

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 316 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Hongarije**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{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}

SAMENVATTING

De afgelopen jaren hebben de instellingen van de EU uitdrukking gegeven aan hun bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Hongarije, onder meer in het kader van de door het Europees Parlement ingeleide procedure van artikel 7, lid 1, VEU. Aan de in het kader van het Europees Semester gedane oproep tot versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moet nog gevolg worden gegeven. Met name staat de Nationale Raad voor Justitie voor uitdagingen om een tegenwicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van de nationale gerechtelijke autoriteit, die verantwoordelijk is voor het beheer van de rechtbanken. Ook de ontwikkelingen met betrekking tot het hooggerechtshof (Kúria) geven aanleiding tot bezorgdheid, met name zijn besluit om een verzoek tot prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie onwettig te verklaren. Nieuwe regels maken het mogelijk om leden van het Constitutioneel Hof, die door het parlement worden gekozen, buiten de normale procedure om te benoemen bij het hooggerechtshof en verlagen de criteria om in aanmerking te komen voor de functie van voorzitter van het hooggerechtshof. Wat efficiëntie en kwaliteit betreft, presteert het rechtsstelsel goed op het gebied van de duur van de procedures en het niveau van digitalisering.

Het institutionele kader voor corruptiebestrijding is over verschillende instanties verdeeld. Gebrekkige onafhankelijke controlemechanismen en nauwe banden tussen de politiek en bepaalde nationale bedrijven werken corruptie in de hand. In geval van ernstige beschuldigingen ontbreekt het systematisch aan vastberaden actie om gevallen van corruptie waarbij hoge ambtenaren of hun directe omgeving betrokken zouden zijn, te onderzoeken en te vervolgen. Een en ander is aan de orde gesteld in het Europees Semester en door Greco, gezien de gebrekkige inzet om aan haar aanbevelingen te voldoen. De verificatie van vermogensverklaringen en belangenverklaringen is voor verbetering vatbaar wat systematische controles en onafhankelijk toezicht betreft. Terwijl de regulering van lobbying incompleet blijft, waren de beleidsmaatregelen ter voorkoming van corruptie gefocust op de integriteit van overheidsdiensten en rechtshandavingsinstanties. Het kader voor corruptiebestrijding wordt verder verzwakt door de afnemende mogelijkheden voor civiel toezicht in de context van beperkingen van de mediavrijheid, een vijandige omgeving voor maatschappelijke organisaties en voortdurende nieuwe uitdagingen bij de toepassing van de regels inzake transparantie en toegang tot openbare informatie.

De onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de Mediaraad zijn in gevaar. De transparantie van media-eigendom is niet volledig gewaarborgd. De mediaconcentratie die het gevolg is van de oprichting van het conglomeraat “Centraal-Europese pers- en mediastichting” (Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány - KESMA) heeft de risico's voor de mediapluriformiteit vergroot. Met aanzienlijke hoeveelheden staatsreclame op regeringsgezinde kanalen kon de regering indirecte politieke invloed op de media uitoefenen. Onafhankelijke mediakanalen worden met systematische obstructie en intimidatie geconfronteerd, terwijl een trend van economische overname van dergelijke kanalen aanleiding geeft tot extra bezorgdheid.

De transparantie en de kwaliteit van het wetgevingsproces baren zorg, aangezien er minder vaak openbare raadplegingen en effectbeoordelingen worden uitgevoerd. De nieuwe mogelijkheid voor overheidsinstanties om definitieve rechterlijke beslissingen voor het Constitutioneel Hof aan te vechten, doet vragen rijzen op het gebied van rechtszekerheid. Checks-and-balances worden verder aangetast door de verzwakking van onafhankelijke instellingen en de toegenomen druk op het maatschappelijk middenveld. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de wetgeving inzake de transparantie van vanuit het buitenland gefinancierde maatschappelijke organisaties onverenigbaar is met het EU-recht. De voor de uitvoering van het arrest van het Hof vereiste wetgevingsmaatregelen zijn in voorbereiding.

