, hogy hazájában elfognák vagy a rendőrségnek, illetve az ügyészségnek jelentenék a korrupciós személyeket vagy vállalkozásokat.

Nemzeti korrupcióellenes stratégiák és azok végrehajtása

A tagállamoknak a nemzetközi jog alapján hatékony és összehangolt korrupcióellenes politikát kell folytatniuk.⁴² Ez általában egy nemzeti korrupcióellenes stratégia kidolgozása és

³⁹ Az indexet a Transparency International teszi közzé éves gyakorisággal: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁴⁰ A tavalyi évben az index alapján hat tagállam (Dánia, Finnország, Svédország, Hollandia, Luxemburg és Németország) legalább 80 pontot ért el a lehetséges 100-ból, és további öt tagállam (Ausztria, Észtország, Írország, Belgium és Franciaország) pontszáma szintén meghaladta a 72 pontot.

⁴¹ Az Eurobarométer 523. sz. tematikus felmérése a korrupcióról (2022) és az Eurobarométer 507. sz. gyorsfelmérése a vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállásáról az EU-ban (2022). A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállására vonatkozó Eurobarométer-adatokat két évente frissítik. A polgárok és a vállalkozások korrupcióérzékelésére és tapasztalataira vonatkozó, tavaly közzétett Eurobarométer-adatokat két évente frissítik. Az előző adatok az 502. sz. Eurobarométer tematikus felmérésből (2020) és a 482. sz. Eurobarométer gyorsfelmérésből (2019) származnak.

⁴² Az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezménye (UNCAC) arra kötelezi a részes államokat, hogy jogrendszerük alapelveivel összhangban dolgozzanak ki, hajtsanak végre vagy tartsanak fenn olyan hatékony, összehangolt korrupcióellenes politikákat, amelyek előmozdítják a társadalom részvételét, és

végrehajtása révén mozdítható elő.⁴³ Bár az ilyen stratégiák megléte önmagában nem követelmény, fontos eszközei annak, hogy a politikai kötelezettségvállalásokat konkrét intézkedésekké alakítsák, továbbá biztosítják, hogy a jogalkotási vagy intézményi hiányosságokat koherens, átfogó és összehangolt módon kezeljék, valamint hogy a korrupcióellenes erőfeszítéseket a változó környezethez igazítsák.⁴⁴ Jelenleg szinte valamennyi tagállam rendelkezik nemzeti korrupcióellenes stratégiával, amelyet rendszeresen értékelnek és felülvizsgálják. 2021 júliusa óta [Horvátország](#), [Románia](#), [Görögország](#), [Litvánia](#) és [Málta](#) vizsgálta felül meglévő stratégiáit és az ezeket kísérő cselekvési terveket vagy fogadott el újakat, [Németországban](#), [Csehországban](#), [Olaszországban](#) és [Lettországban](#) pedig most folyik a stratégiák felülvizsgálata. A folyamat néhány tagállamban fontos reformjavaslatokhoz vezetett. [Portugáliában](#) jogszabálysomagot fogadtak el a korrupció elleni küzdelem és a korrupció megelőzése területén, míg [Finnországban](#) folyamatban van a büntetőjog korrupcióellenes rendelkezéseinek felülvizsgálata.⁴⁵

Az intézmények kapacitásának és a korrupció elleni küzdelem jogi keretének megerősítése

A tagállamok kiterjedt szabályozás útján biztosítanak eszközöket a büntető igazságszolgáltatási rendszerük számára a korrupció elleni küzdelemhez. Több tagállamban folytatódott a hiányzó jogszabályok megalkotására, illetve a meglévő kereteknek a nemzetközi korrupcióellenes normákkal⁴⁶ és az uniós joggal⁴⁷ való összehangolására irányuló erőfeszítések. [Lengyelország](#) szigorította a közéletben előforduló korrupcióval kapcsolatos büntetőjogi szankciókat, [Görögország](#) pedig megerősítette az aktív és a passzív hivatali vesztegetés fogalommeghatározását. Más tagállamokban egyeztetések folynak a büntető anyagi és eljárásjog területét érintő reformokról. [Finnország](#) a befolyással üzérkedés bűncselekménnyé nyilvánítását tervezi, míg [Szlovákia](#) célja a vesztegetés nemzeti jog szerinti fogalmának kibővítése. [Németország](#) elkötelezett aziránt, hogy szigorítsa a parlamenti képviselők által elkövetett vesztegetés büntetőjogi szankcióit. Más tagállamokban továbbra is egyedi jogalkotási hiányosságok mutatkoznak. [Svédországban](#) a külföldi vesztegetés jogi fogalommeghatározásának hiányosságai korlátozták a büntetőeljárásokat és a jogerős ítéleteket.⁴⁸

A korrupció elleni küzdelem a szilárd korrupcióellenes jogi kereten és annak hatékony végrehajtásán egyaránt múlik. A korrupció elleni hatékony küzdelemhez elengedhetetlen, hogy a bűnüldöző hatóságok, az ügyészségek és az igazságszolgáltatás képesek legyenek

tükrözik a jogállamiság, a közügyek és a köztulajdon megfelelő kezelése, a feddhetetlenség, az átláthatóság és az elszámoltathatóság elveit. A tagállamok mindegyike és az EU részes fele az egyezménynek.

⁴³ Lásd még [a korrupcióellenes stratégiákról szóló Kuala Lumpur-i nyilatkozatot](#).

⁴⁴ A tavalyi jelentésben említetteknek megfelelően az egyértelmű és mérhető célkitűzések, a megfelelő erőforrások, a végrehajtás célirányos támogatása és nyomon követése, a rendszeres értékelések, a szakosodott intézmények jól meghatározott felelősségi körei, valamint az érintett érdekelt felek jelentős szerepvállalása fontos elemeit képezik az ilyen stratégiák hatékony végrehajtásának, és kézzelfogható eredményekhez vezetnek (COM(2021) 700 final, 11. o.).

⁴⁵ A kapcsolódó ajánlások Lettországot, Litvániát, Portugáliát, Szlovéniát és Finnországot érintik.

⁴⁶ Elsősorban az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezménye és korrupcióról szóló polgári jogi egyezménye; a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló OECD-egyezmény; valamint az ENSZ Korrupció elleni egyezménye.

⁴⁷ A korrupció elleni küzdelem elősegítésére jelentős hatást gyakorló uniós jogszabályok közé tartoznak a korrupció bűncselekménnyé nyilvánítására, a vagyoni eszközök befagyasztására és elkobzására, valamint az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó szabályok, a visszaélést bejelentő személyek védelmét szolgáló normák, a pénzmosás elleni felülvizsgált szabályok és különösen a társaságok tényleges tulajdonosait tartalmazó nyilvántartások létrehozására vonatkozó szabályok, csakúgy mint a pénzügyi információk cseréjének elősegítésére és a pénzügyi nyomozások felgyorsítására irányuló további lépések.

⁴⁸ A kapcsolódó ajánlások Finnországot és Svédországot érintik.

érvényesíteni a korrupció elleni büntetőjogi rendelkezéseket. Ez a felelős szervek hatáskörén és autonómiáján, valamint specializációján, elemzési kapacitásán és erőforrásain múlik. A releváns információkhoz való hozzáférés és a nyilvántartások összekapcsolása szintén kulcsfontosságú ahhoz, hogy az érintett hatóságok összetett pénzügyi nyomozásokat végezhesenek. A korrupcióellenes nyomozások és büntetőeljárások sikere a bűnüldöző hatóságok és más ügynökségek, például a pénzügyi hírszerző egységek, valamint az adó-, ellenőrzési és versenyhatóságok közötti hatékony együttműködésen is múlik.

Egyes tagállamokban a korrupcióellenes hatóságok kapacitásának növelése érdekében strukturális és szervezeti változásokra került sor, vagy ezek lehetőségeit mérlegelik. [Dániában](#) új nemzeti nyomozó egységet hoztak létre a súlyos bűncselekményekkel, többek között az összetett korrupciós ügyekkel kapcsolatos eljárások módszereinek javítása érdekében. [Bulgáriában](#) reformokat helyeztek kilátásba a Korrupcióellenes Bizottság átszervezése érdekében, míg a szakosodott igazságügyi hatóságokat megszüntették. Ugyanakkor ezeknek a reformoknak prioritásként kell kezelniük a korrupció hatékony kivizsgálását, különös tekintettel a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyekre.⁴⁹

Számos tagállam tett lépéseket a korrupció elleni küzdelemért felelős bűnüldöző hatóságok kapacitásainak növelése érdekében, például az erőforrásaik bővítése ([Írország](#), [Lettország](#)) vagy külön képzések biztosítása ([Észtország](#), [Spanyolország](#)) révén. Az ügyészségek számos tagállamban kihívásként említik az erőforrások szűkösségét, amelyet helyenként további hiányosságok is súlyosbítanak. [Romániában](#) a szolgálati időre vonatkozó követelmények akadályozzák a szakosodott ügyészek felvételét. [Luxemburgban](#) és [Portugáliában](#) a szükséges erőforrások hiánya késedelmeket okozott a büntetőeljárásokban. [Szlovákiában](#) a politikai indíttatásból megindított korrupciós vizsgálatok vélt esetei gyengíthetik a bűnüldözési együttműködést és a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát, valamint a közvéleménynek az intézmények feddhetetlenségébe vetett bizalmát. [Szlovéniában](#) aggályok merültek fel a rendőrség korrupciós nyomozásokkal kapcsolatos operatív autonómiájával kapcsolatban.⁵⁰

A korrupcióval kapcsolatos nyomozást, vádhatósági eljárást és a visszatartó erejű szankciók alkalmazását gátló akadályok felszámolása

Az eljárási hiányosságok súlyosan akadályozhatják a korrupciós ügyek kivizsgálását és büntetőeljárás alá vonását, és alááshatják a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát. Példaként említhetők a mentességek felfüggesztésére vonatkozó túlságosan nehézkes vagy nem egyértelmű rendelkezések, valamint a rövid elévülési idők, amelyek megakadályozhatják az összetett ügyek lezárását, különösen ha az eljárás más tényezők miatt is elnyúlik. Ezek az akadályok különösen károsak lehetnek a magas szintű és összetett korrupciós ügyek esetében, és azzal a kockázattal járnak, hogy a korrupció büntetlenül marad, ez pedig korlátozza a korrupcióellenes erőfeszítések elrettentő hatását.

Néhány tagállam intézkedéseket vezetett be a hatékony kivizsgálást és büntetőeljárást gátló akadályok mérséklése érdekében. [Portugáliában](#) új intézkedéseket vezettek be abból a célból, hogy növeljék az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát a korrupciós ügyek kezelése terén és felgyorsítsák az ügyészség munkáját, többek között a korrupciós bűncselekményekre

⁴⁹ A kapcsolódó ajánlások Bulgáriát érintik.

⁵⁰ A kapcsolódó ajánlások Ciprust, Olaszországot, Franciaországot, Luxemburgot, Romániát, Szlovéniát és Szlovákiát érintik.

vonatkozó elévülési idő meghosszabbítása révén. [Litvániában](#) a digitális eszközök szélesebb körű használatának lehetővé tétele érdekében módosították a jogszabályi keretet.⁵¹

A korrupciós ügyekben folytatott büntetőeljárások túlzott elhúzódása megakadályozhatja, hogy az ügyek időben lezáruljanak, ami csökkenti a jogerős ítéletekben mérhető eredményességet. [Máltán](#), míg összességében több forrást különítettek el a nyomozásra és az ügyészégi munkára, a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyek kivizsgálása továbbra is hosszadalmas. A meghozott jogerős ítéletek számát tekintve még mindig nincsenek érdemi eredmények. [Csehországban](#) szintén késedelmek jelentkeztek a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyek büntetőeljárás alá vonása terén. [Spanyolországban](#) továbbra is aggodalomra ad okot a korrupciós ügyekkel kapcsolatos nyomozások és vádhatósági eljárások hossza, különös tekintettel a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos összetett ügyekre.⁵²

Egyes tagállamokban aggályokat vet fel a kormány tagjainak a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos mentelmi joga. [Horvátország](#) a közelmúltban módosításokat fogadott el annak érdekében, hogy megszüntesse a kormány tagjainak a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos mentelmi jogát. [Lengyelországban](#) aggályok merültek fel a gazdasági életben vezető tisztséget betöltő parlamenti képviselők mentességének széles körével, valamint a hivatali visszaélés bűncselekményt elkövető köztisztviselők büntetlenségét biztosító rendelkezésekkel kapcsolatban.⁵³

Néhány tagállam folytatja a magas szinten elkövetett korrupció kivizsgálása, büntetőeljárás alá vonása és szankcionálása terén elért eredményeinek megszilárdítását.⁵⁴ [Ausztriában](#) szoros figyelem övezi a magas szinten elkövetett politikai korrupcióval kapcsolatos nyomozásokat, melyekkel egy parlamenti vizsgálóbizottság is foglalkozik. [Romániában](#) tovább javult a magas szinten elkövetett korrupció kivizsgálásának és szankcionálásának hatékonysága, ami az eljárási okokból évek óta folyamatban lévő ügyek előrehaladásán is érzékelhető. [Franciaországban](#) a szűkös erőforrásokkal és a strukturális problémákkal kapcsolatos kihívások ellenére újabb kézzelfogható eredmények születtek a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyekben.

