

Брюксел, 30.9.2020 г.  
SWD(2020) 316 final

## **РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.**  
**Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария**

*придружаващ*

### **СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.**  
**Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

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

## РЕЗЮМЕ

През последните години институциите на ЕС посочиха като източник на опасения независимостта на съдебната власт в Унгария, включително в иницирираната от Европейския парламент процедура по член 7, параграф 1 от ДЕС. Все още не са предприети мерки във връзка с призива за укрепване на независимостта на съдебната власт, отправен в контекста на европейския семестър. По-специално независимият Национален съдебен съвет се сблъсква с все по-големи предизвикателства при неутрализирането на правомощията на председателя на Националната съдебна служба, който е натоварен с управлението на съдилищата. Развитиията, свързани с Върховния съд (*Kúria*) също, поражда опасения, по-специално решението му да обяви за незаконосъобразно преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. Нови правила позволяват във Върховния съд да се назначават избрани от парламента членове на Конституционния съд извън рамките на обичайната процедура и се ограничават критериите за допустимост за председател на Върховния съд. Що се отнася до качеството и ефикасността, правосъдната система работи добре от гледна точка на продължителността на производствата и е с високо ниво на цифровизация.

В институционалната уредба за борба с корупцията участват различни органи. Недостатъчно независимите механизми за контрол и тесните взаимовръзки между политиката и определени национални предприятия благоприятстват корупцията. При отправянето на сериозни обвинения се наблюдава систематична липса на решителни действия за разследване и наказателно преследване на случаите на корупция, свързани с високопоставени длъжностни лица или техния непосредствен кръг. Този въпрос бе повдигнат в рамките на европейския семестър и от Групата държави срещу корупцията (GRECO) с оглед на липсата на ангажираност за спазване на отправените препоръки. Проверката на декларациите за имуществено състояние и интереси може да бъде подобрена по отношение на системните проверки и независимия надзор. Проверката на декларациите за имуществено състояние и интереси може да бъде подобрена по отношение на системните проверки и независимия надзор. Намаляващите възможности за упражняване на граждански контрол в контекста на ограниченията на медийната свобода, враждебната среда за организациите на гражданското общество и постоянно възникващите предизвикателства при прилагането на правилата за прозрачност и достъп до публична информация допълнително отслабват уредбата за борба с корупцията.

Независимостта и ефективността на Медийния съвет са изложени на риск. Не е гарантирана пълна прозрачност на собствеността на медиите. Медийната концентрация чрез създаването на конгломерата KESMA (Фондация на печата и медиите в Централна Европа) повиши рисковете за медийния плурализъм. Значителните по обем държавни реклами, насочени към проправителствени медии, позволиха на правителството да упражнява непряко политическо влияние върху медиите. Независимите медии са изправени пред системно възпрепятстване и сплашване, а същевременно тенденцията за икономическо придобиване на такива канали поражда допълнителни опасения.

Прозрачността и качеството на законодателния процес поражда тревога, тъй като е намаляло прибягването до обществени консултации и оценки на въздействието. Новопродобитата възможност публичните органи да оспорват окончателни съдебни решения пред Конституционния съд повдига въпроси, свързани с правната сигурност. Отслабването на независимите институции и увеличеният натиск върху гражданското

общество засягат допълнително принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване. Съдът постанови, че законодателството относно прозрачността на организациите на гражданското общество с чуждестранно финансиране не е съвместимо с правото на ЕС. Понастоящем се подготвят необходимите законодателни мерки за изпълнение на решението.

## I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Въздействие при формирането на структурата на унгарската съдебна система оказаха конституционните промени и обикновените съдебни реформи, извършени от 2011 г. насам. Последната реформа е проведена през декември 2019 г. Съдебната система в Унгария се състои от четири нива. На първа инстанция работят 113 районни съдилища, а 20 окръжни съдилища се произнасят по жалби срещу първоинстанционни решения и по определени дела на първа инстанция. Пет окръжни апелативни съдилища се произнасят по жалби срещу решенията на окръжните съдилища. Основната роля на Върховния съд (*Kúria*) е да гарантира еднакво прилагане на правото. Председателят на Националната съдебна служба (НСС) е орган, предвиден в Основния закон, който се избира от парламента и е натоварен с централното управление на съдилищата. Националният съдебен съвет е независим орган, който съгласно Основния закон осъществява надзор по отношение на председателя на НСС и участва в управлението на съдилищата. Съдиите се назначават от президента на републиката по препоръка на председателя на НСС въз основа на класиране на кандидатите, изготвено от местните съдебни съвети (състоящи се от съдии, избрани от своите колеги). Председателят на НСС не може да се отклони от това класиране без предварителното съгласие на Националния съдебен съвет. Конституционният съд не е част от съдебната система и осъществява контрол на конституционността на закони и съдебни решения. Прокуратурата е независима институция, натоварена с правомощия за разследване и наказателно преследване на престъпления. Унгарската адвокатска колегия и регионалните адвокатски колегии са самоуправляващи се публични органи, които представляват интересите на юридическата професия и които определят и следят за изпълнението на професионални стандарти, включително чрез дисциплинарни мерки.

### **Независимост**

**Националният съдебен съвет е изправен пред трудности да служи за баланс на правомощията на председателя на Националната служба за съдебната власт. Изборът на нов председател на Националната служба за съдебната власт може да създаде условия за засилено сътрудничество.** Председателят на НСС се избира от парламента<sup>1</sup> и разполага с широки правомощия, свързани с управлението на съдебната система. Председателят на НСС осъществява дейност под надзора на Националния съдебен съвет<sup>2</sup>. Последният обаче трябва да се съобразява с редица структурни ограничения, които не му позволяват да упражнява ефективен надзор по отношение на действията на председателя на НСС. По-специално той няма право да бъде консултиран относно законодателни предложения, които засягат правосъдната система<sup>3</sup>. Националният съдебен съвет изпълнява ограничена роля при назначаването на съдии<sup>4</sup>, както и при назначаването на председатели на съдилища и други

---

<sup>1</sup> Председателят на НСС се номинира от президента на републиката и се избира от парламента с мнозинство от две трети измежду съдии, придобили поне петгодишен опит като съдии, като мандатът му е с продължителност девет години без възможност за преизбиране (вж. представената от Унгария информация за годишния доклад относно върховенството на закона).

<sup>2</sup> Националният съдебен съвет се състои от председателя на *Kúria* като член *ex officio* и 14 членове — съдии (както и 14 заместници), които се избират от своите колеги за шестгодишен период (вж. представената от Унгария информация за годишния доклад относно върховенството на закона).

<sup>3</sup> В рамките на законодателния процес председателят на НСС представлява съдебната власт.

<sup>4</sup> Заявленията от съдии се оценяват въз основа на точкова система, установена с Указ № 7/2011 от 4 март 2011 г., издаден от министъра на правосъдието и основан на Закон CLXII от 2011 г., който съдържа изчерпателен списък с критерии, които трябва да се вземат предвид при класирането на

ръководители на съдилища<sup>5</sup>. Освен това той разполага с ограничени ресурси и зависи от председателя на НСС за отпускане на средства от бюджета<sup>6</sup>. Липсата на ефективен контрол върху председателя на НСС увеличава риска от произволни решения във връзка с управлението на съдебната система<sup>7</sup>. По-специално Националният съдебен съвет отправи критики към предишния председател на НСС, че е нарушил закона с отмяната на процедурите за подбор на председатели на съдилища и по свое усмотрение е назначил временно изпълняващи длъжността председатели на съдилища без одобрението на Националния съдебен съвет<sup>8</sup>. Поради това Националният съдебен съвет официално поиска от парламента да освободи председателя на НСС<sup>9</sup>. Компетентната парламентарна комисия разгледа това искане и през юни 2019 г. парламентът го отхвърли. Ограничените правомощия на Националния съдебен съвет и необходимостта те да бъдат укрепени бяха подчертани от Съвета на Европа<sup>10</sup>, Европейската комисия<sup>11</sup> и заинтересованите страни<sup>12</sup>. На 9 юли 2019 г. в контекста на европейския семестър Съветът отправи препоръка към Унгария да „утвърди независимостта на съдебната власт“, като отбеляза, че Националният съдебен съвет се сблъсква с все по-големи предизвикателства при неутрализирането на правомощията на председателя на НСС<sup>13</sup>. От тогава насам не са предприети законодателни стъпки за отстраняване на тези структурни проблеми. През декември

---

кандидатите. Министърът на правосъдието може да определи броя точки, които да се присъждат за тези критерии. Съгласно системата за оценка точки се присъждат въз основа на събеседване и на определени елементи в заявлението. Местните съдебни съвети (състоящи се от съдии, избрани от своите колеги) провеждат събеседвания с кандидатите и ги класират в съответствие с точковата система. След изменение на указа, влязло в сила на 1 ноември 2017 г., във връзка с което не беше проведена консултация с Националния съдебен съвет, ролята на местните съдебни съвети беше ограничена чрез намаляване на броя на присъжданияте от тях точки.

<sup>5</sup> Председателите и някои други ръководители на окръжните съдилища и на окръжните апелативни съдилища се назначават от председателя на НСС след класиране въз основа на проведено тайно гласуване от пленума на съответния съд (точковата система не се прилага). Председателят на НСС може да се отклони от класирането, но за назначаването на кандидат, който не е получил мнозинство при гласуването от пленума на съда, се изисква предварителното съгласие на Националния съдебен съвет.

<sup>6</sup> Националният съдебен съвет определя своя бюджет и се договаря с председателя на НСС по този въпрос. Бюджетът на Националния съдебен съвет се определя отделно в рамките на бюджета на НСС. Въпреки че Националният съдебен съвет разполага със собствен бюджет, той няма юридическа правосубектност, не осъществява независим контрол върху финансите си, не разполага с достатъчни човешки ресурси от гледна точка на персонал (има само един служител) и не може да взема решения за назначаване на допълнителен персонал (информация на Европейската мрежа на съдебните съвети за годишния доклад относно върховенството на закона).

<sup>7</sup> Европейска комисия, доклад за Унгария за 2019 г., SWD(2019) 1016 final, стр. 42.

<sup>8</sup> Резолюции 59/2018. (V.02.) ОБТ и 60/2018. (V.02.) ОБТ.

<sup>9</sup> Резолюция 34/2019. (V.08.) ОБТ. Превод на английски език е достъпен на адрес: <https://orszagosbiroitanacs.hu/?mdocs-file=1150>.

<sup>10</sup> GRECO (2019 г.), Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption (Унгария: недостатъчният напредък и липсата на прозрачност възпрепятстват борбата с корупцията); доклад на комисаря на Съвета на Европа за правата на човека Дуня Миятович (2019 г.) след посещенията ѝ в Унгария в периода 4—8 февруари 2019 г.

<sup>11</sup> Европейска комисия, доклад за Унгария за 2019 г., SWD(2019) 1016 final, стр. 41—42.

<sup>12</sup> Например Европейска асоциация на съдиите (2019 г.), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary (Доклад от мисията за установяване на фактите, проведена в Унгария от Европейската асоциация на съдиите).

<sup>13</sup> Препоръка на Съвета от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2019 г. Този проблем бе разгледан и в съображение 27 от Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г.

2019 г. Националният съдебен съвет приветства избора на нов председател на НСС, което може да открие пътя за засилено сътрудничество с Националния съдебен съвет, докато балансирането на правомощията, така че да се постигне правна сигурност, може да бъде постигнато само чрез укрепване на правомощията на Съвета посредством законодателни мерки.

**Усещането за независимост на съдебната власт е средно сред широката общественост и ниско сред дружествата, макар че последните данни сочат подобрение.** Усещането за нивото на независимост на съдилищата и съдиите е средно (48 % „относително добро или много добро“) сред населението като цяло<sup>14</sup>, но много ниско (26 % „относително добро или много добро“) сред дружествата<sup>15</sup>. През 2020 г. обаче бе отчетен обрат в наблюдаваната от редица година отрицателна тенденция, като са налице подобрения и по двата показателя<sup>16</sup>.