I. JUSTITIEEL STELSEL

De structuur van de Hongaarse rechterlijke organisatie is gevormd door grondwetswijzigingen en regelmatige justitiële hervormingen die sinds 2011 zijn doorgevoerd. De meest recente hervorming is in december 2019 goedgekeurd. Hongarije heeft een vierlagige rechterlijke organisatie. 113 arrondissementsrechtbanken oordelen in eerste aanleg, terwijl 20 regionale rechtbanken beroepen tegen uitspraken van de arrondissementsrechtbanken en bepaalde zaken in eerste aanleg behandelen. Vijf regionale hoven van beroep beslissen over beroepen tegen besluiten van de regionale rechtbanken. De voornaamste rol van het hooggerechtshof (Kúria) bestaat erin de uniforme toepassing van het recht te waarborgen. De voorzitter van de nationale gerechtelijke autoriteit (NGA) is een met het centrale beheer van de rechtbanken belast orgaan, waarin is voorzien door de fundamentele wet en dat door het parlement wordt gekozen. De Nationale Raad voor Justitie is een onafhankelijk orgaan dat, overeenkomstig de fundamentele wet, toezicht houdt op de voorzitter van de NGA en betrokken is bij het beheer van de rechtbanken. Rechters worden benoemd door de president van de republiek op aanbeveling van de voorzitter van de NGA, die zich daarvoor baseert op een rangschikking van kandidaten die wordt vastgesteld door de lokale raden voor justitie (samengesteld uit rechters gekozen door hun collega-rechters). De voorzitter van de NGA kan niet van deze rangschikking afwijken zonder voorafgaande toestemming van de Nationale Raad voor Justitie. Het Constitutioneel Hof maakt geen deel uit van de rechterlijke organisatie en beoordeelt de grondwettigheid van wetten en rechterlijke beslissingen. Het openbaar ministerie is een onafhankelijke instelling die bevoegd is voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten. De Hongaarse orde van advocaten en de regionale ordes van advocaten zijn autonome overheidsorganen die de belangen van de advocatuur vertegenwoordigen en professionele normen vaststellen en handhaven, onder meer door middel van tuchtmaatregelen.

Onafhankelijkheid

De Nationale Raad voor Justitie heeft het moeilijk om een tegengewicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit; de verkiezing van een nieuwe voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit kan de weg bereiden voor versterkte samenwerking. De voorzitter van de NGA wordt door het parlement gekozen¹ en wordt met uitgebreide bevoegdheden met betrekking tot het beheer van de rechterlijke organisatie bekleed. De voorzitter van de NGA opereert onder toezicht van de Nationale Raad voor Justitie². De Nationale Raad voor Justitie wordt echter geconfronteerd met een reeks structurele beperkingen die hem beletten doeltreffend toezicht uit te oefenen op de acties van de voorzitter van de NGA. Met name heeft hij niet het recht om te worden geraadpleegd over wetsvoorstellen die van invloed zijn op het justitieel stelsel³. Hij heeft een beperkte rol wat betreft rechterlijke benoemingen⁴, alsook wat betreft de benoeming van

¹ De voorzitter van de NGA wordt genomineerd door de president van de republiek en door het parlement met een tweederdemeerderheid voor een termijn van negen jaar gekozen uit rechters met ten minste vijf jaar ervaring als rechter, zonder mogelijkheid van herverkiezing (zie de bijdrage van Hongarije aan het jaarlijks verslag over de rechtsstaat).

² De Nationale Raad voor Justitie bestaat uit de voorzitter van de Kúria, die ambtshalve lid is, en 14 rechters-leden (en 14 plaatsvervangende leden) die door hun collega-rechters worden gekozen voor een termijn van zes jaar (zie de bijdrage van Hongarije aan het jaarlijks verslag over de rechtsstaat).

³ In het wetgevingsproces vertegenwoordigt de voorzitter van de NGA de rechterlijke macht.