Más tagállamokban még nem sikerült stabil eredményeket felmutatni a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyeknek többek között a hatékony nyomozások és vádhatósági eljárások, valamint a jogerős ítéletekkel bevezetett visszatartó erejű szankciók révén történő kezelése terén. [Bulgária](#) továbbra sem tud felmutatni érdemi eredményeket a magas szintű korrupciós ügyekben hozott jogerős ítéletek terén. [Görögországban](#) előrelépés történt a korrupcióval kapcsolatos büntetőeljárások egy töredékében, ugyanakkor a jogerős ítéletek tekintetében további előrelépésre van szükség. [Magyarországon](#), bár vizsgálatok indultak néhány új, magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyben, a nyomozások, a vádhatósági eljárások és a jogerős ítéletek terén az érdemi eredmények hiánya

⁵¹ A helyreállítási és rezilienciaépítési tervvel összefüggésben.

⁵² A kapcsolódó ajánlások Csehországot, Spanyolországot és Máltát érintik. Horvátország helyreállítási és rezilienciaépítési terve tartalmaz egy mérföldkövet az ügyhátralék csökkentése és az eljárások hossza tekintetében.

⁵³ A kapcsolódó ajánlások Lengyelországot érintik.

⁵⁴ Amint azt a 2020. évi jogállamisági jelentés megjegyezte, a valamennyi tagállamra kiterjedő egységes, naprakész és konszolidált statisztikák hiánya megnehezíti a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások és vádhatósági eljárások sikerének összehasonlító nyomon követését. Az értékelés a tagállamok által szolgáltatott adatokon alapul.

miatt a magas beosztású tisztségviselőket és közvetlen környezetüket érintő korrupció gyanúja továbbra is komoly aggodalomra ad okot.⁵⁵

A korrupció megelőzésére és a feddhetetlenségre vonatkozó keret megerősítése

Az átlátható és elszámoltatható kormányzás és a feddhetetlenség keretei kulcsfontosságúak a korrupció megelőzéséhez a közigazgatás és a kormányzat valamennyi szintjén. A tagállamok az elmúlt évben további intézkedéseket hoztak a korrupció megelőzésére és a feddhetetlenségre vonatkozó keretek megerősítése érdekében, ideértve az etikai normák aktualizálását, a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokra és az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok jobb érvényesítését vagy felülvizsgálatát, a belső ellenőrzési mechanizmusok megerősítését, valamint a lobbitevékenység és a forgóajtó-jelenség szabályozását.

A közéleti feddhetetlenség előmozdítása és az összeférhetlenség megelőzése

Összeférhetlenség akkor merül fel, ha a tisztviselőnek olyan magán- vagy szakmai érdekeltsége van, amely akadályozhatja feladatai pártatlan és tárgyilagos ellátását.⁵⁶ Az ilyen összeférhetlenségek megelőzése érdekében a legtöbb tagállam hozott a választott és a kinevezett köztisztviselők széles körére kiterjedő intézkedéseket. Ugyanakkor több tagállamban azonosítottak kihívásokat, és néhány tagállam lépéseket tesz a szabályozási keretnek megerősítése érdekében. [Spanyolországban](#) az Összeférhetlenségi Hivatal növelte szerepét a köztisztviselők számára nyújtott etikai iránymutatás és képzések terén. [Szlovákiában](#) egyeztetések folynak egy Közérdekvédelmi Hivatal létrehozásáról, amely felügyelné az összeférhetlenségre vonatkozó új szabályok végrehajtását. [Máltán](#) aktualizálták a közszolgálatra – többek között a rendőrségre – vonatkozó feddhetetlenségi szabályokat. [Hollandiában](#) folyamatban van a rendőrség feddhetetlenségi keretével kapcsolatos munka, ennek keretében új struktúrákat hoznak létre. [Romániában](#) a bűnüldözés feddhetetlenségének szentelt fokozott figyelem pozitív eredményekhez vezetett. [Bulgáriában](#) folytatódott az egyes szakterületek – többek között a rendőrség és az igazságszolgáltatás – feddhetetlenségének javítását célzó intézkedések bevezetése. [Írországban](#) egy küszöbön álló jogalkotási reform célja a közhivatali normákkal foglalkozó bizottság megerősítése annak érdekében, hogy az jobban érvényre juttathassa a feddhetetlenségi keretet. [Észtországban](#) léteznek ugyan összeférhetlenségi iránymutatások, de ezekre nem vonatkozik hatékony ellenőrzési és végrehajtási mechanizmus.⁵⁷

A magas rangú kormánytisztviselőkre és a parlamenti képviselőkre gyakran külön feddhetetlenségi szabályok vonatkoznak. A legtöbb tagállam rendelkezik magatartási kódexekkel és szabályokkal a különböző típusú összeférhetlenségek megelőzésére. Fontos, hogy e szabályok gyakorlati végrehajtását rendszeres ellenőrzésnek és értékelésnek vessék alá. Az elmúlt év fejleményei közé tartozik a parlamenten kívüli munkára és a parlamenti képviselők tevékenységeire vonatkozó szabályok megerősítése. [Luxemburgban](#) például a gazdasági társaságok igazgatótanácsaiban vagy bizottságaiban való részvételre vonatkozó szabályokat szigorították. [Franciaországban](#) a Nemzetgyűlés Etikai Bizottsága véleményeket adott ki, és az összeférhetlenségek feltárása érdekében ellenőrizte a vagyonyilatkozatokat. Néhány tagállam esetében előrelépés tapasztalható vagy fejlesztések vannak folyamatban. [Hollandiában](#) folyamatban van a miniszterekre és az államtitkárokra vonatkozó magatartási kódex kidolgozása. [Finnország](#) olyan jogszabályt készít elő, amely megerősíti a

⁵⁵ A kapcsolódó ajánlások Bulgáriát, Görögországot és Magyarországot érintik.

⁵⁶ Az Európa Tanács Rec(2000)10. sz. ajánlása a köztisztviselők magatartási kódexeiről.

⁵⁷ A kapcsolódó ajánlások Bulgáriát, Észtországot, Írországot és Szlovákiát érintik.

köztisztviselőkre, illetve a miniszterekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat. [Belgiumban](#) hiányzik a miniszterekre és kabinetjeikre, valamint a parlamenti képviselőkre vonatkozó átfogó feddhetlenségi politika, a meglévő magatartási kódexek pedig továbbra is hiányosak. [Csehország](#) nem rendelkezik a parlamenti képviselők feddhetlenségi keretét szabályozó etikai kódexekkel. [Olaszországban](#) a politikai tisztségviselők, köztük a parlamenti képviselők összeférhetlenségére vonatkozó javaslat évek óta függőben van a Parlamentben.⁵⁸

- *Lobbizás és forgóajtó-jelenség*

A lobbitevékenység a politikai részvétel jogszerű megnyilvánulása.⁵⁹ Ugyanakkor ezt a tevékenységet az átláthatóságra és a feddhetlenségre vonatkozó szigorú követelményeknek kell kísélniük a döntéshozatalban biztosítandó elszámoltathatóság és inkluzivitás érdekében⁶⁰ (lásd még a 2.4. szakaszt). Egyes tagállamok felülvizsgálták keretrendszerüket a nagyobb átláthatóság biztosítása érdekében, míg más tagállamokban még mindig hiányoznak vagy javításra szorulnak a szabályok. [Ciprus](#) szabályokat fogadott el a lobbitevékenységről, valamint a lobbisták és a találkozókat nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartásáról. [Németország](#) 2022-től új, szövetségi szintű lobbinyilvántartást működtet, és bejelentették a „jogalkotási lábnyom” bevezetését.

Más tagállamokban ([Belgiumban](#), [Horvátországban](#), [Olaszországban](#), [Spanyolországban](#) és [Lettországban](#)) zajlanak a lobbitevékenység új szabályozásáról folyó egyeztetések. [Észtországban](#) léteznek a lobbizásra vonatkozó iránymutatások, és a lobbitevékenységgel összefüggésben viták zajlanak a jogalkotás átláthatóságáról és a feddhetlenségről. [Ausztriában](#) a lobbizással kapcsolatos reformokra vonatkozó javaslatok kidolgozásával több mint két évvel ezelőtt megbízott munkacsoport még nem tudott megállapodásra jutni. [Franciaországban](#) aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a lobbizásra vonatkozó szabályokat következetesen alkalmazzák-e a lobbisták valamennyi típusára. Több tagállamban továbbra sincs a lobbizásra vonatkozó külön szabályozás, vagy a meglévő szabályok javításra szorulnak⁶¹.

Számos tagállamban a nyilvánosság általi ellenőrzés egy további területe az állami és az üzleti szféra közötti viszonylatban tapasztalható „forgóajtó-jelenségre” vonatkozó szabályok meghatározása és érvényesítése. [Horvátország](#) 12 hónapról 18 hónapra hosszabbította meg azt az időt, ameddig az állami tisztviselőknek várakozniuk kell ahhoz, hogy az érintett vállalatokban vezető tisztségviselői állást tölthessenek be. [Hollandiában](#) a kormány bejelentette, hogy szigorúbb korlátozásokat kíván bevezetni a munkaviszony megszűnése utáni időszakokra vonatkozóan. A forgóajtó-jelenségre vonatkozó szabályok több tagállamban hiányosságokat mutatnak. [Németországban](#) a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokra és várakozási időszakokra vonatkozó szabályok továbbra is széttagoltak és következtelenek a különböző funkciók tekintetében. [Svédországban](#) a vezető kormányzati tisztviselők kapcsán a forgóajtó-jelenségre vonatkozó szabályok hatálya összességében véve korlátozott, és a kormány megkezdte a jelenlegi keret értékelését. [Dániában](#) a miniszterek vonatkozásában

⁵⁸ A kapcsolódó ajánlások Belgiumot, Csehországot és Hollandiát érintik.

⁵⁹ OECD (2021), Lobbying in the 21st century (Lobbizás a 21. században).

⁶⁰ OECD (2010), A Tanács ajánlása a lobbizás átláthatóságának és integritásának alapelveiről; az Európa Tanácsnak a lobbitevékenység átláthatóságára vonatkozó normái, CM/Rec(2017)2. sz. ajánlás.

⁶¹ A kapcsolódó ajánlások Belgiumot, Dániát, Németországot, Észtországot, Írországot, Spanyolországot, Franciaországot, Horvátországot, Olaszországot, Lettországot, Luxemburgot, Magyarországot, Hollandiát, Lengyelországot, Romániát és Szlovákiát érintik. Csehország helyreállítási és rezilienciaépítési terve releváns mérföldköveket tartalmaz.

nem szabályozzák a forgóajtó-jelenséget. [Csehországban](#) a köztisztviselőkre és a kormánytagokra vonatkozó várakozási időszakok továbbra is korlátozottak.⁶²

- *Vagyon- és érdekeltségi nyilatkozat*

A köztisztviselők vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatai támogatják a közszféra átláthatóságát és elszámoltathatóságát a feddhetetlenség előmozdítása és a korrupció megelőzése érdekében. Valamennyi tagállam rendelkezik szabályokkal, amelyek biztosítják, hogy a közszféra tisztviselőinek egyes kategóriái esetében kötelező legyen vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatot tenni. E szabályok azonban eltérőek a közölt információk köre, átláthatósága és hozzáférhetősége, illetve az ellenőrzés és a szabályok érvényesítésének szintje és hatékonysága tekintetében.

Míg egyes tagállamokban reformok megvalósításán dolgoznak, továbbra is vannak kezelendő kihívások. [Portugáliában](#) kiterjesztették és szigorították a politikai tisztséget betöltő és a vezető közhivatalt ellátó személyek vagyonyilatkozati kötelezettségeit. Bár a nyomon követésért és az ellenőrzésekért felelős szerv még nem működik, már dolgoznak felállításán. [Romániában](#) a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok elektronikus benyújtása 2022 januárja óta kötelező, ugyanakkor a benyújtott adatok érdemi ellenőrzése tekintetében vannak még tennivalók. [Görögországban](#), bár jelentős számú tisztviselő nyújt be vagyonyilatkozatot, a nyilatkozatoknak csak egy töredéke esetében vizsgálják azok megbízhatóságát. [Magyarország](#) esetében továbbra is aggályok övezik a vagyonyilatkozatok szisztematikus ellenőrzésének hiányát és elégtelen felügyeletét. [Belgiumban](#) a szóban forgó nyilatkozatok ellenőrzése és átláthatósága továbbra is aggodalomra ad okot, mivel a vagyonyilatkozatok tartalma csak nyomozás keretében vizsgálható. [Ausztriában](#) a parlamenti képviselők nem kötelesek nyilatkozatot tenni a vagyonukról, érdekeltségeikről, tartozásaikról vagy kötelezettségeikről⁶³.

- *A visszaélést bejelentő személyek védelme*

A visszaéléseket bejelentő személyek bátorítása és védelme alapvető szerepet játszik a korrupció felderítésében és megelőzésében mind a köz-, mind a magánszektorban. A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv⁶⁴ átültetése kapcsán több tagállam is jogszabályokat fogadott el, ugyanakkor sok tagállamban még folyamatban van a meglévő nemzeti jogszabályok felülvizsgálata vagy új szabályok bevezetése, valamint a visszaélést bejelentő személyek által közölt információk kezelésére vonatkozó intézményi keret egyszerűsítése.

A politikai pártok finanszírozása

A politikai pártok finanszírozása a korrupció egyik fontos kockázati területe, melyen számos tagállam fogadott el vagy tervez reformokat az átláthatóság és a felügyelet fokozása érdekében. [Lengyelországban](#) az átláthatóság javítása érdekében felülvizsgálták a politikai pártok finanszírozására vonatkozó szabályokat. [Hollandiában](#) folytatódnak az egyeztetések a politikai pártok külföldi beavatkozással szembeni védelméről. [Észtországban](#) egy előkészítés alatt álló jogszabálytervezet célja a Politikai Pártok Pénzügyi Felügyeleti Bizottsága hatáskörének növelése. [Ausztriában](#) a Parlament a Számvevőszék hatásköreit is érintő

⁶² A kapcsolódó ajánlások Belgiumot, Dániát, Németországot, Írországot, Hollandiát és Svédországot érintik.