**Kúria постанови за незаконосъобразно преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.** На 10 септември 2019 г. по предложение на главния прокурор Kúria постанови решение<sup>17</sup>, съгласно което преюдициално запитване от съдия от районен съд до Съда на ЕС е незаконосъобразно, като счете, че въпросите не са от значение за разглежданото дело. Решението на Kúria е установително и не отменя решението за сезиране на Съда на ЕС с въпросното дело<sup>18</sup>. Независимо от това през октомври 2019 г. временно изпълняващият длъжността председател на окръжния съд на Будапеща (*Fővárosi Törvényszék*) образува дисциплинарно производство срещу отправилia преюдициалното запитване съдия, като се позова изрично на решението на Kúria. През ноември 2019 г. председателят на съда прекрати производството. Фактът, че Kúria може да провежда съдебен контрол на необходимостта от преюдициални запитвания в контекста на извънредно средство за правна защита би могъл да повлияе на възможността на националните съдилища да отправят въпроси до Съда на ЕС относно тълкуването на правото на Съюза, както и на възможността за образуване на

<sup>14</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 44. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от респондентите считат, че нивото на независимост на съдилищата е относително добро и много добро); ниско (между 30—39 %), средно (между 40—59 %), високо (между 60—75 %), много високо (над 75 %).

<sup>15</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 46 и 48. Основни причини според Евробарометър защо сред дружествата съществува усещане за липса на независимост: статутът и позицията на съдиите не гарантират в достатъчна степен тяхната независимост (17 %), намеса или натиск поради икономически или други конкретни интереси (18 %), намеса или натиск от страна на правителството или политиките (19 %) (Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 47).

<sup>16</sup> Данни на Евробарометър (графики 44 и 46, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.); според Световния икономически форум тази тенденция се запазва сред предприятията (Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 48). Според неотдавнашно проучване, обхванало 19 държави — членки на ЕС, цялостното усещане сред адвокатите (5,2/10) за независимостта на съдиите е много ниско. (Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE (2020) Survey among lawyers on the independence of judges (Независимост и отчетност на съдебната власт — проучване на ENCJ/CCBE (2020 г.) сред адвокати относно независимостта на съдиите), 2018—2019 г., фигури 7, 9, 15, 16, 17).

<sup>17</sup> Vt.III.838/2019/11. Членове 667—669 от Закон XC от 2017 г. относно Наказателно-процесуалния кодекс позволяват на Kúria да провежда съдебен контрол по отношение на законосъобразността на окончателните съдебни решения, включително на решения, с които се нарежда да се представят въпроси за преюдициално запитване до Съда на ЕС.

<sup>18</sup> Дело C-564/19 — IS, висящо.

дисциплинарни производства<sup>19</sup> и би могло да разубеди отделни съдии да отправят преюдициални запитвания<sup>20</sup>.

**Съдиите и адвокатите са обект на отрицателна реторика в медиите<sup>21</sup>.** В няколко изявления за пресата от януари 2020 г. насам правителството и проправителствени медии разкритикуваха определени съдебни решения, включително за условно освобождаване на осъдени лица и предоставяне на обезщетение на ромски деца, които са обект на сегрегация в училищата<sup>22</sup>, и на затворници, отправили оплаквания във връзка с условията на задържане<sup>23</sup>. През февруари 2020 г. правителството обяви намерението си да организира „национална консултация“<sup>24</sup> по тези свързани с правосъдието въпроси. Адвокатската колегия<sup>25</sup>, асоциацията на съдиите<sup>26</sup> и други заинтересовани страни<sup>27</sup> изразиха загриженост във връзка с реториката на правителството, като посочиха, че тя би могла да подкопае общественото доверие и вяра в правосъдната система. В крайна сметка идеята за консултацията бе изоставена. През септември 2019 г. в контекста на изпълнението на решението на Европейския съд

<sup>19</sup> В съответствие със Закон CLXI от 2011 г. председателят на съда или назначаващият орган има право да поиска образуване на дисциплинарно производство. Председателят на НСС може да поиска образуване на дисциплинарно производство само срещу ръководители на съдилища, назначени от него, и срещу съдии, разпределени към НСС. Определеният дисциплинарен състав на служебния съд (*'szolgálati bíróság'*) решава дали да образува дисциплинарно производство, да откаже да образува дисциплинарно производство или да нареди да се проведе разпоредително заседание. Председателят и членовете на служебния съд се назначава от Националния съдебен съвет. Процедурният правилник на служебния съд обхваща начина на формиране на компетентните състави и правилата за разпределяне на делата. Приетият от служебния съд процедурен правилник се одобрява и публикува от Националния съдебен съвет. Срещу съдия, който е избран за член на Националния съдебен съвет, може да бъде образувано дисциплинарно производство със съгласието на Националния съдебен съвет (вж. представената от Унгария информация за годишния доклад относно върховенството на закона).

<sup>20</sup> Този ефект би могъл да се увеличи допълнително от факта, че към 1 април 2020 г. съдилищата от подолна инстанция са длъжни по закон да обяснят защо не следват тълкуването на правните разпоредби, дадено от *Kúria* в публикуваните решения на този съд. Такова отклонение представлява основание за извънредно средство за защита пред *Kúria*. Вж. например член 561, параграф 3, буква g), член 648, буква d), член 649, параграф 6, член 652, параграф 1 от Закон XC от 2017 г. относно Наказателно-процесуалния кодекс.

<sup>21</sup> Проведено през 2019 г. проучване сред съдиите установи, че 40 % от тях посочват, че е налице незачитане на тяхната независимост от правителството и медиите. Европейска мрежа на съдебните съвети, информация, предоставена в рамките на онлайн консултацията със заинтересованите страни за доклада относно върховенството на закона за 2020 г. Проучването обхваща 21 държави — членки на ЕС. (Европейска мрежа на съдебните съвети, Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ (2020), Survey among lawyers on the independence of judges (Независимост и отчетност на съдебната власт — проучване на ENCJ (2020 г.) сред адвокати относно независимостта на съдиите), 2019 г., графики 43 и 45).

<sup>22</sup> Закон СХС от 2011 г. относно националното обществено образование бе изменен със Закон LXXXVII от 2020 г., приет от унгарския парламент на 3 юли 2020 г., в смисъл че в случай на сегрегация в училище съдилищата могат да присъждат обезщетение за претърпени неимуществени вреди единствено под формата на образователни или обучителни услуги, като по този начин не се допуска присъждането на парично обезщетение.

<sup>23</sup> Като последващо действие във връзка с пилотното решение на Европейския съд по правата на човека от 10 март 2015 г. по дело *Varga* и др./Унгария.

<sup>24</sup> „Националната консултация“ е инструмент, състоящ се от писма, които се изпращат директно до всяко унгарско домакинство „от името на унгарското правителство“, придружени от въпросници, чрез които гражданите могат да представят отговори на набори от въпроси, формулирани от правителството и подкрепени от общонационална кампания в медиите и с използването на рекламни пана.

<sup>25</sup> Изявление на президиума на унгарската адвокатска колегия (21 януари 2020 г.).

<sup>26</sup> Изявление на унгарската асоциация на съдиите („*MABIE*“) (10 март 2020 г.).

<sup>27</sup> Например изявление на *Eötvös Károly Policy Institute* (21 февруари 2020 г.).

по правата на човека по дело *Vaka/Унгария*<sup>28</sup>, Комитетът на министрите на Съвета на Европа изрази опасения във връзка с „възпиращия ефект“ върху свободата на словото на съдиите и председателите на съдилища<sup>29</sup>.

**Въведени са специални нови правила относно назначаването на съдии в *Kúria*.** Броят на съдийските длъжности в *Kúria* не се определя от закона, а от председателя на НСС<sup>30</sup>. При обичайната процедура съдиите се назначават в *Kúria* от председателя на този съд вследствие на покана за представяне на заявления, въз основа на становище от компетентния отдел на *Kúria*, както и оценка и класиране на кандидатите от съдебния съвет на *Kúria*<sup>31</sup>. Законодателство „омнибус“, прието през декември 2019 г.<sup>32</sup>, позволява на членовете на Конституционния съд, които се избират от парламента, да поискат да бъдат назначени като съдии<sup>33</sup>, без да преминават през процедурата за кандидатстване. След като получат статут на съдии, членовете на Конституционния съд могат да поискат да бъдат назначени в *Kúria* след приключването на техния мандат, без да е необходимо да преминават през обичайната процедура за назначаване. В резултат на това на практика избирането от парламента на член на Конституционния съд, което не включва участието на орган, съставен в по-голямата си част от членове на съдебната власт, само по себе си може да доведе до назначаване като съдия в *Kúria*, ако съответният съдия поиска това<sup>34</sup>. Фактически тези законодателни промени увеличиха

<sup>28</sup> Жалба № 20261/12. Делото се отнася до преждевременното отстраняване на бившия председател на Върховния съд поради изразените от него възгледи и критики относно планирана значителна реформа на съдебната власт. Големият състав постанови, че „*преждевременното прекратяване на мандата на жалбоподателя несъмнено е оказало „възпиращ ефект“ от гледна точка на това, че вероятно е обезсърчило не само него, но и други съдии и председатели на съдилища от бъдещо участие в обществения дебат относно законодателните реформи, засягащи съдебната власт, и в по-общ план относно въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт*“ (точка 173).

<sup>29</sup> Решение от 25 септември 2019 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11. Унгарското правителство твърди, че не е известявано за други дела от Европейския съд по правата на човека, в които жалбоподателите да са отправили обвинения във връзка с тяхната свобода на словото в контекста на независимостта им като съдии.

<sup>30</sup> Вж. член 76, параграф 4, буква а) от Закон CLXI от 2011 г. Понастоящем съществуват 113 позиции (вж. Решение 41.SZ/2020. (III. 24.) ÖBHE), 82 от които са заети от съдии в *Kúria*, а три позиции са заети от съдии, командировани в *Kúria*. Съдиите в *Kúria* се разпределят в колегии („*kollégium*“): наказателна колегия (17 съдии), административна колегия (25 съдии) и гражданска колегия (40 съдии). Броят на съдиите, разпределени по различните колегии, не е фиксиран. Поради пенсионирането на съдии, през 2020 г. ще се освободят три позиции в гражданската колегия и пет в наказателната колегия; през 2021 г. ще се освободят една позиция в гражданската колегия, две в наказателната и две в административната.

<sup>31</sup> Класирането се основава на точковата система. Председателят на *Kúria* не може да назначи класирания на втори или трето място кандидат без предварителното съгласие на Националния съдебен съвет.

<sup>32</sup> Закон CXXVII от 2019 г. относно отмяната на някои актове във връзка с едноинстанционните административни производства на районните служби.

<sup>33</sup> Те трябва да отговарят на общите критерии за допустимост във връзка с националност, правоспособност, придобита степен в областта на правото, изпит пред професионален орган, поне 1 година професионален опит, изпит за правоспособност, чисто съдебно минало и представяне на декларация за имущественото състояние (член 4 от Закон CLXII от 2011 г.). С решения от 26 юни 2020 г. (публикувани на 3 юли 2020 г.) президентът на републиката назначи по тяхно искане осем членове на Конституционния съд като съдии.

<sup>34</sup> В съответствие с препоръката на Съвета на Европа, когато съгласно конституционни или други законови разпоредби се изисква държавният глава, правителството или законодателната власт да вземат решения относно подбора и кариерното развитие на съдиите, независим и компетентен орган, чийто персонал в значителна част е набран от съдебната система, следва да бъде упълномощен да отправя препоръки или да изразява становища, които съответният назначаващ орган следва в



ролята на парламента при назначаването на съдии в *Kúria*. Освен това председателят на *Kúria* се избира от парламента по предложение на президента на републиката измежду съдии — не непременно от *Kúria* — които разполагат с поне петгодишен опит като съдии<sup>35</sup>. Считано от 1 януари 2020 г., правилата за избор на председателя на *Kúria* също бяха променени<sup>36</sup>, като позволиха при изчисляването на натрупания „стаж като съдия“ да се отчита стажът като старши съдебен секретар<sup>37</sup> в Конституционния съд или в международен съд. Това разширяване на критериите за допустимост увеличава броя на кандидатите, които евентуално биха могли да бъдат избрани за председател на *Kúria*, като в това отношение се увеличава свободата на преценка на президента на републиката.