⁴ Sollicitaties voor het ambt van rechter worden beoordeeld op basis van een puntensysteem dat is vastgesteld bij Verordening 7/2011 van 4 maart 2011, uitgevaardigd door de minister van Justitie en gebaseerd op Wet CLXII van 2011, met een limitatieve lijst van criteria die in aanmerking moeten worden genomen bij de

rechtbankvoorzitters en andere rechtbankbeheerders⁵. Voorts heeft de Nationale Raad voor Justitie beperkte middelen en is hij voor budgettaire uitbetalingen afhankelijk van de voorzitter van de NGA⁶. Door het ontbreken van effectieve controle over de voorzitter van de NGA neemt de kans op arbitraire beslissingen bij het beheer van het gerechtelijk apparaat toe⁷. Met name heeft de Nationale Raad voor Justitie kritiek geuit op de vorige voorzitter van de NGA wegens het overtreden van de wet door het nietig verklaren van de procedures voor het selecteren van rechtbankvoorzitters en het discretionair benoemen van rechtbankvoorzitters ad interim zonder de goedkeuring van de Nationale Raad voor Justitie⁸. Deze situatie heeft de Nationale Raad voor Justitie ertoe gebracht het parlement formeel te verzoeken de voorzitter van de NGA uit zijn ambt te ontsetten⁹. Dat verzoek is door het bevoegde parlementaire comité onderzocht en in juni 2019 door het parlement afgewezen. Op de beperkte bevoegdheden van de Nationale Raad voor Justitie en de noodzaak om ze te versterken is gewezen door de Raad van Europa¹⁰, de Europese Commissie¹¹ en belanghebbende partijen¹². Op 9 juli 2019 heeft de Raad in het kader van het Europees Semester een aanbeveling tot Hongarije gericht om “*de rechterlijke onafhankelijkheid te versterken*”, waarin werd opgemerkt dat de Nationale Raad voor Justitie het steeds moeilijker heeft om een tegengewicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van de NGA¹³. Sindsdien zijn er geen wetgevende maatregelen genomen om deze structurele problemen aan te pakken. De Nationale Raad voor Justitie verwelkomde de verkiezing van een nieuwe president van de NGA in december 2019, wat de weg kan bereiden voor versterkte

rangschikking van de kandidaten. De minister van Justitie kan het aantal punten vaststellen dat voor deze criteria moet worden toegekend. In het beoordelingssysteem worden punten toegekend op basis van een gesprek en bepaalde elementen van het sollicitatiedossier. De regionale raden voor justitie (bestaande uit rechters die door hun collega-rechters worden gekozen) voeren een gesprek met de kandidaten en rangschikken hen aan de hand van het puntensysteem. Door een wijziging van de verordening, waarover de Nationale Raad voor Justitie niet werd geraadpleegd en die op 1 november 2017 in werking is getreden, is de rol van de regionale raden voor justitie verkleind door het aantal door hen toegekende punten te verminderen.

⁵ Voorzitters en bepaalde andere beheerders van de regionale rechtbanken en regionale hoven van beroep worden door de voorzitter van de NGA benoemd na een rangschikking op basis van een geheime stemming door de betrokken rechtbank in voltallige zitting (het puntensysteem is niet van toepassing). De voorzitter van de NGA mag afwijken van de rangschikking maar voor de benoeming van een kandidaat die niet de meerderheid van de stemmen van de voltallige rechtbank heeft gekregen, is de goedkeuring van de Nationale Raad voor Justitie vereist.

⁶ De Nationale Raad voor Justitie bepaalt zijn begroting en sluit daarover een akkoord met de voorzitter van de NGA. De begroting van de Nationale Raad voor Justitie wordt afzonderlijk vastgesteld binnen de begroting van de NGA. Hoewel de Nationale Raad voor Justitie zijn eigen begroting heeft, heeft hij geen rechtspersoonlijkheid, geen onafhankelijke zeggenschap over zijn eigen financiën, beschikt hij niet over voldoende personele middelen (hij heeft slechts één personeelslid) en kan hij niet besluiten extra personeel aan te werven (zie de bijdrage van Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak aan het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat).