⁶³ A kapcsolódó ajánlások Csehországot, Írországot, Görögországot, Ciprust, Magyarországot, Lengyelországot, Ausztriát, Portugáliát és Szlovákiát érintik. Horvátország helyreállítási és rezilienciaépítési terve releváns mérföldköveket tartalmaz.

⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (HL L 305., 2019.11.26., 17. o.).

reformokat fogad el a jelenlegi rendszerrel kapcsolatban régóta fennálló problémák kezelése érdekében. [Dánia](#) a politikai pártok finanszírozási rendszerének felülvizsgálatára és módosítására törekszik, de mindehhez nem rendeltek konkrét ütemtervet. Más tagállamokban kihívások övezik a kérdést, például [Olaszországban](#), ahol akadályozza a nyilvános elszámoltathatóságot az az egységes elektronikus nyilvántartás hiányára visszavezethető gyakorlat, hogy a politikai pártoknak szánt adományokat politikai alapítványokon keresztül juttatják el a címzetteknek.⁶⁵

Befektetői állampolgársági és befektetői letelepedési programok

A befektetői állampolgársági és befektetői letelepedési programok korrupciós kockázatot jelentenek, és a biztonsággal, a pénzmosással és az adókijátszással összefüggő aggályokat vetnek fel.⁶⁶ A Bizottság megítélése szerint az uniós polgárság előre meghatározott összegek vagy beruházások ellenében, az érintett tagállammal való tényleges kapcsolat nélkül történő megadása aláássa az uniós polgárság lényegét és sérti az uniós jogot.⁶⁷ Következésképpen a Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy vonják vissza a befektetői állampolgársági programokat, és hozzanak megfelelő intézkedéseket a befektetői letelepedési programok kockázatainak kezelésére.⁶⁸ [Bulgária](#) 2022 márciusában hatályon kívül helyezte befektetői állampolgársági programját. [Ciprus](#) 2020 novemberében már leállította az új kérelmek befogadását a programja keretében, és mostanra a kérelmek feldolgozását is beszüntette. [Málta](#) 2022. március 2-án az orosz és a fehérorosz állampolgárok vonatkozásában felfüggesztette programját, de más országok állampolgárai esetében továbbra is működteti azt.⁶⁹

A világvárvány korrupcióra gyakorolt hatásával szembeni fellépés

A Covid19-cel kapcsolatos fokozott korrupciós kockázatok tendenciája 2020 óta fennáll, és továbbra is a kockázatnak kitett területek közé tartozik a Covid19-oltásokra, a tesztelésre vagy a gyógyultságra vonatkozó igazolások kiállítása, valamint az orvosi védőeszközök beszerzése. A gyorsított és egyszerűsített közbeszerzési eljárások fokozott alkalmazása gyakran a szerződések közvetlen odaítéléséhez vagy pályáztatás nélküli közbeszerzési eljárásokhoz vezetett. Az ilyen eljárások során a korrupció felderítése és megelőzése érdekében a tagállamok fokozták az átláthatóságot és a nyomon követést. Számos tagállamban az illetékes hatóságok célzott ellenőrzéseket ([Ausztria](#), [Csehország](#), [Szlovénia](#) és [Portugália](#)) vagy monitoringtevékenységet ([Litvánia](#)) folytattak. [Belgiumban](#) a Számvevőszék külön tájékoztató táblát adott ki a kormányzati támogatási intézkedések átláthatóságának növelése érdekében.

⁶⁵ A kapcsolódó ajánlások Dániát, Olaszországot és Ausztriát érintik.

⁶⁶ A Bizottság jelentése: Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban, 2019. január 23., COM(2019) 12 final.

⁶⁷ A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a Ciprus és Málta által működtetett programokkal kapcsolatban.

⁶⁸ A Bizottság C(2022) 2028 ajánlása (2022. március 28.) a befektetői állampolgársági és a befektetői letelepedési programok terén az Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben teendő azonnali lépésekről. Befektetéshez kötött letelepedési programot összesen 19 tagállam működtet: Bulgária, Csehország, Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia és Szlovákia.

⁶⁹ A Bizottság folytatta a Málta elleni kötelezettségszegési eljárást.

2.3. Médiapluralizmus és médiaszabadság

A független, szabad média a demokrácia védőbástyája. A szabad és plurális médiakörnyezet a hatalom és az intézmények elszámoltatásán keresztül alapvető szerepet játszik a jogállamiság védelmében. Ha a politika vagy az állam nyomást gyakorol a médiára vagy ellenőrzése alatt tartja azt, akkor csorbát szenved mind a szólás és a véleménynyilvánítás szabadsága, mind pedig az információk keresésének, megismerésének és terjesztésének szabadsága. Az összeférhetetlenség, valamint az erősen koncentrált, néhány szereplő által uralt piac szintén alááshatja a médiaszabadságot. Az EU-ban a tagállamoknak tevélegesen támogató környezetet kell biztosítaniuk az újságírók számára, meg kell védeniük biztonságukat, és elő kell mozdítaniuk a médiapluralizmust és a médiaszabadságot. Az előző jogállamisági jelentésekben azonosított kihívások kiindulópontként szolgáltak több nemrégiben elfogadott uniós kezdeményezés, köztük az újságírók biztonságára vonatkozó ajánlás és a nyilvánosság részvétele elleni visszaélészerű perekkel kapcsolatos intézkedéscsomag számára.

A Médiapluralizmus Monitor

A Médiapluralizmus Monitor valamennyi tagállam esetében négy területre összpontosítva értékeli a médiaszabadságot és a médiapluralizmust fenyegető kockázatokat: a média szabadságának alapvető védelme; a piac pluralitása; a politikai függetlenség; és a társadalmi befogadás szerepe a médiában.⁷⁰ A Médiapluralizmus Monitor 2022. évi kiadása azt jelzi, hogy 2021-ben nem következett be nagyobb változás ezeken a területeken, bár a négy nagy területet mérő részmutatók egy része esetében tapasztalhatóak voltak mozgások. Az újságírói szakmára és az újságírók védelmére vonatkozó mutató enyhe romlást jelzett. A sajtóorgánumok tulajdonosi szerkezetére vonatkozó mutató javult, miután több tagállam végrehajtotta a területet szabályozó uniós jogi aktusokat. A hírmédia koncentrációja továbbra is nagyon nagy kockázatot hordoz magában szerte Európában, a politikától való függetlenség terén pedig változatlanul közepes kockázattal kell számolni. Most először a Médiapluralizmus Monitor öt kockázati csoport felállításával rangsorolta a tagállamokat; a magas kockázatú országok csoportjába Bulgária, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Málta és Szlovénia került.

A médiaszabályozók független működésének megerősítése

A nemzeti médiaszabályozók fontos szerepet játszanak a médiapluralizmus fenntartásában. Ehhez tényleges funkcionális függetlenséget kell élvezniük, megfelelő erőforrásokkal kell rendelkezniük, és hatáskörüket részrehajlástól mentesen, átlátható módon kell gyakorolniuk. Valamennyi tagállam rendelkezik a médiaszabályozók hatáskörét és függetlenségét meghatározó jogszabályokkal. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló, 2018-ban felülvizsgált irányelv⁷¹ felsorolja azokat a követelményeket, amelyeket a tagállamoknak a médiahatóságaik tekintetében garantálniuk kell. Ezek a követelmények a kormánytól való függetlenségre, a pártatlanságra, az átláthatóságra, az elszámoltathatóságra, az erőforrásokra,

⁷⁰ A Médiapluralizmus Monitor fontos forrása a Bizottság jogállamisági jelentéseinek. A kiadvány tudományos igényű, holisztikus szemlélettel dokumentálja a médiakörnyezet állapotát, és részletesen bemutatja a tagállamokban és egyes tagjelölt országokban a médiapluralizmust és a médiaszabadságot fenyegető veszélyeket. A kiadványt részben az EU finanszírozza, és 2013/2014 óta rendszeres jelleggel a tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó független központ állítja össze. A Bizottság emellett más forrásokat is felhasznált, köztük a Ríporterek Határok Nélkül sajtószabadság-indexét és az Európa Tanács keretei között működő, az újságírók védelmének és biztonságának előmozdításával foglalkozó platform anyagait. A megfelelő hivatkozások az országfejezetekben találhatóak.

⁷¹ A 2018. november 14-i (EU) 2018/1808 irányelv.

a kinevezésekre és a felmentésekre, valamint a fellebbezési mechanizmusokra vonatkoznak. A 2021. évi jogállamisági jelentés közzététele óta [Ciprus](#), [Észtország](#), [Franciaország](#), [Hollandia](#), [Szlovákia](#) és [Szlovénia](#) – más tagállamok példáját követve – rendelkezéseket fogadott el a médiahatóságok függetlenségének megerősítése és/vagy hatáskörük új területekre való kiterjesztése érdekében. Más tagállamokban folyamatban vannak ilyen jellegű reformok.

Egyes tagállamok esetében a jogi keret formális aktualizálása ellenére továbbra is aggályok övezik a gyakorlatban a szabályozó szervek funkcionális függetlenséget és működésük eredményességét. Ezen aggályok egy része a szabályozó szervek kinevezési eljárásai vagy működése feletti esetleges nemkívánatos politikai befolyással, egy másik része az elégtelen erőforrásokkal függ össze. [Magyarországon](#), ahol a Médiahatóság létrehozását és működését részletes jogi keret szabályozza, és a finanszírozás is elegendő, a szerv funkcionális függetlenségét meg kell erősíteni. [Szlovéniában](#) kérdések merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az új jogi keret biztosítani fogja-e a politikai beavatkozástól való függetlenséget, és továbbra is kétséges, hogy a kiterjedt hatáskör teljes mértékben gyakorolható-e a rendelkezésre álló erőforrások mellett. [Spanyolországban](#) egy új jogszabály új hatásköröket ruház az audiovizuális szabályozó hatóságra, a szerv számára rendelkezésre bocsátott erőforrásokat azonban aggályok övezik. [Romániában](#) továbbra is aggályok merülnek fel a Nemzeti Audiovizuális Tanács működésével és költségvetésével kapcsolatban, különös tekintettel az informatikai háttér továbbfejlesztésének forrásigényére.⁷²

Előrelépések és akadályok a média tulajdonviszonyainak átláthatósága terén

A médián belüli tulajdonviszonyok átláthatósága közvetlenül összefügg a médiaszabadsággal és a médiapluralizmussal, különösen ott, ahol a tulajdonosok képesek közvetlen vagy közvetett módon ellenőrzésük alatt tartani vagy jelentősen befolyásolni a szolgáltatott tartalmat. A tulajdonosi körre vonatkozó információk segítségével a felhasználók tájékozottabban tudnak viszonyulni a tartalomhoz. Az európai normák⁷³ arra ösztönzik a tagállamokat, hogy konkrét intézkedéseket fogadjanak el ezen a területen, amit emellett az uniós jog is előír.⁷⁴ A legutóbbi jelentés óta [Cipruson](#), [Észtországban](#), [Horvátországban](#), [Görögországban](#), [Lengyelországban](#), [Portugáliában](#) és [Spanyolországban](#) javították új jogszabályok elfogadása útján a médián belüli tulajdonviszonyok átláthatóságát vagy a médián belüli tulajdonviszonyokra vonatkozó információk hozzáférhetőségét. Emellett [Bulgáriában](#) és [Szlovákiában](#) jelenleg vizsgálják annak lehetőségét, hogy jogszabályi úton javítsák a médián belüli tulajdonviszonyok átláthatóságát. [Litvániában](#) gyakorlati intézkedéseket hoztak az átláthatóság növelésére, nevezetesen létrehozottak egy olyan információs rendszert, amely tájékoztatással szolgál a közérdekű információk gyártóiról és terjesztőiről.

Több tagállamban különös kihívást jelent a szabályok végrehajtása. [Csehországban](#) még mindig várat magára a 2021-ben elfogadott, a sajtóorgánumok tényleges tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát növelni hivatott szabályok teljes körű végrehajtása, és továbbra is fennállnak a tulajdonviszonyok teljes átláthatóságának hiányával és az összeférhetlenségi helyzetekkel kapcsolatos aggályok. [Hollandiában](#) és [Franciaországban](#) továbbra is kihívások

⁷² A kapcsolódó ajánlások Spanyolországot és Magyarországot érintik.

⁷³ A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2018) 11 ajánlása a tagállamok számára a médiapluralizmusról és a médiatulajdon átláthatóságáról.

⁷⁴ A 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelv 5. cikkének (2) bekezdése, a 2018. november 14-i (EU) 2018/1808 irányelvvel módosított szövegváltozatában. A tényleges tulajdonviszonyok átláthatóságára vonatkozóan általános (nem ágazatspecifikus) kötelezettségeket a pénzügyi irányelvek (a 2018. május 30-i (EU) 2018/843 irányelv és a 2015. május 20-i (EU) 2015/849 irányelv) is meghatároznak.

övezik a média feletti tulajdonviszonyok átláthatóságát. [Szlovéniában](#) továbbra is kihívásokkal terhes egyes sajtóorgánumok végső tulajdonosi szerkezetének meghatározása.⁷⁵

A média megvédése a politikai nyomásgyakorlással és befolyással szemben

A jogállamisággal kapcsolatos sebezhetőségek és kockázatok nőnek, és gyengül a jogállamiság, ha a politikai szereplők – ezen belül a hatóságok és a kormányon lévő pártok – nyomást gyakorolnak a médiára vagy befolyásolják annak működését. Ezzel összefüggésben alapvetően fontosak az állami hirdetések elosztására vonatkozó átlátható és méltányos szabályok, valamint a közszolgálati média politikai befolyás alá kerülését megakadályozni hivatott biztosítékok. A politikai nyomásgyakorlás egy másik lehetséges formája az engedélyezéshez kapcsolódik.