**Със законодателството „омнибус“ бяха извършени структурни промени в съществуващата съдебна система, така че административното правосъдие да е по-бързо и по-предвидимо.** Премахнати бяха административните съдилища и съдилищата по трудови спорове на районно равнище. Считано от 1 април 2020 г., административните дела на първа инстанция се разглеждат от осем предварително определени окръжни съдилища, а всички искания за обичайни или извънредни средства за защита се разглеждат от *Kúria*. Предвиденото изграждане на отделна система от административни съдилища бе изоставено<sup>38</sup>.

**Заплатите на съдиите бяха увеличени през януари 2020 г. и бе въведена система от бонуси.** Съгласно законодателството „омнибус“ заплатите на съдиите ще бъдат увеличени с 60 % в рамките на 3-годишен период. Увеличеното възнаграждение на съдиите представлява положително развитие, тъй като заплатите на унгарските съдии са сред най-ниските в ЕС<sup>39</sup>. Такова увеличение допринася за повишаването на

---

практиката (Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 47). Вж. също решения на Съда по дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, А.К., точка 134.

<sup>35</sup> Не се отправя покана за представяне на заявления. Президентът на републиката предлага кандидат. Националният съдебен съвет представя необвързващо становище след провеждане на лично събеседване. Парламентът гласува с мнозинство от две трети. Следващият председател следва да бъде избран през 2020 г. съгласно новите правила. Председателят на *Kúria* може да бъде отстранен от длъжност — без участието на съдебната власт — от парламента по предложение на президента на републиката, без възможност за съдебен контрол (членове 74, 115 и член 116, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г.).

<sup>36</sup> Член 1 от Закон XXIV от 2019 г.

<sup>37</sup> Старшият съдебен секретар („*főtanácsadó*“ на унгарски език, „*référéndaire*“ на френски език) е длъжностно лице, което се назначава от Службата на Конституционния съд и се разпределя към кабинета на член на Конституционния съд, като то е натоварено със задачата да изготвя проекти на решения.

<sup>38</sup> През декември 2018 г. при изпълнението на седмата поправка (28 юни 2018 г.) на Основния закон унгарският парламент прие два закона (законали СXXX и СXXXI от 2018 г.), с които се установява система от административни съдилища. Опасения във връзка със съответствието им с изискванията за независимост на съдебната власт бяха изразени от многобройни заинтересовани страни, включително от Венецианската комисия (Становище CDL-AD(2019)004) и от комисаря на Съвета на Европа за правата на човека (2018 г.), чието изявление е озаглавено „Комисарят призовава президента на Унгария да върне в парламента законодателния пакет относно административните съдилища“ (изявление от 14 декември 2018 г.). Планираната реформа първо бе прецизирана (Закон XXIV от 2019 г., приет на 1 април 2019 г.), а след това — преустановена (Закон LXI от 2019 г., приет на 2 юли 2019 г.). Закон СXXX от 2018 г. относно административните съдилища не е влязъл в сила, но не е и отменен. На 12 декември 2019 г. с осмата поправка на Основния закон отпаднаха разпоредби, съгласно които се създава отделна система от административни съдилища.

<sup>39</sup> Съвет на Европа (2018 г.), European judicial systems - Efficiency and quality of justice (Европейски правосъдни системи — ефикасност и качество на правораздаването), таблица 3.20.

независимостта на съдебната власт<sup>40</sup>. Изразени бяха обаче опасения<sup>41</sup> във връзка с възможността органите, управляващи съдилищата, да предоставят бонуси<sup>42</sup> на съдиите по произволен начин без обективни и прозрачни критерии<sup>43</sup>. Според Съвета на Европа следва да се избягват системи, при които основното възнаграждение на съдиите зависи от ефективността, тъй като те биха могли да възпрепятстват независимостта на съдиите<sup>44</sup>. Въздействието от такава система върху независимостта на съдебната власт е предмет на преюдициален въпрос, отправен до Съда<sup>45</sup>.

**Въпреки че бяха разгледани редица аспекти, свързани с организацията на прокуратурата, някои елементи все още поражда опасения.** През ноември 2019 г. главният прокурор бе избран повторно от парламента с мнозинство от две трети за 9-годишен мандат<sup>46</sup>. Организацията на прокуратурата се отличава със строго йерархична структура<sup>47</sup>. Макар че независимостта на прокуратурата е залегнала в законодателството<sup>48</sup>, някои елементи от правната уредба на караха GRECO да отправи препоръки за преглед на правилата за назначаване на главния прокурор с цел защита на прокуратурата от политическо влияние<sup>49</sup>. GRECO също така препоръчва да се въведат строги критерии за даване на насоки във връзка със и обосновка на решения за

<sup>40</sup> Съгласно съдебната практика на Съда получаването на заплащане от членовете на съдебната власт, съответстващо на значимостта на изпълняваните от тях функции, представлява присъща гаранция за независимостта на съдебната власт, вж. по-специално решение на Съда от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, точка 27 и решение на Съда от 7 февруари 2019 г., *Carlos Escribano Vindel*, C-49/18, точка 66.

<sup>41</sup> Например по данни, представени от Амнести Интернешънъл Унгария, Унгарския съюз за граждански свободи и Унгарския хелзинкски комитет за годишния доклад относно върховенството на закона.

<sup>42</sup> Освен основната заплата и добавките съдиите могат да получават премии и бонуси. Председателят на НСС и назначените от него председатели на окръжни съдилища разполагат с широка свобода на преценка във връзка с поставянето на допълнителни задачи на съдиите, обвързани с различни премии (член 10 от приложение 2 към Наредба № 5/2013 (VI. 25.) ОВН). Схемата за премии може да доведе до значително увеличаване на доходите на някои съдии чрез натрупване на премии за различни задачи. Освен това председателят на НСС определя средния процент на „нормативните бонуси“ („*normatív jutalom*“), които следва да бъдат изплатени от неусвоения бюджетен кредит. Ръководителят на бюджетния отдел (включително председателят на окръжния съд) може да прави разграничение между отделните служители (включително съдии, които работят в районен съд към съответния окръжен съд) (вж. член 11 от приложение 2 към Наредба № 5/2013 (VI. 25.) ОВН). Председателите на окръжните съдилища разполагат с дискреционни правомощия да предоставят поголеми бонуси на някои съдии и същевременно да намаляват или отказват такива бонуси на други съдии.

<sup>43</sup> По отношение на тези критерии вж. доклад CDL-AD(2010)004 на Венецианската комисия, точки 46 и 51; Становище CDL-AD(2019)004 на Венецианската комисия, точка 80.

<sup>44</sup> Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 55.

<sup>45</sup> Дело C-564/19 — IS, висящо.

<sup>46</sup> Главният прокурор се номинира измежду прокурорите от президента на републиката и се избира от парламента.

<sup>47</sup> Главният прокурор може да отправя инструкции до прокурорите по конкретни дела, като в тази връзка не съществуват предпазни механизми (графика 55, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.). Съответният прокурор може да поиска от главния прокурор да предостави писмено потвърждение на инструкцията по конкретно дело. Прокурорът може изрично да откаже да изпълни инструкцията, ако това би представлявало престъпление или административно нарушение или би изложило прокурора на опасност, и ако прокурорът не е съгласен с инструкцията, той може да поиска прехвърляне на делото на друг прокурор, като това искане не може да бъде отхвърлено (член 53 от Закон CLXIV от 2011 г.).

<sup>48</sup> Закон CLXIII от 2011 г. относно прокуратурата на Унгария.

<sup>49</sup> Четвърти кръг на оценка на GRECO — доклад за оценка, точка 177; четвърти кръг на оценка на GRECO — междинен доклад относно спазването на изискванията, точка 20. Малцинство, което блокира избора на нов главен прокурор в парламента, може да задържи главния прокурор на длъжността след изтичането на неговия мандат.

отнемане на дела от подчинени прокурори и призова за преглед на начина, по който се провеждат дисциплинарни<sup>50</sup> производства. Макар че повечето препоръки на GRECO бяха спазени<sup>51</sup>, изпълнението на всички все още неизпълнени препоръки би оказало положително въздействие и върху уредбата за борба с корупцията.

## Качество

**Като цяло цифровизацията на правосъдната система е висока.** Унгария се нарежда на много високо място по отношение на наличието на електронни средства<sup>52</sup>, както и по отношение на онлайн достъпа за широката публика до публикувани решения<sup>53</sup>. Тя също така се нарежда на високо място по отношение на практиките за изготвяне на машинночетими съдебни решения, макар че решенията не следват стандарт, който би създал условия за тяхната машинна четимост<sup>54</sup>. Освен това Унгария отчита изключително добри резултати по отношение на насърчаването и осигуряването на стимули за използване на методи за алтернативно решаване на спорове<sup>55</sup>. Съдебните такси обаче остават високи<sup>56</sup> и съществуват опасения относно нивото на покритие на схемата за правна помощ<sup>57</sup>. Мерките на правителството в отговор на пандемията от COVID-19 оказаха въздействие върху функционирането на съдилищата. На 14 март 2020 г. по предложение на председателя на НСС, председателя на *Kúria* и главния прокурор правителството издаде постановление, с което за неопределен срок бе преустановено функционирането на унгарските съдилища, с изключение на някои спешни дела<sup>58</sup>. Сроктът на действие на постановлението обаче изтече на 30 март

<sup>50</sup> Четвърти кръг на оценка на GRECO — доклад за оценка, точки 190 и 216; четвърти кръг на оценка на GRECO — междинен доклад относно спазването на изискванията, точки 24 и 34. GRECO препоръча (препоръка xvii) дисциплинарни производства по отношение на прокурори „да се провеждат извън непосредствената йерархична структура на прокуратурата“. С цел изпълнение на препоръката на GRECO бе извършено изменение, с което, считано януари 2019 г., бе създадена позицията на дисциплинарен комисар, натоварен със задачата да разглежда предполагаеми нарушения. Въпреки това по-висшестоящият прокурор продължава да участва в дисциплинарния процес. Главният прокурор взема решения относно мерки за отменяне на отличие, за понижаване на категорията за заплащане или понижаване в длъжност или за освобождаване от длъжност. Ръководителят на отдел (по-висшестоящият прокурор) може да приеме по-леки мерки (забележка, порицание) срещу прокурорите под негово ръководство. Решенията за дисциплинарни мерки подлежат на обжалване пред съд по трудови спорове (графика 53, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.).

<sup>51</sup> В съответствие с втория междинен доклад на GRECO относно спазването на изискванията, що се отнася до препоръките във връзка с прокуратурата, една препоръка (xvi) все още не е изпълнена, а три препоръки са отчасти изпълнени (xiv, xv и xvii). Що се отнася до препоръка xiv), унгарските органи преразгледаха възможността за повторно избиране на главния прокурор; GRECO остана удовлетворена, че първата част от препоръка xiv) е била надлежно изпълнена (четвърти кръг на оценка на GRECO — междинен доклад относно спазването на изискванията, точки 19—22). Препоръка xv) също бе частично изпълнена с приемането на правила, съгласно които в преписката по делото трябва да се посочи кратка причина за отнемането на наказателно или административно дело от съответния прокурор (четвърти кръг на оценка на GRECO — междинен доклад относно спазването на изискванията, точки 23—26). По отношение на препоръка xvii) вж. бележка под линия 50.

<sup>52</sup> Графика 27, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>53</sup> Графика 28, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>54</sup> Графика 29, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>55</sup> Графика 30, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>56</sup> Графика 25, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>57</sup> Лице, чиито доходи съответстват на 50 % от прага на бедността, не отговаря на критериите за правна помощ. Графика 23, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>58</sup> Правителствено постановление № 45/2020 от 14 март 2020 г.

2020 г.<sup>59</sup>. На 31 март 2020 г. правителството извърши промени по процесуалните закони с цел да се улесни работата на правосъдната система по време на „състоянието на опасност“<sup>60</sup>.

## Ефикасност

**Ефикасността във връзка с граждански и административни дела е висока.** Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. Унгария се представя изключително добре по отношение на времето, което се смята за необходимо за решаване на административни дела на първа инстанция, и на броя на висящите административни дела в първоинстанционни съдилища<sup>61</sup>. Унгария също така се представя добре по отношение на времето, което се смята за необходимо за решаване на граждански и търговски съдебни спорове<sup>62</sup>. През 2018 г. влязоха в сила новият Граждански процесуален кодекс<sup>63</sup>, новият Кодекс за съдебното производство по административни дела<sup>64</sup> и новият Наказателно-процесуален кодекс<sup>65</sup>. Тези нови правила биха могли да улеснят разглеждането на граждански и наказателни дела и съдебния контрол на административни решения в разумни срокове<sup>66</sup>.