⁷ Europese Commissie, Landverslag Hongarije 2019, SWD(2019) 1016 final, blz. 42.

⁸ Resoluties 59/2018. (V.02.) OBT en 60/2018. (V. 02.) OBT.

⁹ Resolutie 34/2019. (V.08.) OBT. Engelse vertaling beschikbaar op <https://orszagosbiroitanacs.hu/?mdocs-file=1150>.

¹⁰ Greco (2019), Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption; Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2019) Dunja Mijatović report following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019.

¹¹ Europese Commissie, Landverslag Hongarije 2019, SWD(2019) 1016 final, blz. 41.

¹² Bijvoorbeeld Europese Vereniging van rechters (2019), verslag over de onderzoeksmismissie van de EVR naar Hongarije.

¹³ Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Hongarije. Deze kwestie is ook aan de orde gesteld in overweging 27 van Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije.

samenwerking met de Nationale Raad voor Justitie, terwijl een evenwicht van bevoegdheden slechts met rechtszekerheid tot stand kan worden gebracht door een wetgevende versterking van de bevoegdheden van de Raad.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt door het grote publiek als middelmatig en door ondernemingen als zeer laag gepercipieerd, hoewel de laatste gegevens een verbetering laten zien. De mate van onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters wordt als middelmatig (48 % “redelijk goed of zeer goed”) gepercipieerd door het grote publiek¹⁴, maar als zeer laag (26 % “redelijk goed of zeer goed”) door ondernemingen¹⁵. In 2020 keerde de negatieve trend die gedurende een aantal jaren werd waargenomen echter en verbeterden beide indicatoren¹⁶.

De Kúria heeft een beslissing tot prejudiciële verwijzing naar het Europees Hof van Justitie onwettig verklaard. Op verzoek van de procureur-generaal heeft de Kúria op 10 september 2019 een arrest¹⁷ gewezen waarin een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie door een rechter van een arrondissementsrechtbank als onwettig werd beschouwd, omdat de vragen irrelevant werden geacht voor de zaak in kwestie. Het arrest van de Kúria was van declaratoire aard en vernietigde het besluit om de zaak naar het Hof van Justitie te verwijzen niet¹⁸. Desalniettemin heeft de voorzitter ad interim van de regionale rechtbank van Boedapest (*Fővárosi Törvényszék*) onder expliciete verwijzing naar het arrest van de Kúria een tuchtprocedure ingeleid tegen de rechter die de prejudiciële verwijzing aanhangig had gemaakt. In november 2019 trok de voorzitter van de rechtbank zijn verzoek om een rechterlijk uitspraak in. Het feit dat de Kúria, in het kader van een buitengewone voorziening in rechte, de noodzaak van prejudiciële verwijzingen kan toetsen, kan afbreuk doen aan de mogelijkheid van nationale rechtbanken om vragen om uitlegging van het Unierecht aan het Hof van Justitie voor te leggen, en het feit dat tuchtprocedures kunnen worden ingeleid¹⁹, kan individuele rechters ervan weerhouden verzoeken tot prejudiciële beslissing in te dienen²⁰.

¹⁴ EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 44. Het niveau van de gepercipieerde rechterlijke onafhankelijkheid wordt als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beschouwt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk goed of zeer goed); laag (tussen 30-39 %), middelmatig (tussen 40-59 %), hoog (tussen 60-75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

¹⁵ EU-scorebord voor justitie 2020, figuren 46 en 48. Belangrijkste redenen voor het gepercipieerde gebrek aan onafhankelijkheid volgens Eurobarometer: de status en positie van rechters waarborgen onvoldoende hun onafhankelijkheid (17 %), inmenging of druk van economische of andere specifieke belangen (18 %), inmenging of druk van de regering en politici (19 %) (EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 47).