- *Az állami hirdetések nem kellően átlátható és méltányos elosztásával összefüggő kockázatok enyhítése*

Az állami hirdetések minden olyan esetet magukban foglalnak, amelynek során az állam – annak minden szintjét ideértve – vagy az állam ellenőrzése alatt álló vállalatok költségvetése terhére reklám- vagy kampánytevékenységet folytatnak. Annak megelőzése szempontjából, hogy az állami hirdetések eszközévé váljanak a politikai nyomásgyakorlásnak és meghatározott sajtóorgánumok forráshoz juttatásának, fontos, hogy a hirdetések elosztása átlátható legyen, és tisztességes kritériumok alapján történjen. Miközben több tagállamban is merülnek fel kérdések, másutt megkíséreltek kezelni egyes, az állami hirdetések átláthatósága terén jelentkező konkrét aggályokat. [Horvátországban](#) aktualizálták az állami hirdetések átláthatóságára vonatkozó szabályozást, de néhány területen még volna lehetőség a továbbfejlesztésre. Bár nem foglalták jogszabályba, [Máltán](#) a kormányzati hirdetések és promóciós anyagok elhelyezésének szabályairól, [Cipruson](#) pedig a kormány sajtó- és tájékoztatási hivatala által folytatott figyelemfelkeltő és reklámkampányokról fogadtak el iránymutatást. [Ausztriában](#) a kormány bejelentette egy gondolkodási folyamat megkezdését, mivel aggályok fogalmazódtak meg az állami hirdetésekre fordított összegek túlzott mértéke, elosztásuk tisztességes és átlátható volta, valamint a folyamatban jelen lévő politikai befolyás kapcsán.⁷⁶

– A közszolgálati média függetlenségének megóvása

A közszolgálati média független irányítására és szerkesztői függetlenségére vonatkozó szabályok kulcsszerepet játszanak abban, hogy a média e fontos szegmensében elkerülhető legyen a politikai befolyás. Miközben a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása és a műsorszolgáltató szervezetek részére a közszolgálati feladat ellátásához nyújtott finanszírozás az egyes tagállamok előjoga mindaddig, amíg nem befolyásolja nemkívánatos módon az EU-n belüli kereskedelmet és versenyt,⁷⁷ több európai norma és irányadó alapelv is foglalkozik a függetlenség, a szabályozási és szakpolitikai keret, a finanszírozás, a kinevezések, az elszámoltathatóság, a vezetés, az átláthatóság és a nyitottság területével.⁷⁸ Minden tagállam létrehozott jogszabályi és intézményi rendszereket a közszolgálati média szabályozására, és néhány vizsgálja annak lehetőségét, hogy megerősítse a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét. [Bulgáriában](#) vizsgálják annak lehetőségét, hogy az irányadó törvény felülvizsgálatával részletesebben meghatározzák a közszolgálati feladatot és a kapcsolódó

⁷⁵ A kapcsolódó ajánlások Csehországot és Franciaországot érintik.

⁷⁶ A kapcsolódó ajánlások Bulgáriát, Horvátországot, Magyarországot és Ausztriát érintik.

⁷⁷ Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 29. jegyzőkönyv a tagállamokban történő közcélú műsorszolgáltatás rendszeréről.

⁷⁸ [Az Európa Tanács CM/Rec\(2012\) 1 ajánlása a közszolgálati média irányításáról.](#)

finanszírozást. [Romániában](#) egyeztetnek a közszolgálati műsorszolgáltatást és a közszolgálati rádiót szabályozó törvény reformjáról azzal a céllal, hogy függetlenebbé és professzionálisabbá tegyék az érintett szervezetek vezetését. [Luxemburgban](#) a közszolgálati média függetlenségének megerősítése érdekében törvénytervezetet terjesztettek a Parlament elé. Néhány tagállamban azonban a meglévő szabályok nem garantálták kellőképpen a függetlenséget. Az aggályos kérdések közé tartozik a vezetők és az igazgatósági tagok kinevezésének és visszahívásának átpolitizálódása [Csehországban](#), [Szlovákiában](#) és [Cipruson](#), a közszolgálati média függetlensége és irányítása [Máltán](#), valamint a politikai befolyást korlátozni hivatott jelenlegi szabályokkal összefüggő gyakorlati kihívások [Szlovéniában](#). [Lengyelországban](#) továbbra is vannak aggályok a közszolgálati média függetlensége kapcsán, részben a vezető pozíciókba való kinevezések biztosítékait illetően is. [Görögországban](#) a közszolgálati médiát szabályozó erős jogi keret ellenére aggályok merülnek fel az igazgatóság tagjainak kinevezése terén a politikai befolyás lehetőségével kapcsolatban. [Magyarországon](#) a közszolgálati média bonyolult intézményi rendszer keretei között működik, és aggályokat vet fel a szerkesztői függetlenség kérdése.⁷⁹

– *Politikai nyomásgyakorlás és befolyás a médiában az engedélyezésre vonatkozó korlátozásokon és az engedélyezési határozatokon keresztül*

Miközben az emberi jogok európai egyezménye kifejezetten kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem akadályozza annak, hogy az állam a műsorszolgáltató és a televíziós társaságok működését engedélyhez kösse, e hatáskör gyakorlása során figyelemmel kell lenni a médiarendszer pluralitására, és az engedélyezést objektív és átlátható eljárások és kritériumok alapján kell lefolytatni. [Lengyelországban](#) törvénymódosítás útján kísérelték meg megtiltani a műsorszolgáltatási engedély odaítélését az EGT-n kívül bejegyzett személyek ellenőrzése alatt álló társaságok számára, amit végül csak az elnök vétója akadályozott meg. Két televíziócsatorna működési engedélyének a szabályozó szerv általi megújítása kapcsán azonban különösen hosszúra nyúlt a közigazgatási eljárás.⁸⁰

Az információkhoz való hozzáférés mint a média, a civil társadalom és a közbizalom szükséges előfeltétele

A hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés joga alapvető szerepet játszik az újságírók munkájában, de a civil társadalom és általában a polgárok számára is fontos. A legutóbbi jogállamisági jelentés közzététele óta új, a közérdekű információkhoz való hozzáférést szélesebb körre kiterjesztő és egyszerűbbé tevő jogszabály lépett hatályba [Hollandiában](#). [Finnországban](#) lépéseket tesznek a kormány tevékenységének nyitottságáról szóló törvény reformja érdekében azzal a céllal, hogy kiterjesszék az alkotmányos iratbetekintési jog hatókörét. [Spanyolországban](#) jogalkotási munka van folyamatban annak érdekében, hogy a hivatali titkot szabályozó törvény reformjával megerősítsék az információkhoz való hozzáférést. [Dániában](#) politikai egyeztetések kezdődtek arról, hogy megszüntessenek-e bizonyos korlátozásokat a tájékozódáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatban. Más tagállamokban gyakorlati vagy jogi aggályok merülnek fel. [Belgiumban](#) egy nemrégiben elfogadott, a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elbírálási határidejét meghosszabbító, valamint a hozzáférés megtagadása tekintetében új jogalapokat bevezető jogszabály befolyásolhatja az információhoz és a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférés jogának gyakorlását. [Litvániában](#) aggályok merültek fel

⁷⁹ A kapcsolódó ajánlások Csehországot, Ciprust, Magyarországot, Máltát, Lengyelországot, Romániát, Szlovéniát és Szlovákiát érintik.

⁸⁰ A kapcsolódó ajánlások Lengyelországot érintik. Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás van folyamatban.

azzal kapcsolatban, hogy az adatvédelmi szabályok hatóságok általi értelmezése korlátozza a tájékozódni kívánó újságírók munkáját. [Ausztriában](#) továbbra is kihívást jelent, hogy a dokumentumokhoz és a közérdekű információkhoz való hozzáférést nem szabályozza átfogó és betartatható jogszabályi keret, és az erre irányuló kodifikációs munka sem haladt előre. [Máltán](#) az újságírók még mindig akadályokba ütköznek, amikor hozzáférést kérnek a hatóságok birtokában lévő információkhoz. [Magyarországon](#) a veszélyhelyzetre hivatkozva továbbra is akadályozzák a közérdekű információkhoz való hozzáférést.⁸¹

Az újságírók biztonságát érő fenyegetések

Az újságírók továbbra is ki vannak téve fenyegetésnek és munkájuk akadályozásának, és több tagállamban fizikai támadásokról is beszámoltak. Az Európa Tanács keretei között működő, az újságírók védelmének és biztonságának előmozdításával foglalkozó platform, valamint a médiaszabadság feltérképezésével foglalkozó platform egyaránt azt jelezte, hogy 2021-ben jelentős mértékben nőtt a riasztások száma,⁸² és ezen belül növekedést mutatott az online támadások száma. Az elszenvedett sérelmek között szóbeli zaklatás, jogi fenyegetőzés, testi sértés, vagyon elleni támadás, uszítás, lejárató kampány és cenzúra egyaránt szerepelt. Az újságírók biztonságáról szóló 2021. évi bizottsági ajánlásban javasolt intézkedések kiterjedtek egyebek mellett a bűncselekmények hatékony és pártatlan kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására, a független reagálási és támogatási mechanizmusokra, a helyszínekhez és az információforrásokhoz való hozzáférésre, a tüntetéseken jelen lévő újságírók biztonságának garantálására, a képzésre, valamint az online biztonságra és a digitális készségfejlesztésre.

Egyes tagállamok intézkedéseket hoztak vagy megerősítették meglévő intézkedéseiket az újságírók biztonságának javítása érdekében. [Franciaországban](#) jogszabályban ismerték el az újságíróknak a tüntetések kapcsán betöltött szerepét, és a Belügyminisztérium és a sajtó között létrejött összekötő bizottság mostantól lehetőséget ad a tiltakozó megmozdulásokon és a tüntetéseken jelen lévő újságírók biztonságával kapcsolatos párbeszédre. [Hollandiában](#) a kormány folytatta a „PersVeilig” platform bővítését, finanszírozását és fejlesztését, valamint az ügyészek, a rendőrség és a média képviselői közötti szoros együttműködés támogatását. [Németországban](#) a szövetségi tartományok hatóságai, a Sajtótanács és a média más szereplői közösen vizsgálják, hogy a tiltakozó megmozdulásokon részt vevő újságírók biztonságának garantálása érdekében hogyan fejleszthetők tovább a médiaszereplők és a rendőrség által követett magatartási szabályok. [Görögországban](#) az elmúlt időszakban gyakoriak voltak a fenyegetésről és a fizikai támadásokról szóló beszámolók, és a kormány nemrég elfogadott egy egyetértési megállapodást az újságírók védelméről. Más tagállamokban eltökéltebb erőfeszítésekre volna szükség a helyzet kezeléséhez. [Horvátországban](#) az újságírói szakmai környezetet beárnyékolja az újságírók elleni – részben politikusok általi – verbális agresszió. [Szlovéniában](#) egyre több aggodalom forrása az újságírókat körülvevő ellenséges környezet, valamint az ellenük irányuló online zaklatás és fenyegetések. [Szlovákiában](#) elhalasztották az újságírók védelmét szabályozó, korábban beterjesztett törvényjavaslat elfogadását.⁸³

Az EU területén meggyilkolt újságírók kapcsán tovább folynak a büntetőeljárások. [Máltán](#) vádat emeltek Daphne Caruana Galizia újságíró meggyilkolásának egyik állítólagos

⁸¹ A kapcsolódó ajánlások Belgiumot, Dániát, Németországot, Észtországot, Spanyolországot, Litvániát, Luxemburgot, Máltát, Ausztriát és Finnországot érintik.

⁸² A 2020. és a 2021. évet összehasonlítva az Európa Tanács keretei között működő, az újságírók védelmének és biztonságának előmozdításával foglalkozó platform 42%-os növekedést tapasztalt a riasztások számában, a médiaszabadság feltérképezésével foglalkozó platform szerint pedig az EU tagállamaiban 72%-kal nőtt a riasztások száma. A 2021. évi riasztások egy jelentős része online zaklatással, valamint a Covid19-járvány miatti tiltakozó megmozdulásokon elkövetett támadásokkal volt összefüggésben.

⁸³ A kapcsolódó ajánlások Görögországot, Horvátországot, Szlovéniát és Szlovákiát érintik.

eltervezője ellen, akivel szemben bünszövetségben elkövetett emberölésben való bűnrészesség vádjával folyik eljárás. A gyilkossággal kapcsolatban 2021 júliusában közzétettek egy, a büntetőeljárástól függetlenül összeállított vizsgálati jelentést, amely megállapította, hogy az állam és annak szervei nem nyújtottak teljes körű védelmet az újságíró számára a valós és közvetlen veszélyekkel szemben, és nem léptek fel a gyilkosság megakadályozása érdekében. A jelentés ajánlásokat fogalmaz meg a jogállamiság terén, ezen belül az ország médiarendszerére vonatkozóan is. [Szlovákiában](#) folyamatban van a Jan Kuciak és menyasszonya, Martina Kusnirova meggyilkolásával kapcsolatos büntetőper, míg [Hollandiában](#) Peter R. de Vries újságíró meggyilkolása nyomán kezdődött büntetőper. [Görögországban](#) a hatóságok nyomoznak Jéorjiosz Karaivaz újságíró 2021. áprilisi meggyilkolása kapcsán.