**Все още липсват ефективни средства за защита в случай на твърде дълги производства.** Все още не е приключило изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по дело *Gazsó/Унгария* и Унгария остава под засиления надзор на Комитета на министрите на Съвета на Европа<sup>67</sup>.

## II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Различни специализирани органи си поделят компетентността за предотвратяване, разследване и наказателно преследване на случаите на корупция. Координацията на дейностите за борба с корупцията в Унгария се извършва от Националната служба за защита (*NVSZ*) под надзора на Министерството на вътрешните работи. Разследването и наказателното преследване на случаите на корупция в публичния сектор попадат под

<sup>59</sup> В съответствие с член 53, параграф 3 от Основния закон.

<sup>60</sup> Правителствено постановление № 74/2020 от 31 март 2020 г. Срокът на действие на това постановление изтече на 18 юни 2020 г. в съответствие с член 53, параграф 4 от Основния закон.

<sup>61</sup> Графики 8 и 15, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>62</sup> Графика 7, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

<sup>63</sup> Закон СХХХ от 2016 г. Очаква се гражданските производства да се ускорят чрез въвеждане на производство в две фази пред съдилищата от първа инстанция, състоящо се от съдебна фаза, предшествана от подготвителна фаза, чиято цел е да се изясни приложното поле на делото и да се определят исканията на страните.

<sup>64</sup> Закон I от 2017 г. Най-важните разпоредби, които се очаква да допринесат за навременното приключване на административните производства, са свързани с постановяването на неприсъдени решения в случаите, в които административните органи не са спазили крайните срокове за издаването на решения.

<sup>65</sup> Закон ХС от 2017 г. По време на съдебната фаза се провежда предварително заседание за определяне на приложното поле на делото, а нови искания за събиране на доказателства след провеждането му могат да се предявяват само при изключителни обстоятелства, така че да се предотврати използването на тактика на отлагане.

<sup>66</sup> Информация, представена от Унгария за доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>67</sup> През октомври 2018 г. правителството внесе в парламента законопроект Т/2923. През септември 2020 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие трета междинна резолюция, „като отбеляза изключително разочарование от факта, че въпреки поетите от органите ангажименти и призивите на Комитета, изразени в две междинни резолюции и редица решения, последното от които от март 2020 г., органите не са представили никаква информация, която би позволила на Комитета да отчете, че е постигнат напредък“. Вж. междинна резолюция CM/ResDH(2020)180.

изключителната компетентност на отдела за разследвания към Централната главна прокуратура за разследване и пет регионални служби. Прокуратурата се подпомага от разследващите звена на полицията и Националната служба за защита. Държавната одитна служба е компетентна по отношение на финансовото управление на публичните средства и одита на политическите партии.

**В най-новия индекс за възприемане на корупцията, изготвен от асоциация „Прозрачност без граници“, Унгария е с 44 от 100 точки и се нарежда на 19-о място в ЕС и на 70-о място в световен план<sup>68</sup>. 87 % от унгарските респонденти считат, че корупцията е широко разпространена (при средно 71 % за ЕС), а 32 % считат, че корупцията оказва въздействие върху ежедневието им живот (при средно 26 % за ЕС)<sup>69</sup>. 80 % от дружествата имат усещането, че корупцията е широко разпространена (при средно 63 % за ЕС), а 48 % от тях считат, че корупцията представлява проблем при осъществяването на стопанска дейност (при средно 37 % за ЕС). 39 % от хората са на мнение, че съществуват достатъчен брой успешни наказателни преследвания, които възпират хората от корупционни практики (при средно 36 % за ЕС), докато 19 % от дружествата считат, че на хората и предприятията, уличени в подкуп на висши служители, се налагат подходящи наказания (при средно 31 % за ЕС)<sup>70</sup>.**

**До голяма степен е въведена наказателна правна уредба за борба с корупцията.** Наказателният кодекс включва съответните определения за корупция и свързани с нея престъпления и криминализира различни форми на подкупи и търговия с влияние, длъжностно присвояване, присвояване на публични средства и злоупотреба с публична власт. През април 2020 в парламента беше внесен законопроект, чиято цел бе да се изпълнят препоръките, отправени от работната група на ОИСР по въпросите на подкупването<sup>71</sup>, а именно да се измени определението за „чуждо длъжностно лице“, така че да се поясни, че то включва длъжностни лица на чуждестранни публични предприятия.

**Компетенциите за борба с корупцията се поделят между различни органи.** Националната служба за защита към Министерството на вътрешните работи отговаря за координацията на политиките за борба с корупцията. Считано от февруари 2019 г., след реформа на Наказателно-процесуалния кодекс разследването и наказателното преследване на случаите на корупция в публичния сектор попада под изключителната компетентност на отдела за разследвания към Централната главна прокуратура и пет регионални служби. Този отдел разследва сложни случаи на корупционни действия, извършени от или с участието на лица, разполагащи с имунитет, чужди длъжностни лица, президента на републиката, министър-председателя, членове на правителството и длъжностни лица, заемащи високи позиции в публичните органи по сигурността. Прокуратурата се подпомага от разследващите звена на полицията и Националната служба за защита. Държавната одитна служба също изпълнява роля в прилагането на политиките за борба с корупцията, по-специално чрез своите контролни функции по отношение на финансите на държавните институции и финансирането на политическите партии. Тази служба също така периодично провежда национални проучвания относно почтеността.

---

<sup>68</sup> Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019 г.), Индекс за възприемане на корупцията.

<sup>69</sup> Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

<sup>70</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

<sup>71</sup> ОИСР (2019 г.).

**Въпреки че по някои случаи на корупция по високите етажи на властта се провежда наказателно преследване, то остава много ограничено.** В своя годишен доклад за 2018 г. службата на главния прокурор публикува статистически данни за корупционни престъпления за периода 2016—2018 г. Според тези данни се е увеличил броят на регистрираните производства за престъпления, свързани с корупция: 984 през 2016 г., 1123 през 2017 г. и 2046 през 2018 г. Броят на осъдените лица обаче е останал почти същият: 250 през 2018 г., 254 през 2017 г. и 351 през 2016 г.<sup>72</sup> Според службата на главния прокурор повечето дела, свързани с корупция, се отнасят до длъжностни лица, обикновено в данъчната и митническата сфера<sup>73</sup>. В контекста на европейския семестър бе разгледан и фактът, че не са предприети решителни действия за наказателно преследване на корупция, в която са замесени високопоставени длъжностни лица или техният непосредствен кръг<sup>74</sup>. Макар че прокуратурата е образувала ограничен брой разследвания във връзка с корупция срещу членове на парламента, принадлежащи към управляващата партия, през последните години не е налице наказателно преследване на високопоставени правителствени служители.

**Политиките за предотвратяване на корупцията са насочени преди всичко към почтеността в държавната администрация и правоприлагащите агенции.** След изтичането на предишната програма за борба с корупцията през 2018 г. през юни 2020 г. правителството прие<sup>75</sup> нова програма, която обхваща двугодишен период (2020—2022 г.). Стратегията запазва насочеността на предишните стратегически програми към почтеността в публичната администрация и съдържа действия, насочени към укрепване на електронното управление и автоматизираното вземане на решения с цел предотвратяване на корупция. Освен това стратегията цели увеличаване на ефикасността на разследванията, преценка на рисковете от корупция и оценяване на правната уредба, както и установяване на вътрешни проверки в публичната администрация и укрепване на мерките за съблюдаване на етичните норми. Съгласно правната уредба за съблюдаване на етичните норми централната роля се изпълнява от вътрешните съветници по съблюдаване на етичните норми<sup>76</sup> в публичните органи. Стратегическата уредба за борба с корупцията обаче не включва действия в други области, които са от значение за предотвратяването на корупцията, например финансирането на политическите партии, декларациите за имущественото състояние или мерките за регулиране на лобирането и кадровата въртележка между държавния и частния сектор. Освен това в нея не се разглеждат рисковете, свързани с клиентелизма, привилегироването и непотизма в публичната администрация на високо равнище или произтичащи от взаимовръзката между предприятията и участниците в политиката. Според проучването относно почтеността, проведено от държавната одитна служба през 2019 г., най-високото ниво на риск от корупция е изчислено за правителствените органи (50 %), местните административни органи (51 %) и висшето образование

<sup>72</sup> Служба на главния прокурор (2019 г.).

<sup>73</sup> Европейска комисия, доклад за Унгария за 2020 г., SWD(2020) 516 final, стр. 45—46.

<sup>74</sup> Препоръка на Съвета от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2019 г., съображение 16; Европейска комисия, доклад за Унгария за 2019 г., SWD(2019) 1016 final, стр. 44.

<sup>75</sup> Решение № 1328/2020 на правителството от 19 юни 2020 г. относно средносрочната национална стратегия за борба с корупцията за периода 2020—2022 г. и придружаващия го план за действие.

<sup>76</sup> В резултат на системите за контрол на почтеността, въведени през 2013 г. с правителствено постановление, всички публични институции трябва да определят такъв съветник. В Националния университет в сферата на обществената служба („NKE“) бе създадена специална университетска програма, чрез която се осигурява обучение и квалификации за съветници по съблюдаване на етичните норми.

(50 %). В периода 2015—2019 г. в Унгария бе отчетен най-големият брой разследвания на OLAF (43) сред държавите членки, приключени с отправяне на финансова препоръка<sup>77</sup>.

**Проверката на декларациите за имуществено състояние и интереси може да бъде подобрена по отношение на системните проверки и независимия надзор.** Унгария е въвела широкообхватна система за разкриване на имущественото състояние. Съгласно тази система членовете на парламента, правителствените служители и длъжностните лица са длъжни да декларират своето имуществено състояние и евентуални конфликти на интереси. Декларациите за имущественото състояние и за конфликт на интереси от страна на членовете на правителството, високопоставените длъжностни лица и членовете на парламента са достъпни в интернет<sup>78</sup>. Независимо от това проверките не са систематични, а са основани на сигнали за съмнения. Проверката се извършва от работодателя на съответното длъжностно лице или от парламентарната комисия за имунитета и проверките на акредитиви, когато става въпрос за декларации на членовете на парламента и на високопоставени правителствени служители. Съмненията за необосновано забогатяване могат да доведат до провеждането на процедура за проверка от националния данъчен и митнически орган. Данъчният орган обаче може да започне такава процедура само ако разследващите органи също започнат наказателно разследване, което ограничава възможностите за независими проверки. GRECO отправи препоръки във връзка с проблема с ефективния надзор и изпълнението на правилата за поведение, конфликтите на интереси и декларациите за имущественото състояние на членовете на парламента, като тези препоръки все още не са изпълнени<sup>79</sup>.

**Мерките за регулиране на лобирането в Унгария остават незавършени и не са въведени правила за ефективно регулиране на кадровата въртележка между държавния и частния сектор.** През 2010 г. специалното законодателство в сферата на лобирането бе преразгледано<sup>80</sup>, в резултат на което длъжностните лица вече са длъжни да разкриват контакти с лобисти. Длъжностните лица са задължени да информират писмено своя пряк ръководител, ако определена среща с лобисти поражда риск за почтеността на организацията. Ръководителят може да забрани срещата или да постави условие да присъства и трето лице. Приложимият указ обаче регулира само определени аспекти от срещите между правителствени служители и лобисти. Поспециално в него не се предвижда задължителна регистрация на лобистите или

---

<sup>77</sup> OLAF отправя финансови препоръки към институциите на ЕС или националните органи, които предоставят или управляват средствата от ЕС, да предприемат мерки за възстановяване в бюджета на ЕС на средствата от ЕС, които са били обект на измама. Финансовите препоръки, отправени от OLAF в периода 2015—2019 г. в двете основни области, обхванати от споделено управление (европейски структурни и инвестиционни фондове и селско стопанство), обхванаха 3,93 % от всички плащания към Унгария за периода 2015—2019 г. (най-висок процент от всички държави членки, като средният процент за ЕС-27 е 0,36 %). Финансовото отражение на нередностите, установени от самата Унгария, бе в размер на 1,41% (доклад на OLAF от 2019 г., таблица 6). Процентът на повдигнатите обвинения въз основа на препоръки на OLAF в Унгария е 47 %, което е над средното за ЕС (доклад на OLAF от 2019 г., таблица 7).