¹⁶ Eurobarometer-gegevens (figuren 44 en 46, EU-scorebord voor justitie 2020); volgens het World Economic Forum heeft deze trend zich voortgezet onder bedrijven (EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 48). Volgens een recent onderzoek dat betrekking heeft op 19 EU-lidstaten, is de algemene perceptie (5,2/10) van de onafhankelijkheid van rechters door advocaten zeer laag. (Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE (2020) Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019, figuren 7, 9, 15, 16, 17).

¹⁷ Bt.III.838/2019/11. De artikelen 667, 668 en 669 van Wet XC van 2017 betreffende het wetboek van strafvordering stellen de Kúria in staat in strafzaken de rechtmatigheid van definitieve rechterlijke beslissingen te toetsen, met inbegrip van die waarbij de voorlegging van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie wordt gelast.

¹⁸ Zaak C-564/19 – IS, hangende.

¹⁹ Overeenkomstig Wet CLXII van 2011 heeft de voorzitter van de rechtbank of de benoemingsautoriteit het recht te verzoeken om de inleiding van een tuchtprocedure. De voorzitter van de NGA mag enkel verzoeken om de inleiding van een tuchtprocedure tegen rechters die hij of zij heeft benoemd en tegen rechters die bij de NGA zijn aangesteld. Het aangewezen tuchtpanel van het dienstgerecht (“*szolgálati bíróság*”) beslist om een tuchtprocedure te openen, te weigeren een tuchtprocedure te openen of om een preliminaire hoorzitting te gelasten. De voorzitter en de leden van het dienstgerecht worden benoemd door de Nationale Raad voor Justitie. De procedureregels van het dienstgerecht omvatten de samenstelling van de bevoegde panels en de

Rechters en advocaten staan bloot aan negatieve commentaren in de media²¹. In verscheidene persverklaringen die sinds januari 2020 zijn afgelegd, hebben de regering en regeringsgezinde mediakanalen kritiek geuit op bepaalde gerechtelijke beslissingen, waaronder beslissingen tot voorwaardelijke invrijheidsstelling van veroordeelden en tot toekenning van compensatie aan Roma-kinderen wegens segregatie op school²² en aan gedetineerden die klagen over hun detentieomstandigheden²³. In februari 2020 kondigde de regering haar voornemen aan om een “nationale raadpleging”²⁴ over deze justitiegerelateerde kwesties te organiseren. De orde van advocaten²⁵, de vereniging van rechters²⁶ en andere belanghebbenden²⁷ hebben hun bezorgdheid geuit over het narratief van de regering en voerden aan dat een en ander het vertrouwen van het publiek in het justitieel stelsel zou kunnen ondermijnen. Uiteindelijk werd besloten de raadpleging niet te houden. In september 2019 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa, in het kader van de uitvoering van het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Baka/Hongarije²⁸ zijn bezorgdheid uitgesproken over het “afschrikkend effect” op de vrijheid van meningsuiting van rechters en rechtbankvoorzitters²⁹.

regels inzake de toewijzing van zaken. De door het dienstgerecht aangenomen procedureregels worden goedgekeurd en bekendgemaakt door de Nationale Raad voor Justitie. Een gekozen rechter-lid van de Nationale Raad voor Justitie kan aan een tuchtprocedure worden onderworpen na toestemming van de Nationale Raad voor Justitie (zie de bijdrage van Hongarije aan het jaarlijks verslag over de rechtsstaat).

²⁰ Dit effect kan nog worden versterkt door het feit dat lagere rechtbanken sinds 1 april 2020 wettelijk verplicht zijn om uit te leggen waarom zij niet de interpretatie volgen die de Kúria in zijn gepubliceerde besluiten aan wettelijke bepalingen heeft gegeven. Een dergelijke afwijking is een grond voor het instellen van een buitengewone voorziening in rechte voor de Kúria. Zie bijvoorbeeld artikel 561, lid 3, onder g), artikel 648, onder d), artikel 649, lid 6, artikel 652, lid 1, van Wet XC van 2017 betreffende het wetboek van strafvordering.