Jogi fenyegetések és visszaélészerű perek a közéleti részvétel akadályozására

A közérdekű kérdésekben nyilvános szereplést vállaló újságírók és jogvédők zaklatásának sajátos formáját képezik a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek. Ez a jelenség az elmúlt időszakban egyre nagyobb teret nyert az EU-ban. Hathatós biztosítékokra van szükség ahhoz, hogy a zaklatás e formája ne tudja elhallgattatni az újságírókat, és ne fogja vissza a médiaszabadságot és a véleménynyilvánítás szabadságát. Az újságírók közéleti részvételét akadályozó stratégiai perek egyik leggyakoribb hivatkozási alapja a rágalmozás.

A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek visszaszorítása érdekében egyes tagállamokban viták vagy egyeztetések kezdődtek az eljárási biztosítékok bevezetésének lehetőségéről, és/vagy már folyamatban van a rágalmozás törvényi szabályozásának felülvizsgálata. [Litvániában](#) jogszabály-módosítást készítettek elő annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az ilyen jellegű keresetek idejekorán történő elutasítását, és folyamatban van a rágalmozással kapcsolatos büntetőjogi felelősség felülvizsgálata. [Írországban](#) az Igazságügyi Minisztérium felülvizsgálatot kezdeményezett, amelynek eredményeképpen ajánlások születtek egy új, a közéleti részvételt akadályozó stratégiai keresetek idejekorán történő elutasítását lehetővé tévő mechanizmus létrehozásáról. [Máltán](#) a kormány törvénymódosítást kezdeményezett a rágalmozás szabályozásával kapcsolatos egyes eljárásjogi kérdések reformja érdekében. [Olaszországban](#), bár egy mérföldkőnek számító 2021-es alkotmánybírószági ítélet nyomán lényegében megszűnt a rágalmozás szabadságvesztéssel való büntethetősége, aggályokat vet fel a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek egyre növekvő száma, valamint a büntetőjogi és a polgári jogi rágalmozási ügyek kombinálódása. [Szlovákiában](#) egyelőre még várni kell azokra a jogszabály-módosításokra, amelyek mérséklik a rágalmozásért kiszabható büntetési tételeket. [Horvátországban](#) továbbra is gyakoriak az újságírók elleni visszaélészerű perek, ami veszélyezteti a kisebb helyi sajtóorgánumok és a szabadúszó újságírók létét. Továbbra is vannak példák arra, hogy az ilyen típusú, újságírók elleni pereket politikusok vagy közéleti tisztséget betöltő személyek – köztük esetenként bírák – kezdeményezik. [Lengyelországban](#) a hírmédia továbbra is ki van téve a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek fenyegetésének, és a jelek szerint ezek a típusú perek főként a kormány tevékenységével szemben kritikus újságírók ellen irányulnak.⁸⁴

2.4. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések

Demokráciában az intézményi fékek és ellensúlyok szerves részét képezik a jogállamiságnak. A fékek és ellensúlyok olyan, egymás kölcsönös ellenőrzésén alapuló rendszert alkotnak, amely garantálja, hogy az egyes szervek a hatásköreiket mindig más hatóságok ellenőrzése

⁸⁴ A kapcsolódó ajánlások Írországot, Horvátországot és Olaszországot érintik.

alatt gyakorolják. Mindamellet, hogy a fékek és egyensúlyok az egyes tagállamok politikai és jogi hagyományai szerint tagállamonként eltérő modellen alapulhatnak, minden tagállamban léteznie kell ilyen rendszernek ahhoz, hogy biztosított legyen a jogállamiság és a demokratikus normák tiszteletben tartása. Egészséges demokráciákban a civil társadalmi szervezetek, valamint a független hatóságok, köztük az esélyegyenlőségi szervek, az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények nélkülözhetetlen szereplői a fékek és ellensúlyok rendszerének, és a működésük korlátozására irányuló kísérletek veszélyeztethetik a jogállamiságot.

A jogalkotási folyamat minősége és inkluzivitása

A 2020. és a 2021. évi jogállamisági jelentésben azonosított tendenciát követve több tagállam folytatta a jogalkotási folyamat minőségének javítását. Az érdekeltek, köztük a civil társadalmi szervezetek részvételének javítása mind a jogalkotás minőségére, mind az eljárások átláthatóságára jótékony hatással lehet. [Bulgária](#) új szabályokat fogadott el a törvényalkotás folyamatának javítására, [Spanyolország](#) pedig kezdeményezéseket indított útjára annak érdekében, hogy növelje a nyilvánosságnek a szakpolitikai döntés-előkészítésben való részvételét. [Észtországban](#) az erőfeszítések olyan új digitális platformok létrehozására összpontosulnak, amelyek lehetővé teszik a nyilvánosság részvételét a döntéshozatali folyamatokban. [Franciaországban](#) tovább erősítették és újabb területekre, köztük az igazságügyi rendszerre is kiterjesztették az országos nyilvános konzultációk gyakorlatát. [Luxemburgban](#) benyújtották a polgári jogalkotási kezdeményezés intézményét létrehozó alkotmánymódosítás tervezetét.

Egyes tagállamokban aggályokat vet fel az érdekeltekkel való konzultáció formális keretének hiánya vagy elégtelen gyakorlati alkalmazása. [Cipruson](#) és [Máltán](#) a nyilvános konzultációknak nincs szabályozott rendszere, és ez az eszköz csak korlátozott szerepet játszik a szakpolitikai döntés-előkészítésben. [Görögországban](#) a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos nyilvános konzultációkat gyakran túlságosan későn tartják ahhoz, hogy a civil társadalmi szervezetek és a nyilvánosság észrevételei érdemi hatást fejthessenek ki. [Luxemburgban](#) és [Szlovákiában](#) továbbra is jelen vannak a jogalkotási folyamat általános inkluzivitásával kapcsolatos aggályok. [Lettországon](#) aggályok merültek fel a civil társadalmi szervezetek korlátozott helyi szintű részvétele miatt. [Lengyelország](#) a helyreállítási és rezilienciaépítési tervében vállalta, hogy intézkedéseket fogad el a szabályozási keret jobbá és stabilabbá tételére érdekében. [Magyarországon](#) a nyilvános konzultációk hiánya és a gyorsított jogalkotás együttes hatására tovább gyengült a szabályozási környezet minősége. [Romániában](#) továbbra is aggályok övezik a sürgősségi kormányrendeletek rendszeres alkalmazását, valamint a nyilvános konzultációk egyes gyakorlati aspektusait, ezen belül a civil társadalom által megfogalmazott javaslatok tényleges figyelembevételét.⁸⁵

A szükséghelyzeti intézkedések és a Covid19-világjárvány tanulságai

A Covid19-világjárvány 2021. őszi-téli visszatéréséből fakadó kihívásokra reagálva egyes tagállamok továbbra is a szükségállapot szabályai szerint működtek, a legtöbb tagállamban azonban ezeket a különleges jogrendeket és az alapjogok velük összefüggő korlátozásait fokozatosan megszüntették. Több tagállam most azon dolgozik, hogy levonja az összegyűjtött tapasztalatok tanulságait, és egyes tagállamok igyekeznek a jogi kereteik átdolgozásával jobban felkészülni a jövőbeli válsághelyzetekre. [Portugáliában](#) és [Svédországban](#) külön erre a célra létrehozott struktúrák vizsgálják annak lehetőségét, hogy állandó kereteket hozzanak

⁸⁵ A kapcsolódó ajánlások Észtországot, Ciprust, Lettországot, Luxemburgot, Portugáliát és Romániát érintik.

létre a kivételes körülmények kezelésére, miközben [Hollandiában](#) szintén hasonló irányban gondolkodnak. [Dániában](#) a kormány – az érdekeltekkel folytatott széles körű konzultáció mellett – felülvizsgálta a 2021 februárjában elfogadott járványügyi törvény alkalmazását. [Csehországban](#) az Egészségügyi Minisztérium auditálta a világjárvánnyal összefüggő intézkedések elfogadásának folyamatát annak nyomán, hogy a bíróságok több ilyen intézkedést megsemmisítettek. [Franciaországban](#) az Államtanács a 2021. évi éves vizsgálatát a szükségállapotoknak szentelte, és javaslatokat fogalmazott meg azok meghatározásának és szervezésének jobbítására.

A szükségállapot hatáskörök egyes esetekben a Covid19-világjárványtól független más válsághelyzetekkel összefüggésben is fennmaradtak. [Magyarországon](#) az ukrain inváziót követően az Alaptörvény módosított rendelkezései alapján újabb „veszélyhelyzetet” hirdettek ki. [Lengyelországban](#) szükségállapotot hirdettek ki a lengyel–fehérorosz határon, amellyel összefüggésben az érdekeltek alkotmányossági, illetve az alapjogok korlátozásával kapcsolatos aggályokat fogalmaztak meg. [Litvániában](#) szintén szükségállapotot hirdettek ki annak nyomán, hogy Fehéroroszország eszközként használta fel a migrációt. Ezzel összefüggésben bírálatokat váltott ki az ellenőrző szervezetek és az újságírók munkájának korlátozása, amelyet azután fokozatosan megszüntettek.

Az alkotmánybíróságok szerepe a fékek és ellensúlyok rendszerében

Az alkotmánybíróságok kulcsszerepet játszanak a fékek és ellensúlyok rendszerében, és ezt a szerepüket a Covid19-világjárvány összefüggésében továbbra is betöltötték. Ez volt a helyzet [Franciaországban](#), ahol az Alkotmánybíróság kijelölte a végrehajtó és a törvényhozó hatalmat az egészségügyi szükségállapotban megillető hatáskörök határait, valamint [Németországban](#), [Spanyolországban](#) és [Olaszországban](#), ahol az alkotmánybíróságok alkotmányossági felülvizsgálatnak vetették alá a Covid19-világjárvány elleni küzdelem jegyében hozott szükséghelyzeti intézkedéseket.

Az alkotmánybíróságok más fontos területeken, például a választások kapcsán is gyakoroltak ellenőrzést. [Portugáliában](#) az Alkotmánybíróság egy indítvány alapján felülvizsgálta a választási okmányokat. Az új parlamenti ciklus csak a felülvizsgálat lefolytatását és a szavazás megismétlését követően kezdődhetett meg. [Cipruson](#) – strukturálisabb jellegű egyeztetések keretében – továbbra is vita folyik a parlamentben arról, hogy létrehozzanak-e alkotmánybíróságot.

Más tagállamokban az alkotmánybíróságok egyes határozatai aggályokat ébresztettek az uniós jog elsőbbségét illetően. [Romániában](#) a kormány egyértelműen elkötelezte magát az uniós jog elsőbbségének elve mellett, de továbbra is aggodalmat vált ki, hogy az Alkotmánybíróság vitatja ezt az elvet.⁸⁶ [Németország](#) esetében a Bizottság lezárta a német alkotmánybíróság egyik ítélete miatt indított kötelezettségszegési eljárást, miután a német kormány hivatalosan egyértelmű kötelezettséget vállalt az uniós jog elsőbbségének

⁸⁶ Két ítéletében az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a nemzeti rendes bíróságok nem tarthatók vissza fegyelmi szankciók kilátásba helyezésével attól, hogy figyelmen kívül hagyják az Alkotmánybíróság olyan határozatait, amelyek ellentétesek az uniós joggal (a Bíróság 2021. december 21-i ítélete, Euro Box Promotion és társai, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 egyesített ügyek), valamint hogy az uniós joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely szerint az ilyen határozatoknak a nemzeti rendes bíróságok bírái általi figyelmen kívül hagyása megalapozhatja a bírák fegyelmi felelősségét (a Bíróság 2022. február 22-i ítélete, RS, C-430/21, 87. pont). Fontos azonban, hogy a romániai Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék több olyan ítéletet is hozott, amelyben az Alkotmánybíróságnak az ítélkező testületek összetételére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát figyelmen kívül hagyva érvényre juttatta az Európai Unió Bírósága 2021. december 21-i ítéletét, tehát érvényesítette az uniós jog elsőbbségének elvét.

elismerésére. [Lengyelországban](#) az Alkotmánybíróság kifejezetten kétségbe vonta az uniós jog elsőbbségének elvét, és az uniós szerződések egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította. Ennek nyomán a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított [Lengyelországgal](#) szemben, amely még jelenleg is tart.⁸⁷

A nemzeti emberi jogi intézmények, az ombudsmanok, az esélyegyenlőségi szervek, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtása

A nemzeti emberi jogi intézmények,⁸⁸ az ombudsmanok, az esélyegyenlőségi szervek és más független hatóságok az elmúlt időszakban is szerepet játszottak a fékek és ellensúlyok nemzeti rendszereiben. Egyes tagállamokban tovább erősödött e hatóságok szerepe. [Svédországban](#) 2022 januárjában megkezdte működését az újonnan létrehozott Nemzeti Emberi Jogi Intézet. [Portugáliában](#) feladatainak figyelembevételével megreformálták az ombudsmani hivatal belső felépítését, [Lettországban](#) pedig módosították az ombudsmanok kinevezésének szabályait. [Belgiumban](#) a Szövetségi Emberi Jogi Intézet a működésének első éve alatt több véleményt és ajánlást is kibocsátott. A fékek és ellensúlyok rendszerének eredményességéhez szükséges annak biztosítása, hogy a független intézmények megállapításai nyomán a megfelelő szervek meghozzák a szükséges intézkedéseket.⁸⁹

A nemzeti emberi jogi intézmények, az ombudsmanok és az esélyegyenlőségi szervek azonban csak akkor tudják eredményesen ellátni feladataikat, ha rendelkeznek a szükséges erőforrásokkal, és függetlenségüket strukturális garanciák biztosítják. Több ilyen intézmény továbbra is kihívásokkal küzd. [Lengyelországban](#) a 2021 júliusában kinevezett új ombudsman továbbra is kulcsszerepet játszik a jogállamiság megőrzésében, bár cselekvési képességét behatárolják korlátozott erőforrásai. [Litvániában](#) aggályok merültek fel amiatt, hogy a Parlamenti Ombudsmanok Hivatala nem rendelkezik a feladatainak ellátásához szükséges erőforrásokkal, és egy új törvénytervezetet kritikák értek annak kapcsán, hogy kedvezőtlen hatással lesz a hivatal munkájára. [Magyarországon](#) fennmaradtak az alapvető jogok biztosának függetlenségével kapcsolatos aggályok, miután a biztos hivatalába beolvasztották az Egyenlő Bánásmód Hatóságát, és 2022 márciusában a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségén belül működő ENSZ akkreditációs albizottság fenntartotta azt az ajánlását, hogy a magyar nemzeti emberi jogi intézményt a korábbi kedvezőbb besorolás helyett B státuszúvá kell nyilvánítani. [Horvátországban](#) kihívások tapasztalhatók az ombudsman ajánlásainak végrehajtásával és nyomon követésével kapcsolatban, valamint az információkhoz való hozzáférés terén. Több tagállam még nem hozott létre nemzeti emberi jogi intézményt az ENSZ párizsi alapelveivel összhangban. Míg [Olaszországban](#), [Máltán](#) és [Romániában](#) megkezdődtek az előkészületek, [Csehország](#) még nem rendelkezik ilyen tervekkel.⁹⁰

Azt, hogy egy országban hogyan működik a jogállamiság, az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó ítéleteinek végrehajtása terén elért eredmények is jól jelzik. Ezért az országfejezetek most először tartalmaznak olyan rendszeres mutatókat, amelyek az Emberi Jogok Európai

⁸⁷ A Bizottság IP/21/7070. sz. sajtóközleménye, 2021. december 22. Lásd az alábbi 3.2. szakaszt.