<sup>78</sup> Закон XLIII от 2010 г. относно органите на централното правителство и статута на членовете на парламента и на държавните секретари.

<sup>79</sup> Четвърти кръг на оценка на GRECO — доклад за оценка. През декември 2019 г. парламента измени Закон XXXVI от 2012 г. за регулиране на функционирането на парламента и статута на неговите членове, считано от 1 февруари 2020 г., с цел да се изпълнят препоръките на GRECO (вж. представената от Унгария информация за годишния доклад относно върховенството на закона).

<sup>80</sup> Правителствено постановление № 50/2013 от 25 февруари 2013 г.

задължение за разкриване или съобщаване на контакти с лобисти пред независим контролен орган и не се изисква длъжностните лица да искат разрешение и да докладват за такива контакти. GRECO отбеляза, че е необходимо да се подобрят стандартите за почтеност и да се приеме кодекс за поведение на членовете на парламента, както и да се гарантират ефективен надзор и прилагане по отношение на правилата за поведение и конфликтите на интереси<sup>81</sup>. Унгария не е въвела специфични разпоредби за предотвратяване на кадровата въртележка между държавния и частния сектор. Въпреки че както Кодексът на труда<sup>82</sup>, така и специалният закон<sup>83</sup> относно длъжностните лица съдържат клаузи за поверителност, в тях не се определя никакъв период на прекъсване<sup>84</sup>.

**Унгария е приела специфични законодателни разпоредби за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.** Законът за защита на лицата, сигнализиращи за нередности,<sup>85</sup> предвижда анонимност за такива лица и позволява подаването на жалби по електронен път посредством специален канал за сигнали, който се управлява от омбудсмана („комисаря по основните права“) (вж. по-долу раздела „Други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимноограничаване“). Омбудсманът обаче разполага само с ограничена компетентност във връзка с представените пред него сигнали. На практика основната задача на омбудсмана е да препраща сигналите до компетентните органи. Тези сигнали не се предават автоматично на правоприлагащите органи и вместо това първо се провежда административно разследване от съветника по съблюдаване на етичните норми на съответната институция. Съветниците по съблюдаване на етичните норми се отчитат пряко пред ръководителя на тяхната институция. Омбудсманът обаче може при поискване или служебно да проучи дали тези органи са предприели подходящи действия във връзка със сигналите. Случаите на оповестяване на нередности в интерес на обществеността се разследват от съответните институции, а техният отговор, съдържащ резултатите от разследването, се качва в електронен регистър.

**Финансирането на партии в Унгария продължава да поражда тревога.** GRECO отбеляза, че макар регистрите на политическите партии да са прозрачни, не съществува яснота по отношение на източниците на приходи за партиите и продължителността на изборните кампании. Освен това трябва да се въведат механизми за мониторинг по отношение на получаването на държавни субсидии от страна на политическите партии<sup>86</sup>.

### **III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ**

Защитата на свободата и плурализма на медиите в Унгария<sup>87</sup> е предвидена в Основния закон<sup>88</sup>, както и в секторното законодателство (Закон за медиите<sup>89</sup> и Закона за

<sup>81</sup> Четвърти кръг на оценка на GRECO — междинен доклад за съответствието, точка 39.

<sup>82</sup> Член 8, параграф 4 от Закон I от 2012 г.

<sup>83</sup> Член 93, параграф 1, буква ж) от Закон CXXV от 2018 г.

<sup>84</sup> В член 117, параграф 1 от Закон CXXV от 2018 г. се предвижда, че правителството трябва да определи в кои сектори и на кои длъжности не може да бъде назначен правителствен служител след приключването на обществената му служба. Тази разпоредба все още не се прилага.

<sup>85</sup> Закон CLXV от 2013 г.

<sup>86</sup> Трети кръг на оценка на GRECO — второ допълнение към втория доклад относно спазването на изискванията, точка 24.

<sup>87</sup> Между 2019 и 2020 г. Унгария падна с две места в Световния индекс за свобода на печата, съставян от организацията „Репортери без граници“, като понастоящем се нарежда на 89-о място в световен план.



свободата на печата<sup>90</sup>). В Закона за свободата на печата се посочва, че свободата на печата въплъщава независимост от държавата и от всички организации и групи, представляващи различни интереси. Правото на достъп до публична информация се признава от Основния закон и намира израз в Закона за свободата на информация<sup>91</sup>. Със Закона за медиите се създава националният орган за медиите и информационните комуникации (Медийният орган), чийто орган за вземане на решения е Медийният съвет<sup>92</sup>.

**Макар че Медийният орган разполага с достатъчно ресурси, независимостта и ефективността на Медийния съвет са изложени на риск.** Медийният съвет е съставен от председател<sup>93</sup> и четирима членове, които се избират от парламента. Правилата за номиниране са проектирани така, че да благоприятстват политическия консенсус при назначаването на членовете на Медийния съвет<sup>94</sup>. Мониторингът на медийния плурализъм за 2020 г. сочи, че на практика тези правила не са попречили на управляващата партия да номинира и петимата членове на медийния съвет. Мониторингът отчита среден риск (53 %) от гледна точка на независимостта и ефективността на Медийния съвет.

**Форумът на главните редактори в Унгария (*Főszerkesztők Fóruma*) представлява отраслова НПО, създадена през 2012 г.** Тя обединява редакторите на всички основни електронни, печатни и онлайн медии в Унгария на доброволна основа. Основните ѝ цели включват засилено прилагане на етичните норми в образованието в сферата на журналистиката, изготвяне на насоки, насърчаване на най-добри практики за етична журналистика, повишаване на доверието в медиите и разработване на процедури за саморегулиране на медиите. През 2015 г. форумът определи етични стандарти и ценности на журналистиката като безпристрастност, изчерпателност и правила за получаване и обработване на информация. Той цели да насърчи качествена журналистика, по-специално чрез награди за журналисти.

---

<sup>88</sup> Член IX, параграф 2 от Основния закон гласи: „Унгария признава и защитава свободата и многообразието на печата и гарантира условията за свободно разпространение на информация, необходими за формирането на демократично обществено мнение“.

<sup>89</sup> Закон CLXXXV от 2010 г. за медийните услуги и средствата за масово осведомяване.

<sup>90</sup> Закон CIV от 2010 г. за свободата на печата.

<sup>91</sup> Закон CXII от 2011 г. за правото на информационно самоопределение и свободата на информация.

<sup>92</sup> Целите на Медийния орган се определят ясно в Закона за медиите, като се посочва, че той представлява „автономна регулаторна агенция, подчинена единствено на закона“ (член 109) и че Медийният съвет е „независим орган в рамките на медийния орган, който се отчита пред парламента, като е подчинен единствено на унгарското законодателство“ (член 123).

<sup>93</sup> Председателят на Медийния съвет едновременно с това изпълнява и длъжността на председател на Медийния орган.

<sup>94</sup> Вследствие на отправените от Венецианската комисия препоръки (Становище CDL-AD(2015)015) разпоредбите на Закона за медиите, свързани с назначаването и отстраняването от длъжност на председателя и членовете на Медийния съвет, бяха изменени по съответния начин. Съгласно член 124 от Закона за медиите се изисква единодушно решение на специалната парламентарна комисия, която отговаря за номинирането на кандидатите (председателят на медийния орган е служебен кандидат). В състава на комисията за номиниране на кандидати влиза по един член от всяка политическа група; правата им на глас отразяват размера на политическата група, която представляват. Ако комисията за номиниране на кандидати не е в състояние да представи четири предложения в рамките на определения срок, тя може да номинира кандидати с поне две трети от претеглените гласове.

**Плурализмът на медийния пазар в Унгария е изложен на голям риск.** По силата на правителствено постановление<sup>95</sup> сливането през ноември 2018 г. на над 470 проправителствени медии чрез създаването на медийния конгломерат KESMA<sup>96</sup> бе освободено от проверка от органа за защита на конкуренцията<sup>97</sup> и от медийния орган<sup>98</sup>, като бе обявено за „сливане от стратегическо национално значение“ и по този начин се попречи на органите да извършат проверки. С решение от 25 юни 2020 г. Конституционният съд отхвърли жалба, внесена от една четвърт от членовете на парламента, с която се оспорва правителственото постановление. Конституционният съд постанови, че определянето на въпроси от „стратегическо национално значение“ попада единствено и изключително в рамките на прерогативите на правителството и че нищо в сливането не би могло да се тълкува непременно като застрашаващо медийния плурализъм в страната. В специален доклад<sup>99</sup> на Центъра за плурализъм и свобода на медиите бе заключено, че „създаването на KESMA чрез сливането на над 470 [...] различни медии ще изостри риска/рисковете като цяло“ за медийния плурализъм в Унгария по отношение на няколко ключови показателя, които се анализират чрез мониторинга на медийния плурализъм, включително условията на труд на журналистите, хоризонталната концентрация и концентрацията на собствеността в медийния сектор, както и разпределянето на държавни реклами. По-специално при анализа на тези развития през призмата на независимостта на медийния орган от политическо и/или икономическо влияние и от възможността за отмяна на решения на медийния орган от страна на правителството в доклада бе установено, че „пълното освобождаване от проверка от унгарския медиен орган на важна операция като KESMA [...] представлява допълнителен елемент на риск“ за медийния плурализъм в Унгария. Сериозна загриженост бе изразена от унгарски и европейски организации за свободата на медиите<sup>100</sup> и от гражданското общество, след като на 22 юли 2020 г. бе отстранен от длъжност главният редактор и впоследствие подадоха оставки почти всички журналисти<sup>101</sup> на най-четения независим новинарски уебсайт в Унгария — *Index.hu*. Като тревожен бе посочен и фактът, че *Index.hu* може да последва модел на икономическо придобиване на останалите независими новинарски уебсайтове от проправителствени бизнесмени, какъвто бе случаят преди това с новинарската медия *Origo*.

**Прозрачността по отношение на собствеността на медиите не се регулира чрез специфично секторно законодателство.** Доставчиците на линейни медийни услуги трябва да уведомят медийния орган относно тяхната (или тази на дружеството майка) пряка или непряка собственост в доставчици на медийни услуги<sup>102</sup>. Законът за медиите

<sup>95</sup> Правителствено постановление № 229/2018 от 5 декември 2018 г.

<sup>96</sup> Фондация на печата и медиите в Централна Европа.

<sup>97</sup> С решение от 29 януари 2020 г. окръжният съд на Будапеща постанови, че одобрението на сливането е незаконосъобразно поради факта, че органът за защита на конкуренцията не е извършил проверка по същество на сливането, и нареди на последния да извърши такава проверка.

<sup>98</sup> В съответствие с член 24/A от Закон LVII от 1996 г. за забрана на нелоялните търговски практики и на ограничаването на конкуренцията.

<sup>99</sup> Център за плурализъм и свобода на медиите (2019 г.).

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

<sup>101</sup> В изявление от 24 юли 2020 г. журналистите описаха отстраняването от длъжност на главния редактор като „явен опит за оказване на натиск“. *Index.hu* (24 юли 2020 г.), Editorial board of *Index* and more than 70 staff members resign (Редакторският екип на *Index* и над 70 членове на персонала подават оставки).

<sup>102</sup> Член 42 от Закона за медиите. На уебсайта на Министерството на правосъдието е достъпна безплатно основна информация относно собствеността на дружествата. Собствениците на всяко дружество са длъжни да регистрират своите дружества в общата национална система за информация относно

съдържа подробни правила за предотвратяване на концентрация на медийния пазар. Според мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г. обаче положението във връзка с прозрачността по отношение на собствеността на медиите поражда висок риск (75 %).

**Държавните реклами позволяват на правителството да упражнява непряко политическо влияние върху медиите.** Според мониторинга на медийния плурализъм и както бе изтъкнато от ключови заинтересовани страни<sup>103</sup>, най-високият риск за плурализма и свободата на медиите в Унгария се отчита в областта на политическата независимост (82 %). Мониторингът на медийния плурализъм отчита, че макар *прякото* политическо влияние и контрол да не са широко разпространени, упражняването на *непряко* влияние върху медиите е общоизвестен факт. Посоченият по-горе конгломерат KESMA се счита за кулминацията на този процес от гледна точка на проправителствени медии. Този проблем се изостря от липсата на законодателство и прозрачност при разпределянето на държавни реклами, поради което в мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г. по този показател е отчетено най-високото възможно ниво на риск (97 %). В мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г. се подчертава фактът, че през 2019 г. делът на държавните реклами, насочвани към проправителствени медии в пазарния сегмент за вестници, е бил 75 %, към сегмента за телевизия — 95 %, към сегмента за новини онлайн — 90 % и към сегмента за радио — 90 %.