⁸⁸ Az ENSZ párizsi alapelvei, amelyeket az ENSZ Közgyűlése 1993-ban hagyott jóvá (A/RES/48/134. sz. határozat), meghatározzák a nemzeti emberi jogi intézmények által teljesítendő legfontosabb követelményeket. A nemzeti emberi jogi intézményeket a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségén belül működő akkreditációs albizottság rendszeres időközönként akkreditálja.

⁸⁹ A kapcsolódó ajánlások Horvátországot, Hollandiát és Lengyelországot érintik.

⁹⁰ A kapcsolódó ajánlások Csehországot, Olaszországot, Litvániát, Máltát, Lengyelországot, Romániát és Szlovéniát érintik.

Bírósága irányadó ítéleteinek az egyes tagállamok általi végrehajtását mérik.⁹¹ Mindamellett, hogy a tagállamok eltérő teljesítményt mutatnak, összességében az Emberi Jogok Európai Bírósága által az elmúlt tíz évben az uniós tagállamok tekintetében hozott irányadó ítéletek körülbelül 40%-a nem került végrehajtásra.⁹²

A nemzeti fékek és ellensúlyok és a kémszoftverek használata

Az Amnesty International és oknyomozó újságírók egy csoportja 2021 júliusában ráirányította a figyelmet arra, hogy világszerte több kormány is alkalmaz egy „Pegasus” nevű, különösen intruzív kémszoftvert. Az EU-ban a megfigyelték között újságírók, ügyvédek, tagállami politikusok és európai parlamenti képviselők is szerepeltek. A téma az elmúlt év folyamán egyre nagyobb érdeklődést váltott ki.⁹³ A nemzetbiztonsági vonatkozások mellett szükség van arra is, hogy a nemzeti fékek és ellensúlyok biztosítsák a megfelelő biztosítékok működését, és megelőzhető legyen az alapjogok csorbulása. [Magyarországon](#) lezárták a Pegasus megfigyelőszoftver ügyvédek és újságírók elleni vélt használata miatt indított vizsgálatokat, ugyanakkor aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a titkos megfigyeléseknek a büntetőeljárásokon kívüli alkalmazása felett nincs hatékony bírósági felülvizsgálat. [Lengyelországban](#) a Pegasus és más hasonló kémszoftverek használatával kapcsolatban felmerült gyanú ellenére az ügyészség nem indított nyomozást. [Franciaországban](#) a párizsi ügyészség nyomozást indított a személyek megfigyelésére alkalmas kémszoftverek – különösen újságírók elleni – használatának gyanúja miatt. [Spanyolországban](#) a Pegasus és más hasonló kémszoftverek használatát az ombudsman és a bíróságok egyaránt vizsgálták. Bár a nemzetbiztonság garantálása tagállami hatáskör, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak alkalmazniuk kell a vonatkozó uniós jogot, beleértve az Európai Unió Bírósága (EUB) ítélezési gyakorlatát is. A jogállamiság fogalmából következik, hogy az ilyen típusú eszközöknek a tagállami biztonsági szolgálatok általi használatát megfelelően ellenőrizni kell abból a szempontból, hogy az teljes mértékben tiszteletben tartja-e az uniós jogot, beleértve az alapjogokat, köztük a személyes adatok védelméhez való jogot, az újságírók biztonságához való jogát és a véleménynyilvánítás szabadságát is. Nyomozásban a megfigyelési céllal alkalmazott eszközök használatakor eljárási jogokat, köztük a terheltet megillető jogokat is tiszteletben kell tartani. Tehát stabil intézményi fékekre és ellensúlyokra van szükség az állami szervek által végzett tevékenység, együttműködés és kölcsönös ellenőrzés oly módon történő garantálásához, hogy az egyes szervek a hatásköreiket mindig más hatóságok ellenőrzése alatt gyakorolják.

A civil társadalmi szervezetek mint a jogállamiság alapvető szereplői

A civil társadalmi szervezetek és az emberi jogok területén működő jogvédők alapvető szerepet töltenek be azzal, hogy őröködnék a jogállamiság megsértésének esetei felett, és konkrét esetekben tevékenyen részt vesznek a jogállamiság, a demokrácia és az alapjogok érvényesülésének előmozdításában. Az uniós jog⁹⁴ – európai szintű normákkal⁹⁵ kiegészülve

⁹¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásához szükséges intézkedések elfogadását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felügyeli.

⁹² European Implementation Network és Democracy Reporting International, Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law.

⁹³ Az Európai Parlament külön vizsgálóbizottságot hozott létre („PEGA”) a Pegasus kémszoftver és más hasonló technológiák EU-n belüli megfigyelési célú használatának kivizsgálására.

⁹⁴ A Bíróság 2020. június 18-i ítélete, Bizottság kontra Magyarország, C-78/18, EU:C:2020:476, 112. és 113. pont.

⁹⁵ Lásd különösen: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec(2007) 14 ajánlása a nem kormányzati szervezetek jogállásáról Európában.

– megállapítja azokat az alapvető követelményeket, amelyek biztosítják a civil társadalmi szervezetek indokolatlan beavatkozásoktól mentes működését. Azt követően, hogy az orosz katonai agresszió elől menekülve több millióan érkeztek az EU területére, a civil társadalom kulcsszerepet játszott az érkezők fogadásában az egyes tagállamokban, valamint alapvető cikkekkkel és szolgáltatásokkal való ellátásukban, ideértve a pszichológiai és az egészségügyi támogatást is.

Több tagállam lépéseket tesz a civil társadalmi szervezetek helyzetének javítására. [Bulgáriában](#) megkezdte működését a civil társadalom fejlődésével foglalkozó tanács, amelyet a civil társadalmi szervezetek segítségével hoztak létre. [Romániában](#), ahol a civil társadalmi szervezetek kihívásokkal szembesülnek, tervezik, hogy egyszerűsítik a nem kormányzati szervezetekre vonatkozó nyilvántartásbavételi eljárásokat. [Svédországban](#) folyamatban van a civil társadalmi szervezetek működésére és finanszírozására vonatkozó keretszabályok felülvizsgálata. [Máltán](#) eloszlatták a civil társadalmi szervezetek forráshoz jutásával kapcsolatos korábbi aggályokat. Miközben a tagállamok többségében olyan környezet alakult ki, amely segíti és támogatja a civil társadalmat, és az általános vélekedés szerint a civil társadalom továbbra is nyitottnak⁹⁶ tekinthető, bizonyos tagállamokban a civil társadalmi szervezetek még mindig kihívásokkal szembesülnek. Ilyen kihívást képezhetnek a megterhelő nyilvántartásbavételi eljárások, a finanszírozáshoz jutás nehézségei, a korlátozó jogszabályok, valamint a támadásokkal és a fenyegetésekkel – köztük a közéleti részvételt akadályozó perekkel és a lejárató kampányokkal – szembeni nem megfelelő védelem. [Írországban](#) továbbra is jogi akadályok nehezítik a civil társadalom finanszírozását, [Németországban](#) pedig még mindig aggályosak a civil társadalmi szervezetekre vonatkozó adómentességi szabályok, bár ezek orvosolhatók a közeljövőben esedékes reformok keretében. [Szlovéniában](#) a civil társadalomnak kihívásokkal kellett szembenéznie a negatív narratívák miatt, ugyanakkor megoldották a finanszírozással és a gyülekezés szabadságának korlátozásával kapcsolatos kérdéseket. [Csehországban](#) még fennállnak bizonyos aggályok a civil társadalmi szervezetek közfinanszírozáshoz jutásával kapcsolatban, [Szlovákiában](#) pedig továbbra is vannak zárva az állami támogatási programokból a nemek közötti egyenlőségért és az LMBTIQ-személyek jogaiért küzdő szervezetek. [Cipruson](#) a kormány intézkedéseket hozott a civil társadalom jobb segítése és a hatóságokkal való kommunikáció javítása érdekében. [Olaszországban](#) továbbra is bonyolult a civil társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételének eljárása. [Görögországban](#) továbbra is aránytalanul tartanak egyes nyilvántartásbavételi követelményeket, és az Államtanács jelenleg vizsgálja a hatályos jogszabályi rendelkezéseket. [Spanyolországban](#) a parlament előtt fekszik az állampolgárok biztonságáról szóló törvény reformja, amelyre a törvénnyel kapcsolatban korábban – részben a civil társadalom által – megfogalmazott aggályok adtak okot. [Franciaországban](#) új törvényeket fogadtak el az egyesületek pénzügyi környezetének javítására, több érdekelt azonban aggályosnak tartja a köztársaság elveiről szóló törvénynek a civil társadalmi térre gyakorolt hatását.⁹⁷

Egyes tagállamokban a rendszerszintű korlátozások tovább rontották a civil társadalom működőképességét, és potenciálisan visszatartó hatást is kifejthetnek. [Lengyelországban](#) tovább romlott a civil társadalmi tér állapota, és egyes újabb jogszabálytervezetek még további kedvezőtlen hatásokkal is járhatnak. [Magyarországon](#) továbbra is nyomás alatt

⁹⁶ A Civicus nem kormányzati szervezet értékelése szerint. A szervezet öt besorolási osztályon alapuló minősítési rendszert alkalmaz: nyitott, behatárolt, akadályozott, elnyomott és zárt civil társadalom. A 2021. évhez képest három tagállam kedvezőtlenebb besorolást kapott: kettő minősítése nyitott helyett behatárolt, egyé behatárolt helyett akadályozott lett.

⁹⁷ A kapcsolódó ajánlások Németországot, Írországot, Görögországot és Svédországot érintik.

működik a független civil társadalom, az LMBTIQ-közösséget képviselő szervezetek arról számoltak be, hogy a kormány lejárató kampányokat indított ellenük, miközben az államnak a civil társadalom finanszírozásában játszott szerepe kérdéseket vet fel.⁹⁸

3. EU-SZINTŰ FEJLEMÉNYEK ÉS FELLÉPÉS

3.1. A jogállamisági jelentéssel kapcsolatos párbeszéd és a jelentés utóélete

Intézményközi párbeszéd

A Tanács folytatta azt a gyakorlatát, hogy a jogállamisági jelentés alapján éves jogállamisági párbeszédet szervez. A Tanács elnöksége 2021 szeptemberében az Általános Ügyek Tanácsa keretében horizontális vitát tartott a jogállamisági fejleményekről. Az Általános Ügyek Tanácsa emellett 2021 novemberében⁹⁹ és 2022 áprilisában¹⁰⁰ országszintű tanácskozásokat is tartott, amelyek a jogállamisági jelentés országfejezeteiben kiemelten tárgyalt fejleményekre összpontosítottak. Célzottan az Igazságügyi Tanács is foglalkozott egyes, a jogállamisággal összefüggő kérdésekkel, ennek keretében a miniszterek 2021 decemberében eszmét cseréltek a Covid19-világjárványnak a bíróságok működésére gyakorolt hatásairól, 2022 márciusában pedig megvitatták az ügyvédi segítség igénybevételének lehetősége és a jogállamiság kapcsolatát. A tagállamok egyértelmű érdeklődést mutattak a tanulságok és a bevált megoldások egymással való megosztása iránt, tekintettel arra, hogy ez elősegíti a problémák konstruktív megelőzését.

Az Európai Parlament folytatta a jogállamiságról tartott vitákat. Az intézmény 2021 júliusa óta több állásfoglalást is elfogadott a jogállamiságról és konkrét kérdésekről, például a médiaszabadságról és a civil társadalomról.¹⁰¹ A Parlament külön állásfoglalást fogadott el a 2021. évi jogállamisági jelentésről,¹⁰² amelyben üdvözölte különösen azt a vállalást, hogy a jelentések a jövőben a tagállamoknak szóló konkrét ajánlásokat is tartalmazni fognak. Az állásfoglalás megismételte a korábban már felvetett kérdéseket, köztük a hiányosságok kiküszöbölésének elmaradása esetén igénybe vehető eszközök meghatározásának szükségességét, és ismét felvetette, hogy a Parlament támogató, hogy intézményközi megállapodás jöjjön létre egy, a demokráciára, a jogállamiságra és az alapjogokra vonatkozó uniós mechanizmusról. A Bizottság értékesnek tartja az Európai Parlamenttel folytatott együttműködést, és egyértelművé tette, hogy az intézményközi eljárás központi szerepet játszik abban, hogy megerősödjék az EU képessége a jogállamiság figyelemmel kísérésére és

⁹⁸ A kapcsolódó ajánlások Magyarországot és Lengyelországot érintik.

⁹⁹ A vita a Horvátországban, Olaszországban, Cipruson, Lettországon és Litvániában bekövetkezett legfontosabb fejleményekre összpontosított.

¹⁰⁰ A vita a Luxemburgban, Magyarországon, Máltán, Hollandiában és Ausztriában bekövetkezett legfontosabb fejleményekre összpontosított.

¹⁰¹ Az Európai Parlament 2022. március 10-i állásfoglalása a jogállamiságról és az Európai Bíróság ítéletének következményeiről (P9_TA(2022) 0074); az Európai Parlament 2022. március 8-i állásfoglalása a civil társadalom mozgásterének Európában tapasztalható szűküléséről (P9_TA(2022) 0056); 2021. december 16-i állásfoglalása az alapvető jogokról és jogállamiságról Szlovéniában, különös tekintettel az EPPO ügyészeinek késedelmes kinevezésére (P9_TA(2021) 0512); 2021. december 15-i állásfoglalása a szervezett bűnözésnek az Unió saját forrásaira gyakorolt hatásáról és az uniós forrásokkal való visszaélésekről, különös tekintettel a megosztott irányításra az ellenőrzés és a kontrollok szempontjából (P9_TA(2021) 0501); 2021. november 11-i állásfoglalása a demokráciának, valamint a tömegtájékoztatás szabadságának és sokszínűségének az Unióban való megerősítéséről: polgári és büntetőjogi eljárások indokolatlan alkalmazása újságírók, nem kormányzati szervezetek és a civil társadalom elhallgattatására (P9_TA(2021) 0451).

¹⁰² Az Európai Parlament 2022. május 19-i állásfoglalása a Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentéséről (P9_TA(2022) 0212).

megőrzésére. Az a döntés, hogy a 2022. évi jelentésben ajánlások is szerepelnek, szintén az Európai Parlament javaslata alapján született.

Az Európai Parlament emellett országspecifikus vitákat is szervezett az Európai Parlament állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottságának (LIBE) a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok nyomán követésével foglalkozó csoportja keretében. A csoport helyszíni látogatást tett Bulgáriában, Máltán, Szlovákiában és Szlovéniában, és megbeszéléseket tartott megállapításairól. Az uniós jog elsőbbségével kapcsolatban lefolytatott vita mellett az Európai Parlament az egyik állásfoglalásában további lépéseket sürgetett a lengyelországi és a magyarországi jogállamisági aggályok kezelése érdekében.¹⁰³

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) az „Alapvető jogok és jogállamiság” ad hoc csoport,¹⁰⁴ a Régiók Bizottsága pedig az „Uniós polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek” szakbizottság¹⁰⁵ keretei között szintén folytatta az EU-szintű jogállamisági vitákat. Az EGSZB 2021 novemberében konferenciát szervezett a civil társadalomnak a jogállamisági mechanizmusban betöltött szerepéről.

A tagállami hatóságokkal és érdekelttel folytatott párbeszéd

A Bizottság folytatta a nemzeti szintű párbeszédet a tagállamokban. A 2021. évi jelentésből fakadó legfontosabb reformok megvitatása érdekében mind politikai, mind technikai szinten sor került kétoldalú találkozókra. A nemzeti parlamentek – jogalkotói minőségükben és a végrehajtó hatalmat felügyelő szervként egyaránt – alapvető szerepet játszanak a jogállamiság megőrzésében, ezért a biztosi testület tagjai által a nemzeti parlamenteknél tett látogatások kapcsán központi szerepet kapott a 2021. évi jelentésből fakadó feladatok megvitatása.¹⁰⁶

A jogállamisági kapcsolattartó pontok hálózata nyitott csatornaként szolgál a Bizottság és a tagállamok közötti rendszeres információcsere számára. A hálózat az éves jogállamisági jelentés előkészítése érdekében az elmúlt időszakban is rendszeresen ülésezett, és egyre inkább fórumává válik a bevált megoldások cseréjének és a nemzeti szinten tervezett vagy folyamatban lévő reformokkal kapcsolatos információk megosztásának.

¹⁰³ Az Európai Parlament 2022. május 5-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról (P9_TA(2022) 0204). Az Európai Parlament 2021. július 20. óta összesen három állásfoglalást fogadott el a lengyelországi és a magyarországi jogállamisági helyzetről: 2021. október 21-i állásfoglalás a lengyelországi jogállamisági válságról és az uniós jog elsőbbségéről (P9_TA(2021) 0439); 2021. szeptember 16-i állásfoglalás a tömegtájékoztatás szabadságáról és a jogállamiság helyzetének további romlásáról Lengyelországban (P9_TA(2021) 0395); 2021. július 8-i állásfoglalás az uniós jog és az LMBTIQ-személyek jogainak a magyar Országgyűlés által elfogadott jogszabályváltozások következtében Magyarországon történő megsértéséről (P9_TA(2021) 0362).

¹⁰⁴ Az „Alapvető jogok és jogállamiság” ad hoc csoport (FRRL) az EGSZB egyik horizontális testülete, és fórumként szolgál az európai civil társadalmi szervezetek számára az egymással való találkozáshoz, valamint az alapjogok, a demokrácia és a jogállamiság egyes tagállamokon belüli helyzetére vonatkozó értékelésük kölcsönös megosztásához.

¹⁰⁵ A szakbizottság tevékenysége az alkotmányos ügyekre, a kormányzásra, a jogalkotás minőségének javítására, a szubszidiaritásra és az arányosságra terjed ki.

¹⁰⁶ 2021. évi éves jelentés a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról.

A Bizottság a jövőben is törekedni fog a tagállami érdekeltekkel és hatóságokkal fenntartott kapcsolatainak megerősítésére, részben a jelentésben található ajánlások következményeire összpontosítva is.

A civil társadalommal folytatott párbeszéd és a civil társadalom támogatása EU-szinten

A civil társadalom továbbra is kulcsfontosságú partnere az Európai Bizottságnak az éves jogállamisági jelentés elkészítésében. A civil társadalomtól kapott nagyszámú írásos beadvány és az országlátogatások keretében tartott találkozók mellett a Bizottság horizontális találkozókat is szervezett a civil társadalmi szervezetek több fontos hálózatával, illetve más kiemelt partnerekkel.¹⁰⁷ Ezek a hálózatok közös ajánlásokat dolgoztak ki a jogállamisági jelentés elkészítésének folyamatához.¹⁰⁸ Emellett a civil társadalom a jelentésből fakadó következmények kapcsán is fontos szerepet tölt be, ezért a Bizottság a tagállamokban működő képviselőivel és az Alapjogi Ügynökséggel együttműködésben a jövőben is feladatának tekinti a civil társadalmi szervezetekkel nemzeti szinten folytatott utólagos egyeztetéseket.

A Bizottság a Polgárok, egyenlőség, jogok és értékek programon keresztül fokozta a civil társadalmi szervezetek támogatására irányuló erőfeszítéseit, különös hangsúlyt helyezve azokra a kisebb helyi szervezetekre, amelyek sajátos korlátok között kénytelenek működni. A program keretében rendelkezésre álló teljes költségvetés (1,55 milliárd EUR) csaknem egyharmada kifejezetten a civil társadalmi szervezetek számára van elkülönítve, és ennek az összegnek legalább 40%-át helyi és regionális civil társadalmi szervezeteknek kell kapniuk. Konkrét projektek támogatása mellett lehetőség van a civil társadalmi szervezetek által végzett kapacitásépítés támogatására, valamint folyó költségek és fejlesztések finanszírozására is.

A Bizottság továbbra is elkötelezett amellett, hogy fontolóra vegye a civil társadalom, a szakmai hálózatok és más érdekeltek nagyobb fokú részvételének lehetőségeit a nemzeti és az EU-szintű jogállamisági vitafolyamatban. Ez mind a jelentés elkészítésére, mind pedig az abból fakadó feladatokra vonatkozik. Általánosabb szinten és az Európa jövőjéről szóló konferencia eredményeit is figyelembe véve a Bizottság meg fogja vizsgálni, hogyan lehetne a jogállamisággal kapcsolatos munkáját a polgárok közvetlen részvételének biztosítása mellett kiszélesíteni.

3.2. Nemzetközi együttműködés

A jogállamiság kulcsszerepet tölt be az EU külkapcsolataiban. Az EU globális szintű fellépésében központi helyet foglal el a partnereivel az emberi jogok védelme és előmozdítása, valamint a demokráciák megerősítése érdekében az egész világra kiterjedően végzett tevékenység. Világviszonylatban az EU és tagállamai áldozzák a legtöbbet a demokrácia támogatására. Az Ukrajna elleni orosz invázió nyomatékossította annak szükségességét, hogy megerősítsük az értékeink előmozdítására és megvédésére irányuló erőfeszítéseinket, jó példával járjunk elől, és – egyebek mellett az ENSZ vagy az Európa Tanács fórumain – együttműködjünk nemzetközi partnereinkkel. A Bizottság és több tagállam részt vett az Egyesült Államok elnöke által a demokratikus értékek világszerte

¹⁰⁷ Human Rights and Democracy Network, Alapjogi Ügynökség, Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata és Civil Society Europe.

¹⁰⁸ [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report](#), European Partnership for Democracy.

történő előmozdítása érdekében összehívott demokrácia-csúcstalálkozón tett kötelezettségvállalásokban, és vezető szerepet vállalt a végrehajtásuknak szentelt „cselekvési év” keretében tett erőfeszítésekben.

Az EU – a fenntartható fejlődési célokkal¹⁰⁹ összhangban – rendületlenül védelmezi az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot, amint azt az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó, a 2020 és 2024 közötti időszakra szóló uniós cselekvési terv¹¹⁰ is tanúsítja. Ami a közvetlenül szomszédos térségeket illeti, a jogállamiság szerepel az uniós tagság feltételül szabott „koppenhágai kritériumok” között, ennél fogva elengedhetetlen ahhoz, hogy a tagjelölt országok és a potenciális tagjelöltek beteljesíthessék európai perspektívájukat; a bővítési folyamat felülvizsgált módszertana pedig a csatlakozási folyamat középpontjába helyezi a jogállamiságot. Az EU továbbra is következetes megközelítés érvényesítésére törekszik kétoldalú, regionális és többoldalú szinten a tagjelölt országokkal és a potenciális tagjelöltekkel, valamint a szomszédságpolitika hatálya alá tartozó országokkal folytatott együttműködésében csakúgy, mint külső tevékenységében általában. Az EU az emberi jogok területén a partnerországokkal, illetőleg multilaterális szinten – és különösen az ENSZ égisze alatt – folytatott párbeszéd keretében rendszeresen foglalkozik emberi jogi kérdésekkel.

A jogállamiság világszintű védelmezése kiterjed a jogállamisági kérdéseknek a nemzetközi és a regionális szervezetekkel¹¹¹ folytatott együttműködésben való hangsúlyosabb megjelenítésére is. A jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok továbbra is alapelvei az EU és az Európa Tanács közötti együttműködésnek.¹¹² Ebben az összefüggésben az EU megújította azt a kötelezettségvállalását, hogy védelmezi és támogatja a független civil társadalmat, és ezzel párhuzamosan védi az emberi jogok területén működő jogvédőket és a szabad médiát. Az EU az ENSZ-fórumokon való részvételével összefüggésben alapvető vezérelvként tekint arra a vállalására, hogy külső tevékenysége keretében minden területen következetesen és koherens módon tiszteletben tartja, védelmezi és érvényre juttatja az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot, és külső tevékenysége sarokköveként támogatja az ENSZ emberi jogi rendszerét. Egyes nemzetközi szervezetek¹¹³ – köztük kiemelt helyen az Európa Tanács kulcsszerepet betöltő szervei – továbbra is fontos partnerként vesznek részt a jelentés elkészítésében és a jogállamiság Európán belüli megőrzésében, és ezekkel a testületekkel a Bizottság a jövőben is szoros együttműködést fog folytatni.

A Bizottság arra törekszik, hogy az Európa Tanáccsal és más nemzetközi szervezetekkel meglévő szoros kapcsolataira támaszkodva tovább erősítse ezt a kulcsfontosságú elemet jogállamisági munkájában.

3.3. Az EU fellépése a jogállamiság megőrzése érdekében

Az éves jogállamisági jelentés egy preventív mechanizmus, amelynek célja a jogállamiság helyzetének EU-szerte történő javítása, a figyelem ráirányítása a kihívásokra, valamint a megoldások keresésének elősegítése oly módon, hogy megelőzhető legyen a helyzet romlása.

¹⁰⁹ [Fenntartható fejlődési célok.](#)

¹¹⁰ [Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv \(2020–2024\).](#)

¹¹¹ Mint például az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európa Tanács, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ).

¹¹² [A Tanács következtetései az EU-nak az Európa Tanáccsal folytatott együttműködésre vonatkozó prioritásairól \(2020–2022\).](#)

¹¹³ A Velencei Bizottság, a Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO), az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (PACE), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága.