**Публичният достъп до информация е възпрепятстван.** Тази област се категоризира като „нискорискова“ в мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г., като се изтъква, че макар приложимото законодателство да е ясно, а при съдилищата<sup>104</sup> да съществува тенденция към предоставяне на достъп на журналисти и на широката общественост, съдебните решения, с които се отменят отрицателни решения на публични органи, често не са изпълними на практика<sup>105</sup>. През 2016 г. специалният докладчик на ООН за положението на правозащитниците препоръча Унгария да преразгледа правните разпоредби, свързани със свободата на информация и защитата на данни, за да гарантира свободен и неконтролиран достъп до информация от обществен интерес<sup>106</sup>. Този въпрос бе повдигнат и в специфичната за страната препоръка в контекста на европейския семестър за 2020 г.<sup>107</sup> В Закона за свободата на информация се предвижда, че всеки „орган, който изпълнява обществени задължения“ при поискване трябва да предоставя достъп до контролираните от него данни от

---

дружествата и регистрацията на дружествата, а заглавията на публикуваните от тях материали — в медийния орган.

<sup>103</sup> Международен институт по печата (IPI), организация „Article 19“, Комитет за защита на журналистите (CPJ), Европейски център за свобода на печата и медиите (ЕСРМФ), Европейска федерация на журналистите (EFJ), организация „Free Press Unlimited“ (FPU) и „Репортери без граници“ (RSF): Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary (Заклученията от съвместната международна мисия относно свободата на печата в Унгария) (3 декември 2019 г.).

<sup>104</sup> В периода 2013—2016 г. в над 70 % от 500-те съдебни дела, свързани с достъп до информация, съдилищата са отсъдили в полза на лицата, отправили искания за данни (*Kúria*, 2018 г.).

<sup>105</sup> Показателят за достъп до правителствена информация е 4 по десетобалната скала (SGI, 2019 г.).

<sup>106</sup> Заклучителна декларация от мисията на специалния докладчик за положението на правозащитниците, посещение в Унгария в периода 8—16 февруари 2016 г.

<sup>107</sup> Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г., съображение 32.

обществен интерес, като се отчитат изключенията, посочени в този закон<sup>108</sup>. Докато Законът за свободата на информация е останал относително стабилен, е продължило извършването на промени „на парче“ по други секторни закони, което подронва цялостната рамка за прозрачност и достъп до информация<sup>109</sup>. През 2013 г. Унгария измени<sup>110</sup> Закона за свободата на информация с цел да се предотвратят злоупотреби при исканията за информация. През 2016 г. правителството издаде постановление<sup>111</sup>, което оправомощава публичните институции да изискват възстановяване на разходите, понесени във връзка с исканията за достъп до публична информация в случаите, в които отговорът би предполагал допълнителна работа за публичния орган. Що се отнася до прекия достъп на журналисти до обществени събития, в мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г. се отбелязва, че все по-често се наблюдава възпрепятстване на достъпа на журналисти до определени обществени събития.

**Независимите медии са изправени пред системно възпрепятстване и сплашване.** *Mérték Media Monitor* съобщи, че въз основа на приходите проправителствените медии контролират около 80 % от пазара на новинарски медии и от покритието на политическо съдържание<sup>112</sup>. Малкият дял от пазара, който се заема от независимите медии, е съпроводен от системно възпрепятстване и сплашване на независими журналисти и медии. Изследване, проведено от Унгарския съюз за граждански свободи („TASZ“) през 2019 г. и по време на пандемията от COVID-19 през 2020 г., показва „системно възпрепятстване на дейността на независимите медии“ чрез, наред с другото, пренебрегване на въпроси от пресата, ограничаване на физическия достъп на журналисти и дискредитиране, заклеймяване и сплашване на източници на информация<sup>113</sup>. Няма доклади за физически нападения над журналисти и други работещи в медиите лица. В Унгария лишаването от свобода е включено сред предвидените наказания за клеветата<sup>114</sup>. През 2019 г. платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите издаде две предупреждения относно Унгария, отнасящи се до ограничения на дейностите на журналистите в парламента<sup>115</sup> и до кампания за оклеветяване на двама репортери от *Index.hu* в проправителствени медии, крайно десни медии и чрез появили се в

---

<sup>108</sup> Проактивното разкриване на данни също остава предизвикателство, като 70 % от общините не публикуват минимума от изисквана информация на своите уебсайтове (Институт на Будапеща, Център за изследване на корупцията в Будапеща (2019 г.).

<sup>109</sup> Европейска комисия, доклад за Унгария за 2020 г., SWD(2020) 516 final, стр. 46. Един пример представлява изменение на Закона за външните представителства (Закон LIX от 2019 г.), с което се въвеждат ограничения относно достъпа до данни за чуждестранни инвестиции. По този начин се продължава започнала през 2012 г. тенденция, която допринася за нарастваща несигурност по отношение на тълкуването на законодателството относно достъпа до информация. На 19 май 2020 г. правителството прие Закон XXIX от 2020 г.; с член 2, параграф 3 от него се ограничава за период от 10 години публичният достъп до всички договори и други документи, свързани с изпълнението на проекта за железопътна връзка между Будапеща и Белград.

<sup>110</sup> Закон XCІ от 2013 г. („Lex Átlátszó“).

<sup>111</sup> Правителствено постановление № 301/2016 от 30 септември 2016 г. От общо 300 жалби, отправени от националния орган за защита на данните и свободата на информация през 2018 г., около 10 % се отнасят до необосновано начисляване на такси (Национален орган за защита на данните и свободата на информация (2019 г.).

<sup>112</sup> *Mérték Media Monitor* (2019 г.).

<sup>113</sup> Унгарски съюз за граждански свободи („TASZ“) (2020 г.).

<sup>114</sup> Център за плурализъм и свобода на медиите (2019 г.), Decriminalisation of Defamation (Декриминализиране на клеветата).

<sup>115</sup> На 21 октомври 2019 г. председателят на парламента въведе правила, които ограничават свободата на движение и дейностите на журналисти, които работят както в сградата на парламента, така и в кабинетите в парламента.

Будапеща плакати, считани като цяло за антисемитски. През същата година ежеседмично проправителствено списание публикува списък с повече от 200 лица, сред които и няколко журналисти, които бяха обявени за „наемници“ на Джордж Сорос. През 2020 г. платформата издаде четири предупреждения, свързани със забраната за разпространение на бизнес списанието Forbes Унгария<sup>116</sup>, с инструкции на правителството до служителите в притежаваните от унгарската държава медии да искат разрешение преди да пишат по редица въпроси, с кампания за правни и други заплахи и сплашване на карикатуриста Gábor Rárai след публикуването на карикатура, за която се твърди, че е богохулствена, както и със законопроекта (приет като закон<sup>117</sup> на 30 март 2020 г.), с който се криминализира разпространението на „фалшива информация“ за COVID-19 и се предвижда лишаване от свобода до пет години<sup>118</sup>. Унгария представи подробни отговори на няколко от тези предупреждения. Що се отнася до криминализирането на посочването или разпространението на фалшива информация във връзка с пандемията, Европейската комисия посочи, че това буди тревога по отношение на правната сигурност и може да окаже възпиращ ефект върху свободата на словото<sup>119</sup>.

#### **IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПА НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМООГРАНИЧАВАНЕ**

Унгария е парламентарна република с еднокамарен парламент (национално събрание). Наред с другото, парламентът приема и изменя<sup>120</sup> Основния закон на Унгария, приема законодателни актове<sup>121</sup>, избира министър-председателя и също така избира с мнозинство от две трети най-важните длъжностни лица<sup>122</sup> в държавата. Президентът на републиката се избира от парламента. Съществуват редица институции, натоварени със

---

<sup>116</sup> През януари 2020 г. бяха разпоредени временни мерки, с които се забранява разпространението на бизнес списанието Forbes Унгария, като разпоредилият ги съд се позова на правилата за защита на данните.

<sup>117</sup> Закон XII от 2020 г.

<sup>118</sup> Например Международен институт по печата (2020 г.), Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage (Унгария цели да се сдобие с власт да лишава от свобода журналисти за „фалшиви“ репортажи за COVID-19), 23 март 2020 г., организация „Human Rights Watch“, Hungary’s Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power (Орбан използва пандемията, за да се сдобие с неограничена власт в Унгария), 23 март 2020 г.

<sup>119</sup> Изявление на Комисията по време на разискването в пленарно заседание на Европейския парламент относно спешните законодателни мерки в Унгария и техният ефект върху върховенството на закона и основните права (14 май 2020 г.). Член 337, параграф 2 от Наказателния кодекс продължава да е в сила; с приключването на „състоянието на опасност“ на 18 юни 2020 г. определеното в този параграф престъпление вече не може да бъде извършено.

<sup>120</sup> За приемането или изменението на Основния закон се изисква мнозинство от две трети от членовете (член Т, параграф 2 от Основния закон).

<sup>121</sup> В Основния закон се предвижда приемане на 32 основни закона, с които се изпълняват някои негови разпоредби и които съдържат подробни правила относно функционирането на ключови институции или упражняването на някои основни права. Основните закони могат да се приемат или изменят с мнозинство от две трети от присъстващите членове на парламента (член У, параграф 4 от Основния закон). Венецианската комисия отправи критики към Унгария, че използва основните закони по начин, който надхвърля абсолютно необходимото, както и критики по отношение на подробните законодателни актове, които бяха счети за съмнителни от демократична гледна точка, тъй като затрудняват провеждането на реформи в бъдеще (Становище CDL-AD(2012)009, точка 47). Правителството твърди, че е необходимо високо ниво на политически консенсус за регулиране на най-важните аспекти от основните права и организацията на държавата.

<sup>122</sup> Президента на републиката, членовете и председателя на Конституционния съд, председателя на *Kúria*, главния прокурор, председателя на НСС, комисаря и заместник-комисарите по основните права, председателя на държавната одитна служба, председателя на националната банка на Унгария.

задачата да внесат баланс по отношение на правомощията на законодателната и изпълнителната власт, включително Конституционният съд, държавната одитна служба и омбудсманът („комисарят по основните права“). Не само правителството, президентът на републиката и всяка парламентарна комисия, но и всеки член на парламента може да внесе законопроект<sup>123</sup>.

**Намаляло е използването на обществени консултации и оценки на въздействието.** В унгарското законодателство се предвижда задължително използване на обществени консултации, както и на предварителни и последващи оценки на въздействието<sup>124</sup>. На практика консултациите и оценките на въздействието са по-скоро формални или символични<sup>125</sup>. В контекста на европейския семестър бяха изразени опасения, свързани с участието на социалните партньори и с качеството и предвидимостта на процеса на изготвяне на политики<sup>126</sup>. Консултациите и оценките на въздействието често се заобикалят чрез прилагане на специални законодателни процедури, като например спешни процедури или законопроекти на отделни членове, тъй като изискванията за консултация и оценка на въздействието се прилагат само към законопроекти, предложени от правителството<sup>127</sup>.

**На 11 март 2020 г. бе обявено „състояние на опасност“<sup>128</sup> от страна на правителството<sup>129</sup> в отговор на пандемията от COVID-19.** Продължителността му не бе предварително определена и правителството разполагаше с дискреционни правомощия да го поддържа или да го прекратява<sup>130</sup>. На 30 март 2020 г. Парламентът прие нов закон<sup>131</sup>, който позволява на правителството да отмени чрез постановление всеки закон. Предоставените извънредни правомощия изглеждат широкообхватни, като се има предвид комбинираното въздействие на широко определените правомощия и липсата на ясен срок. Някои спешни мерки, приети съгласно тези правомощия, повдигнаха въпроси относно необходимостта и пропорционалността им и засегнаха

---

<sup>123</sup> Член 6, параграф 1 от Основния закон.

<sup>124</sup> Закон СXXX от 2010 г. относно законотворчеството, Закон СXXXI от 2010 г. относно участието на обществеността в разработването на законодателство и Указ № 24/2011 на министъра на правосъдието от 9 август 2011 г. относно предварителните и последващите регулаторни оценки на въздействието.

<sup>125</sup> Европейска комисия, доклад за Унгария за 2020 г., SWD(2020) 516 final, стр. 29. Основният тристранен орган за социален диалог е постоянният консултативен форум на частния сектор и правителството („VKF“). Членовете на форума се избират от правителството и не включват някои от традиционните синдикални организации и организации на работодатели.

<sup>126</sup> Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г., съображение 28.

<sup>127</sup> Вж. Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г., съображение 28. През 2019 г. бяха публикувани много малък брой документи на специалния уебсайт на правителството (Национален орган за защита на данните и свободата на информация (2019 г.), стр. 129).

<sup>128</sup> Член 53, параграф 1 от Основния закон.

<sup>129</sup> Правителствено постановление № 40/2020 от 11 март 2020 г.

<sup>130</sup> Член 54, параграф 3 от Основния закон.

<sup>131</sup> Закон XII от 2020 г. за изпълнение на член 53, параграф 2 от Основния закон, който позволява на правителството да отменя закони чрез постановления. В новия закон се предвижда, че изключителните правомощия на правителството могат да се упражняват само доколкото това е необходимо и пропорционално на целта за предотвратяване, преодоляване и елиминиране на пандемията от COVID-19, както и предотвратяване на и справяне с неблагоприятните ефекти от нея.

стопанската дейност и стабилността на регулаторната среда<sup>132</sup>. Този въпрос бе разгледан и в специфичната за страната препоръка в контекста на европейския семестър за 2020 г.<sup>133</sup>, в която Съветът препоръча на Унгария „да гарантира, че всички спешни мерки са строго пропорционални, ограничени във времето, съответстващи на европейските и международните стандарти и не засягат стопанската дейност и стабилността на регулаторната среда“. Считано от 18 юни 2020 г., правителството прекрати „състоянието на опасност“<sup>134</sup> и обяви „състояние на извънредна ситуация за общественото здраве“ до 18 декември 2020 г.<sup>135</sup>. Приложимостта на някои от спешните мерки беше удължена и след приключването на „състоянието на опасност“<sup>136</sup>. Някои спешни мерки бяха оспорени пред Конституционния съд<sup>137</sup>. През юли 2020 г. Конституционният съд отхвърли<sup>138</sup> предложение за преразглеждане на спешна мярка<sup>139</sup>, издадена по време на „състоянието на опасност“, като се позова на липсата на компетентност в областта на данъчните и бюджетните въпроси<sup>140</sup>.

**През декември 2019 г. със законодателството „омнибус“ бяха въведени нови правила относно производството по конституционни жалби.** В резултат на тази законодателна реформа административните органи могат да оспорват пред Конституционния съд окончателни съдебни решения, ако те нарушават техните права и ограничават правомощията им съгласно Основния закон<sup>141</sup>. Такава процесуална уредба повдига въпроси във връзка с принципа за правна сигурност<sup>142</sup>.

---

<sup>132</sup> Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г., съображение 27. Вж. също доклад CDL-AD(2020)014 на Венецианската комисия, и по-специално точки 6—16.

<sup>133</sup> Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г.

<sup>134</sup> Правителствено постановление № 282/2020 от 17 юни 2020 г. Предприетите от правителството конкретни мерки продължиха до приключването на „състоянието на опасност“.

<sup>135</sup> Правителствено постановление № 283/2020 от 17 юни 2020 г.

<sup>136</sup> Закон LVIII от 2020 г. Например с член 162 бе удължен най-късно до 15 август 2020 г. контролът на правителството върху регистрираното на фондовата борса дружество KARTONPACK Nyrt, разпореден с Правителствено постановление № 128/2020 от 17 април 2020 г.

<sup>137</sup> Например правителствени постановления № 135 и № 136/2020 от 17 април 2020 г., съдържащи правила относно специалните икономически зони и определящи такава зона в град Гьод, и Правителствено постановление № 179/2020 от 4 май 2020 г. за преустановяване на прилагането на някои разпоредби от ОРЗД; тези дела са висящи пред Конституционния съд. На 14 юли 2020 г. Конституционният съд отхвърли предложение за оспорване на Правителствено постановление № 47/2020 от 18 март 2020 г., с което на работодателите и служителите се позволява да се отклонят от разпоредби на Кодекса на труда (Заповед П/887/2020); Конституционният съд заяви, че правителственото постановление вече не е приложимо.

<sup>138</sup> Решение № 3234/2020. (VII. 1.) AB.

<sup>139</sup> Правителствено постановление № 92/2020 от 6 април 2020 г. за лишаване на общините от данъчните приходи от регистрация на превозни средства.

<sup>140</sup> Член 37, параграф 4 от Основния закон. Венецианската комисия изрази опасения във връзка с това ограничение (Становище CDL-AD(2012)009, точка 38).

<sup>141</sup> Член 27 от Закон CLI от 2011 г. Възможността публичните органи да оспорват окончателни съдебни решения пред Конституционния съд бе призната за първи път в решение № 23/2018 (XII. 28.) AB на Конституционния съд за отмяна на решение на *Kúria*, с което се постановява за неправомерно решение на Унгарската национална банка в качеството ѝ на финансов надзорен орган.

<sup>142</sup> Вж. също така Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 16; Доклад CDL-AD(2010)004 на Венецианската комисия, точка 67; Становище CDL-AD(2017)031, т. 54.

**Макар че комисарят по основните права беше акредитиран със статут „А“, повторното му акредитиране бе отложено.** През октомври 2019 г. Подкомитетът на ООН по акредитация („SCA“) отчете, че предоставената информация по отношение на предприетите стъпки в отговор на редица препоръки и опасения е недостатъчна<sup>143</sup>. SCA бе на мнение, че процесът на подбор<sup>144</sup> не е достатъчно широкообхванен и прозрачен<sup>145</sup> и че предоставената от комисаря информация не демонстрира, че са положени подходящи усилия за решаване на всички въпроси, свързани с правата на човека, както и че не е формулирана по начин, който насърчава и защитава всички права на човека. Такава забележка бе отправена по-специално във връзка с изразената от комисаря позиция по отношение на „Закона за организациите с чуждестранно финансиране“ (вж. по-долу). SCA също така препоръча да се подкрепи предоставянето на подходящо финансиране. Считано от май 2020 г., нов закон относно статута и възнаграждението на служителите на комисаря<sup>146</sup> предвижда увеличение на заплащането със средно 30 %. Освен това пред 2020 г. комисарят пое отговорностите на Независимия съвет по жалбите срещу полицията<sup>147</sup>. Изразени бяха опасения във връзка с независимостта на редица институции и тяхната способност да функционират като противотежест на правомощията на правителството<sup>148</sup>.

**Гражданското общество продължава да бъде под натиск, особено когато отправя критики към правителството.** През юни 2020 г. Съдът постанови, че унгарското законодателство<sup>149</sup> относно прозрачността на организациите на гражданското общество с чуждестранно финансиране, прието през юни 2017 г., не е съвместимо със свободното движение на капитали, както и с правото на свобода на сдруженията и правата, свързани със защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни, залегнали в Хартата на основните права<sup>150</sup>. Понастоящем се подготвят необходимите законодателни мерки за изпълнение на решението на Съда. През ноември 2019 г. Комисията заведе иск срещу Унгария пред Съда<sup>151</sup> във връзка със

---

<sup>143</sup> Организация на обединените нации (2019 г.). Например през 2016 г. специалният докладчик на ООН за положението на правозащитниците препоръча Унгария да засили ролята и независимостта на комисаря и да укрепи финансовата автономност на неговата служба; да се консултира с комисаря във връзка със законодателните процеси и да гарантира подходящо изпълнение на неговите препоръки.

<sup>144</sup> Закон CXI от 2011 г.

<sup>145</sup> SCA отбеляза, че в процеса на подбор не е включено изискване за рекламиране на свободните позиции; не се установяват ясни и единни критерии за качества, спрямо които трябва да бъдат оценени кандидатите; не се уточнява процесът за постигане на широка консултация и/или участие в процеса на кандидатстване, скрининг, подбор и назначаване.

<sup>146</sup> Закон CVII от 2019 г.

<sup>147</sup> Член 145 от Закон CIX от 2019 г.

<sup>148</sup> Информация, представена от асоциация „Прозрачност без граници“ за доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>149</sup> Закон LXXVI от 2017 г. относно прозрачността на организации, които получават помощ от чужбина. Съгласно този закон гражданските организации, които получават дарения от чужбина, трябва да се регистрират в унгарските съдилища като „организация, която получава помощ от чужбина“, когато размерът на даренията, изпратени им от други държави членки или от трети държави в рамките на година, надхвърля определен праг. Наред с другото, при регистрацията те също така трябва да посочат имената на дарителите, чиято помощ достига или надхвърля сумата от 500 000 HUF (приблизително 1400 EUR), както и точния размер на помощта. След това тази информация се публикува на публична електронна платформа с безплатен достъп. В допълнение към това съответните граждански организации трябва да посочат на своя уебсайт и във всички свои публикации, че са „организация, която получава помощ от чужбина“.

<sup>150</sup> Решение на Съда от 18 юни 2020 г., *Комисия/Унгария*, C-78/18.

<sup>151</sup> Дело C-821/19 пред Съда, висящо.



законодателен акт<sup>152</sup> (озаглавен „Спиране на Сорос“ от правителството), с който се криминализира организирането на помощ, предоставена от което и да е лице от името на национални, международни и неправителствени организации на хора, които желаят да кандидатстват за убежище. През юни 2018 г. Венецианската комисия и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюрото за демократични институции и права на човека (ОССЕ/БДИПЧ) публикуваха съвместно становище, в което заключават, че проучените разпоредби нарушават правата на свобода на сдруженията и свобода на словото и че те следва да бъдат отменени<sup>153</sup>. Венецианската комисия и ОССЕ/БДИПЧ отправиха критики и към друг закон, с който се въвежда специален имиграционен данък от 25 %, приложим към финансовата подкрепа за организации, които осъществяват „дейности за улесняване на имиграцията“<sup>154</sup>. Освен това враждебната реторика, използвана от правителството и проправителствените медии, възпрепятства конструктивното сътрудничество с организации на гражданското общество. Гражданското пространство в Унгария се оценява като „възпрепятствано“<sup>155</sup>. Важно е препоръките на Съвета на Европа, свързани със защитата и утвърждаването на пространството за гражданското общество, да се отчетат в рамките на приложимата правна уредба и политическата и публичната среда<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Закон VI от 2018 г. Впоследствие Конституционният съд подчерта в своето решение № 3/2019 (III. 7.) АВ, че формулировката на престъплението по член 353/А от Наказателния кодекс не се отнася до забрана на дейностите на хуманитарни организации.

<sup>153</sup> Съвместно становище на Венецианската комисия и ОССЕ/БДИПЧ (CDL-AD(2018)013).

<sup>154</sup> „Специалният данък върху имиграцията представлява необоснована намеса в правата на свобода на словото и свобода на сдруженията на засегнатите НПО. Налагането на този специален данък ще окаже възпиращ ефект върху упражняването на основните права и върху частните лица и организациите, които защитават тези права или подкрепят защитата им с финансови средства. Това ще обезкуражи потенциални дарители от подкрепяне на тези НПО и ще породи повече трудности за частта от гражданското общество, която провежда законосъобразни дейности, свързани с правата на човека“. Съвместно становище на Венецианската комисия и ОССЕ/БДИПЧ (CDL-AD(2018)035).

<sup>155</sup> Оценка от CIVICUS; оценките са по петстепенна скала и са определени по следния начин: отворено, ограничено, възпрепятствано, потиснато и затворено. С оценката „възпрепятствано“ обичайно се обозначават държави, в които е налице яростно съревнование за гражданското пространство от страна на властимащите, които налагат комбинация от правни и практически ограничения върху пълното упражняване на основните права.

<sup>156</sup> Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

## Приложение I: Списък с източници по азбучен ред\*

\* Списъкът на получената информация в контекста на консултацията във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. може да бъде намерен на (уебсайта на Комисията).