A folyamat kiegészíti a többi érintett, sajátos céllal létrehozott mechanizmust és eszközt. Ebben a szakaszban ezeket a mechanizmusokat és eszközöket tekintjük át.

A jogállamiság területén még kiforrottabbá vált az EUB ítélkezési gyakorlata. Az elmúlt időszakban az EUB több ítéletet is hozott a nemzeti rendes bíróságok által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérelmek tárgyában. Egy 2021. október 6-i ítéletében¹¹⁴ az EUB tisztázta azt a három helyzetet, amelyben a végső fokon eljáró nemzeti bíróság eltekinthet attól, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújt be a Bírósághoz, ha az előtte folyó eljárásban kérdés merül fel az uniós jog értelmezésével kapcsolatban.¹¹⁵ Egy másik ügyben az EUB kimondta, hogy az uniós joggal ellentétes, ha egy tagállam legfelsőbb bírósága egy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet azon az alapon törvénysértőnek minősít, hogy az előterjesztett kérdések nem relevánsak vagy szükségesek.¹¹⁶ Az EUB emellett azt is kimondta, hogy az uniós jog elsőbbségéből következően a nemzeti rendes bíróságok nem tarthatók vissza fegyelmi szankciók kilátásba helyezésével attól, hogy figyelmen kívül hagyják az Alkotmánybíróság olyan határozatait, amelyek ellentétesek az uniós joggal.¹¹⁷

Az EUB folytatta a Bizottság által elé tárt kötelezettségszegési ügyek vizsgálatát. Azokban az esetekben, amikor az érintett tagállam nem teljesítette az EUB ideiglenes intézkedéseit, az EUB bírság kiszabását kérte a Bíróságtól.¹¹⁸ A Bizottság folytatta az uniós szerződések öreként betöltött szerepéből fakadó kötelezettségeinek teljesítését, és kötelezettségszegési eljárásokat indított azokkal a tagállamokkal szemben, amelyekben megsértették a jogállamiság szabályait.¹¹⁹

A Tanács előtt továbbra is folyamatban van a [Lengyelországot](#) és a [Magyarországot](#) érintő, az EUSZ 7. cikkében az EU közös értékeinek megőrzése érdekében meghatározott eljárás. Az eljárás lehetőséget ad a Tanácsnak annak meghatározására, hogy fennáll-e az uniós értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, és megtegye a szükséges intézkedéseket ezzel a veszéllyel kapcsolatban. A Tanács [Lengyelország](#) ügyében 2022 februárjában, [Magyarország](#)

¹¹⁴ A Bíróság 2021. október 6-i ítélete, Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ A Bíróság korábban a CILFIT-ügyben hozott ítéletében három olyan helyzetet határozott meg, amelyben a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok nem kötelesek előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtani (a Bíróság 1982. október 6-i ítélete, CILFIT és társai, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i. a felmerült kérdés nem releváns a jogvita eldöntése szempontjából; ii. a szóban forgó uniós jogi rendelkezést a Bíróság már értelmezte; iii. az uniós jog helyes alkalmazása olyannyira nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár. Ezzel szemben abban az esetben, ha az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdés egyik esetben sem tartozik, a végső fokon eljáró nemzeti bíróság köteles a kérdéssel a Bírósághoz fordulni.

¹¹⁶ A Bíróság 2021. november 23-i ítélete, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ A Bíróság 2021. december 21-i ítélete, Euro Box Promotion és mások, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 egyesített ügyek.

¹¹⁸ A Bíróság 2021. október 27-én 1 millió EUR összegű napi kényszerítő bírságot szabott ki Lengyelországra, amelyet mindaddig fizetni kell, amíg Lengyelország nem hajtja végre a 2021. július 14-én elrendelt, egyebek mellett a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsának működésével kapcsolatos ideiglenes intézkedéseket.

¹¹⁹ Kiemelést érdemel, hogy a Bizottság 2021. december 22-én úgy határozott, hogy a lengyel Alkotmánybíróságnak az uniós jog elsőbbségét megkérdőjelező közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban megfogalmazódott súlyos aggályok miatt kötelezettségszegési eljárást indít Lengyelországgal szemben.

ügyében pedig 2022 májusában meghallgatást tartott, emellett 2021 decemberében általános jelleggel felmérte a két tagállam helyzetét.¹²⁰

A jogállamiság tiszteletben tartása továbbra is alapelve az uniós forrásokkal való helyes gazdálkodásnak. Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet¹²¹ az uniós költségvetés kapcsán végzett hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek a jogállamisági elvek megsértésével szembeni védelmét hivatott biztosítani. A Bizottság a rendelet alkalmazásának kezdete, 2021. január 1. óta figyelemmel kíséri valamennyi tagállam helyzetét, és iránymutatást bocsátott ki a rendelet alkalmazásáról.¹²² Az EUB a 2022. február 16-i ítéletében¹²³ megerősítette, hogy a rendelet összhangban van az EU-Szerződésekkel. A Bizottság 2022 áprilisában első ízben indította meg a rendeletben meghatározott hivatalos eljárást, Magyarországgal szemben.¹²⁴

Hasonló keretet tartalmaz egyes uniós alapok tekintetében a közös rendelkezésekről szóló rendelet,¹²⁵ amely 2021. július 1-jén lépett hatályba. A rendelet előírja a tagállamok számára, hogy a „horizontális feljogosító feltételek” között olyan eredményesen működő mechanizmusokat hozzanak létre, amelyek biztosítják, hogy az adott alap által támogatott programok és azok végrehajtása összhangban legyen az Alapjogi Chartában megállapított jogokkal és elvekkel, ideértve a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság által biztosított hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot is. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a horizontális feljogosító feltétel mind a program előkészítésekor, mind pedig mindvégig a programozási időszak folyamán teljesüljön.

Az uniós intézmények egyes jogállamisági kérdéseket – jelesül az igazságszolgáltatási rendszerek eredményességét, a korrupcióellenes küzdelmet, valamint a jogalkotási folyamat minőségét és inkluzivitását – az európai szemeszter keretében is vizsgálják annyiban, amennyiben azok makrogazdasági szempontból relevánsak, és hatással vannak az üzleti környezetre, a beruházásokra, a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra. Az európai szemeszter keretében elfogadott kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtásának előmozdítása érdekében a Bizottság a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében kidolgozott nemzeti helyreállítási tervek kapcsán egyeztetéseket folytatott és megállapodott több tagállammal konkrét, jogállamisági reformokkal és beruházásokkal kapcsolatos mérföldkövek kitűzéséről, amelyeket azután a Tanács hivatalosan is jóváhagyott.

Az európai szemeszter 2022. tavaszi fordulója keretében a Bizottság két tagállam kapcsán olyan további ajánlások megfogalmazását javasolta a Tanácsnak, amelyek összefüggnek a jogállamisággal.¹²⁶ Az Európai Bizottság a technikai támogatási eszközön keresztül technikai támogatást nyújt a tagállamoknak a közigazgatás és az igazságszolgáltatás hatékonyságának,

¹²⁰ Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást Lengyelországgal szemben 2017-ben kezdeményezte a Bizottság, Magyarországgal szemben pedig 2018-ban az Európai Parlament.

¹²¹ A 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet (HL L 433. I, 2020.12.22., 1. o.).

¹²² C(2022) 1382 final. Iránymutatás az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet alkalmazásáról.

¹²³ Lásd a C-156/21. és a C-157/21. sz. ügyet. Az EUB 2022. február 16-án kihirdetett ítéletei elutasítják az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet megsemmisítése érdekében Lengyelország, illetve Magyarország által benyújtott keresetet.

¹²⁴ A Bizottság az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárási szakaszt 2022. április 27-én indította meg első ízben.

¹²⁵ A 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 rendelet.

¹²⁶ [2022. évi európai szemeszter: tavaszi forduló](#).

minőségének és függetlenségének javításához. A Bizottság az igazságszolgáltatási reformok előmozdítására az éves uniós igazságügyi eredménytábla segítségével is törekszik.¹²⁷ A 2022. évi uniós igazságügyi eredménytábla most először közvéleménykutatási adatokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a vállalkozások miként érzékelik a beruházásvédelem eredményességét a különböző tagállamokban.¹²⁸ Az eredmények azt jelzik, hogy a közigazgatás működése, a jogalkotási folyamat stabilitása és minősége, valamint a bíróságok és a tulajdonvédelem eredményessége egyaránt kiemelten fontos a beruházásvédelemben vetett bizalom szempontjából. Az európai szemeszter és az igazságügyi eredménytábla kiegészíti a jogállamisági jelentést, és bizonyos kérdésekben alapként is szolgál annak elkészítéséhez.

Az uniós szintű fellépésnek fontos területévé vált a médiaszabadság és a médiapluralizmus kérdésköre. Az európai demokrácia, illetve a média- és az audiovizuális ágazat kapcsán 2020-ban elfogadott két cselekvési terv több intézkedést is tartalmaz a médiaszabadság és a médiapluralizmus támogatása és védelme érdekében. A Bizottság 2021 szeptemberében kibocsátott egy ajánlást a tagállamoknak címezve az újságírók biztonságáról,¹²⁹ 2022 áprilisában pedig intézkedéscsomagot fogadott el az újságíróknak és a civil társadalmi szervezeteknek a visszaélésszerű pereskedéssel (a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel) szembeni védelméről.¹³⁰ A Bizottság emellett európai keretjogszabály elfogadását tervezi a médiaszabadság területén.

4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A jogállamiság alapvető szerepet játszik abban, hogy szerte az EU-ban stabil, reziliens, tisztességes és demokratikus politikai, gazdasági és társadalmi környezetben élhessünk, nélkülözhetetlen az egységes piac és az Unió egészének jó működéséhez, és leképezi az európai polgároknak a Szerződés 2. cikkében rögzített törekvéseit és értékeit. A Bizottság mint az EU-Szerződések rendelkezéseinek és az uniós jog elsőbbségének érvényesüléséért felelős szerv elkötelezett amellett, hogy védje és előmozdítsa a jogállamiságot. Egy zöldebbé, digitálisabbá és szociális téren méltányosabbá válni igyekvő, dinamikus, előretekintő EU a jövőben sem nélkülözheti a szilárd alapokat. Az Ukrajna elleni orosz invázió mindannyiunkat emlékeztetett arra, hogy mekkora nyomás nehezedik nagyra becsült uniós értékeinkre. Polgárainkat és az őket megillető jogokat csak úgy védhetjük meg, ha az EU teljes területén határozottan és következetesen kiállunk a jogállamiság védelméért.

Az éves jogállamisági jelentés fontos része azoknak az erőfeszítéseknek, amelyeket mind nemzeti, mind uniós szinten teszünk a jogállamiság előmozdítása és védelme érdekében. A tagállamok folyamatos elkötelezettségére és együttműködésére támaszkodó idei jelentés bemutatja a jelentés korábbi kiadásaiban azonosított kihívások kezelése érdekében számos

¹²⁷ A Bizottság a 2022. évi uniós igazságügyi eredménytáblát 2022. május 19-én tette közzé: [Uniós igazságügyi eredménytábla](#).

¹²⁸ Lásd a 2022. évi uniós igazságügyi eredménytábla 54. és 55. ábráját.

¹²⁹ A Bizottság C(2021) 6650 final ajánlása (2021. szeptember 16.) az újságírók és más médiszakemberek védelmének, biztonságának és szerepvállalásának az Európai Unióban történő biztosításáról.

¹³⁰ Irányelvjavaslat a közéletben részt vevő személyeknek a nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélésszerű bírósági eljárásokkal (közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel) szembeni védelméről, 2022. április 27., COM(2022) 177 final; valamint a Bizottság C(2022) 2428 ajánlása (2022. április 27.) a közéletben részt vevő újságíróknak és emberijog-védőknek a nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélésszerű bírósági eljárásokkal („közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel”) szembeni védelméről.

tagállamban végrehajtott jogállamisági reformokat. Egyes tagállamokban azonban továbbra is komoly aggályok mutatkoznak.

Az immár harmadik kiadásában közzétett jogállamisági jelentés és az azon alapuló, a tagállamokkal – és azon belül részben a nemzeti parlamentekkel –, az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatandó párbeszéd jól bejáratott munkafolyamatba illeszkedik. A jelentés preventív szemléletéhez igazodva az idén először megfogalmazott ajánlások célja a tagállami reformok támogatása. Egyes esetekben az ajánlások irányt mutatnak a tagállamoknak a jelentésben bemutatott konkrét aggályok kezelése érdekében meghozandó intézkedésekhez.

A Bizottság ezt a jelentést a tagállamokkal folytatott folyamatos párbeszéd alapján készítette, ugyanakkor teljes mértékben vállalja a politikai felelősséget a benne foglalt megállapításokért és ajánlásokért. A jelentés következő kiadása be fogja mutatni az újabb fejleményeket, és értékelni fogja az ajánlások végrehajtását.

A jogállamisági párbeszéd új éves ciklusának kezdetén a Bizottság felkéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet arra, hogy folytassák a jelentésen alapuló általános és országspecifikus vitákat, és az ajánlásokból mint lehetőségből kiindulva előretekintően is értékeljék a konkrét végrehajtást. A Bizottság emellett várakozással tekint a nemzeti parlamentekkel, a civil társadalommal és más fontos szereplőkkel folytatott nemzeti szintű viták, valamint az európai szinten a polgárok fokozottabb részvételével zajló megbeszélések továbbvitele elé. A Bizottság felkéri a tagállamokat a jelentésben azonosított kihívások eredményes kezelésére, és készen áll arra, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak a jelentésben foglalt ajánlások végrehajtására irányuló erőfeszítéseikhez.