Bertelsmann Stiftung (2019 г.), Sustainable Governance Indicators. [https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive\\_Capacity/Evidence-based\\_Instruments](https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments).

Институт на Будапеща, Център за изследване на корупцията в Будапеща (2019 г.), Transparency and Integrity: the Online Presence of Hungarian Municipalities – Analysis of Urban Municipalities' websites in Hungary. <http://www.crcb.eu/?p=1799>.

Център за плурализъм и свобода на медиите (2019 г.), Assessing certain recent developments in the Hungarian media market through the prism of the Media Pluralism Monitor. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/79196553-5c39-11ea-8b81-01aa75ed71a1>.

Център за плурализъм и свобода на медиите (2019 г.), Decriminalisation of Defamation. [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf).

Център за плурализъм и свобода на медиите (2020 г.), Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

СЕРЕЈ (2018 г.), European judicial systems - Efficiency and quality of justice, проучване № 26 на СЕРЕЈ, издание от 2018 г. (данни от 2016 г.). <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

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

Комисар на Съвета на Европа за правата на човека (2018 г.), Commissioner calls on Hungary's President to return to the Parliament the legislative package on administrative courts (изявление от 14 декември 2018 г.). <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-hungary-s-president-to-return-to-the-parliament-the-legislative-package-on-administrative-courts>.

Доклад на комисаря на Съвета на Европа за правата на човека Дуня Миятович (2019 г.) след посещенията ѝ в Унгария в периода 4—8 февруари 2019 г. — Страсбург, 21 май 2019 г. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>.

Съвет на Европа, Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите — Унгария. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/hungary>.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2018 г.), Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите към държавите членки относно необходимостта от засилване на защитата и утвърждаването на пространството за гражданското общество в Европа.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2019 г.), решение от 25 септември 2019 г., CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2020 г.), междинна резолюция CM/ResDH(2020)180.

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2012 г.), Унгария — становище относно Закон CLXIII от 2011 г. за прокуратурата и Закон CLXIV от 2011 г. за статута на главния прокурор, прокурорите, другите служители на прокуратурата и професионалното развитие в институциите на прокуратурата на Унгария, CDL-AD(2012)008.

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2010 г.), Доклад относно независимостта на съдебната система — част I: независимост на съдиите, CDL-AD(2010)004.

- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2012 г.), Унгария — становище относно Закон CLI от 2011 г. за Конституционния съд на Унгария, CDL-AD(2012)009.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2012 г.), Унгария — становище относно Закон CLXII от 2011 г. за правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария и Закон CLXI от 2011 г. за организацията и управлението на съдилищата в Унгария, CDL-AD(2012)001.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2012 г.), Унгария — становище относно основните закони относно съдебната власт, изменени след приемането на Становище CDL-AD(2012)001 относно Унгария, CDL-AD(2012)020.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2015 г.), Унгария — становище относно медийното законодателство на Унгария (Закон CLXXXV за медийните услуги и средствата за масово осведомяване, Закон CIV за свободата на печата, както и законодателството относно данъчното облагане на приходите от реклама на средствата за масово осведомяване), CDL-AD(2015)015.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2017 г.), Полша — становище относно законопроекта за изменение на Закона за Националния съдебен съвет; относно законопроекта за изменение на Закона за Върховния съд, предложен от президента на Полша, и относно Закона за организацията на обикновените съдилища, CDL-AD(2017)031.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2019 г.), Унгария — становище относно Закона за административните съдилища и Закона за влизането в сила на Закона за административните съдилища и някои преходни правила, CDL-AD(2019)004.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2020 г.), доклад „Зачитане на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона по време на извънредно положение: възгледи“, взет предвид от Венецианската комисия на 19 юни 2020 г. с писмена процедура за замяна на 123-то пленарно заседание, CDL-AD(2020)014.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия и Организация за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюро за демократични институции и права на човека (ОССЕ/БДИПЧ) (2018 г.), Унгария — съвместно становище относно разпоредбите на т. нар. проект на законодателен пакет „Спиране на Сорос“, който засяга пряко НПО (и по-специално проекточлен 353А от Наказателния кодекс относно улесняването на незаконната миграция), CDL-AD(2018)013.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия и Организация за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюро за демократични институции и права на човека (ОССЕ/БДИПЧ) (2018 г.), Унгария — съвместно становище относно член 253 относно специалния имиграционен данък съгласно Закон XLI от 20 юли 2018 г. за изменение на някои данъчни закони и други свързани закони и за имиграционния данък, CDL-AD(2018)035-е.
- Съвет на Европейския съюз (2019 г.), Препоръка на Съвета от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2019 г., ОВ С 301, 5.9.2019 г.
- Съвет на Европейския съюз (2020 г.), Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г., ОВ С 282, 26.8.2020 г., стр. 17.
- Съд на Европейския съюз, решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16.
- Съд на Европейския съюз, решение от 7 февруари 2019 г., Carlos Escribano Vindel, C-49/18.
- Съд на Европейския съюз, решение от 19 ноември 2019 г., АК, съединени дела C- 585/18, C- 624/18 и C- 625/18.
- Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария, C-78/18.
- Съд на Европейския съюз, дело C-564/19 — IS, висящо.

- Съд на Европейския съюз, дело С-821/19, висящо.
- Генерална дирекция за комуникация (2019 г.), експресно проучване на Евробарометър № 482: отношение на предприятията към корупцията в ЕС.
- Генерална дирекция за комуникация (2020 г.), специално проучване на Евробарометър № 502: корупция.
- Eötvös Károly Policy Institute (21 февруари 2020 г.), изявление. <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-02-21/csend-vagy-kialtas-hallgathatnak-e-a-birak-ha-megtamadjak-a-biroi-fuggetlenseget>.
- Европейска асоциация на съдиите (2019 г.), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary, 3 май 2019 г. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>.
- Европейска комисия (2020 г.), доклад на OLAF от 2019 г.
- Европейска комисия (2020 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.
- Европейска комисия, доклад за Унгария за 2019 г., SWD(2019) 1016 final.
- Европейска комисия, доклад за Унгария за 2020 г., SWD(2020) 516 final.
- Европейски съд по правата на човека, решение от 10 март 2015 г., Varga и др./Унгария, жалби № 14097/12, № 45135/12, № 73712/12, № 34001/13, № 44055/13 и № 64586/13.
- Европейска федерация на журналистите (2020 г.), Hungary media freedom crackdown: our letter to EU leaders. <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>.
- Европейска мрежа на съдебните съвети (ENCJ) (2019 г.): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey among lawyers on the independence of judges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- Европейска мрежа на съдебните съвети (ENCJ) и Съвет на адвокатурите и правните общества в Европа (CCBE) (2019 г.): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of judges, 2018—2019 г. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20202019.pdf>.
- GRECO (2015 г.), Четвърти кръг на оценка — доклад за оценка относно Унгария във връзка с предотвратяването на корупция от страна на членове на парламента, съдии и прокурори.
- GRECO (2017 г.), Трети кръг на оценка — второ допълнение към втория доклад относно Унгария във връзка с обвиненията в престъпление (ETS 173 и 191, GPC 2): прозрачност при финансирането на партии.
- GRECO (2018 г.), Четвърти кръг на оценка — междинен доклад относно спазването на изискванията по отношение на Унгария във връзка с предотвратяването на корупция от страна на членове на парламента, съдии и прокурори.
- GRECO (2019 г.), Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption (1 март 2019 г.). <https://www.coe.int/en/web/portal/-/hungary-insufficient-progress-and-lack-of-transparency-hamper-fight-against-corruption>.
- Human Rights Watch (23 март 2020 г.), Hungary's Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power. <https://www.hrw.org/news/2020/03/23/hungarys-orban-uses-pandemic-seize-unlimited-power>.

- Унгарска асоциация на съдиите („МАВІЕ“) (10 март 2020 г.), изявление. <http://mabie.hu/index.php/1526-a-birok-neveben>.
- Унгарска адвокатска колегия (21 януари 2020 г.), изявление на президиума. <https://jogaszvilag.hu/napi/a-magyar-ugyvedi-kamara-visszautasitja-az-ugyvedeket-ert-tamadasokat/>.
- Унгарски съюз за граждански свободи (2020 г.), Research on the obstruction of the work of journalists during the coronavirus pandemic in Hungary (15 април 2020 г.). [https://tasz.hu/a/files/coronavirus\\_press\\_research.pdf](https://tasz.hu/a/files/coronavirus_press_research.pdf).
- Унгарско правителство (2020 г.), информация, представена от Унгария за доклада относно върховенството на закона за 2020 г.
- Index.hu (24 юли 2020 г.), Editorial board of Index and more than 70 staff members resign. [https://index.hu/english/2020/07/24/editorial\\_board\\_of\\_index\\_resigns](https://index.hu/english/2020/07/24/editorial_board_of_index_resigns).
- Международен институт по печата (2020 г.), Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage (23 март 2020 г.). <https://ipi.media/hungary-seeks-power-to-jail-journalists-for-false-covid-19-coverage/>.
- Международен институт по печата (ИПИ), организация „Article 19“, Комитет за защита на журналистите (СРЖ), Европейски център за свобода на печата и медиите (ЕСРМФ), Европейска федерация на журналистите (ЕФЖ), организация „Free Press Unlimited“ (ФПУ) и „Репортери без граници“ (RSF) (2019 г.): Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary (3 декември 2019 г.). <https://www.ecpmf.eu/fact-finding-mission-hungary-2019/>.
- Kúria (2018 г.), A “közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 3 декември 2018 г.). [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf).
- Mérték Media Monitor (2019 г.): Fidesz-friendly media dominate everywhere. <https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/>.
- Национален орган за защита на данните и свободата на информация (2019 г.), годишен доклад на националния орган за защита на данните и свободата на информация за 2018 г., Национален орган за защита на данните и свободата на информация, Будапеща. <https://naih.hu/files/NAIH-Annual-report-2018-v190830.pdf>.
- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (2019 г.), Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary.
- Служба на главния прокурор (2019 г.), Criminality and Criminal Justice. [http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality\\_and\\_CriminalJustice\\_2009\\_2018.pdf](http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf).
- „Репортери без граници“ (2020 г.), ‘Hungary: Urgent EU response needed to leading independent news site’s demise.’ (28 юли 2020 г.). <https://rsf.org/en/news/hungary-urgent-eu-response-needed-leading-independent-news-sites-demise>.
- „Репортери без граници“ (2020 г.), Световен индекс за свобода на печата. <https://rsf.org/en/ranking>.
- Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019 г.), Индекс за възприемане на корупцията.
- Организация на обединените нации (2019 г.), Световен алианс на националните институции за правата на човека (GANHRI), Подкомитет по акредитация (SCA), Доклад относно акредитацията — октомври 2019 г.
- Специален докладчик на ООН за положението на правозащитниците (2016 г.), Заключителна декларация от мисията на специалния докладчик за положението на правозащитниците,

посещение в Унгария в периода 8—16 февруари 2016 г.  
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>.

Виртуално посещение в Унгария в контекста на доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

## Приложение II: Посещение в Унгария

През юни 2020 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Амнести Интернешънъл Унгария
- Комисия по законодателството към националното събрание
- Център за изследване на корупцията в Будапеща
- Форум на главните редактори (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Eötvös Károly Policy Institute
- Унгарска адвокатска колегия
- Унгарски съюз за граждански свободи
- Унгарски хелзинкски комитет
- K-Monitor
- Mérték Media Monitor
- Министерство на вътрешните работи
- Министерство на правосъдието
- Национален орган за защита на данните и свободата на информация
- Национален съдебен съвет
- Национален орган за медиите и информационните комуникации
- Национална съдебна служба
- Служба на комисаря по основните права
- Служба на Конституционния съд
- Прокуратура на Унгария
- Държавна одитна служба
- Върховен съд (*Kúria*)
- Асоциация „Прозрачност без граници“ Унгария

\* Комисията също така се среща със следните организации в редица хоризонтални срещи:

- Амнести Интернешънъл
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Civil Society Europe
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на печата и медиите
- Европейски граждански форум
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Международна комисия на юристите
- Международна федерация за правата на човека
- Международен институт по печата
- Платформа за учене през целия живот
- Инициатива за правосъдие на „Отворено общество“/Институт за европейска политика на „Отворено общество“
- „Репортери без граници“
- Асоциация „Прозрачност без граници“ ЕС