²¹ Uit een enquête onder rechters in 2019 bleek dat 40 % van hen een gebrek aan respect voor hun onafhankelijkheid bij de regering en de media had ervaren. Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak, bijdrage aan de onlineraadpleging van belanghebbenden voor het verslag over de rechtstaat 2020. De enquête bestreek 21 EU-lidstaten. (Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak, Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ (2020) Survey on the independence of judges, 2019, figuren 43 en 45.)

²² Bij Wet LXXXVII van 2020, aangenomen door het Hongaars parlement op 3 juli 2020, is Wet CXCV van 2011 betreffende nationaal openbaar onderwijs gewijzigd in die zin dat de rechtbanken in geval van segregatie op school alleen morele schadevergoeding kunnen toekennen in de vorm van onderwijs- of opleidingsdiensten, waardoor de mogelijkheid van het toekennen van een financiële schadevergoeding is uitgesloten.

²³ Als follow-up van het proefarrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 10 maart 2015, Varga en anderen tegen Hongarije.

²⁴ De “nationale raadpleging” is een met een landelijke reclamebord- en mediacampagne ondersteund instrument bestaande uit brieven die “namens de regering van Hongarije” rechtstreeks aan elk Hongaars huishouden worden gezonden en vergezeld gaan van vragenlijsten aan de hand waarvan de burgers reeksen door de regering geformuleerde vragen kunnen beantwoorden.

²⁵ Verklaring van het presidium van de Hongaarse orde van advocaten (21 januari 2020).

²⁶ Verklaring van de Hongaarse vereniging van rechters (Mabie) (10 maart 2020).

²⁷ Bijvoorbeeld een verklaring van het Eötvös Károly-beleidsinstituut (21 februari 2020).

²⁸ Verzoekschrift nr. 20261/12. De zaak betrof de voortijdige beëindiging van de ambtstermijn van de voormalige voorzitter van het hooggerechtshof naar aanleiding van zijn standpunten en kritiek inzake een geplande ingrijpende hervorming van het rechtstelsel. De Grote Kamer oordeelde dat “de voortijdige beëindiging van het mandaat van de verzoeker ongetwijfeld een “afschrikkend effect” had, in de zin dat het niet alleen hemzelf maar ook andere rechters en rechtbankvoorzitters moet hebben ontmoedigd om deel te nemen aan het publieke debat over wetgevingshervormingen die de rechterlijke macht raken en meer in het algemeen over aangelegenheden die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreffen” (punt 173).

²⁹ Besluit van 25 september 2019 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11. Volgens de Hongaarse regering zijn door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geen verdere zaken aan de regering meegedeeld waarbij de verzoekers beschuldigingen

Er zijn nieuwe bijzondere regels voor de benoeming van rechters bij de Kúria ingevoerd. Het aantal rechterlijke ambten bij de Kúria is niet bij wet vastgesteld, maar wordt bepaald door de voorzitter van de NGA³⁰. Volgens de normale procedure worden rechters bij de Kúria benoemd door zijn voorzitter, na een oproep tot het indienen van sollicitaties, op basis van een advies van de bevoegde afdeling van de Kúria en een beoordeling en rangschikking van de kandidaten door de raad voor justitie van de Kúria³¹. Op grond van een “omnibus”-wetgeving die in december 2019³² is ingevoerd, kunnen de leden van het Constitutioneel Hof, die door het parlement worden gekozen, verzoeken om tot rechter te worden benoemd³³ zonder sollicitatieprocedure. Na het verkrijgen van de status van rechter kunnen de leden van het Constitutioneel Hof verzoeken om na de beëindiging van hun mandaat bij de Kúria te worden benoemd, zonder dat de normale benoemingsprocedure hoeft te worden gevolgd. Bijgevolg kan, in de praktijk, verkiezing door het parlement tot lid van het Constitutioneel Hof, waarvoor niet de betrokkenheid vereist is van een lichaam dat voor een substantieel deel uit leden van de rechterlijke macht is samengesteld, op zichzelf resulteren in benoeming als rechter bij de Kúria indien de betrokken rechter daarom verzoekt³⁴. Deze wetswijzigingen hebben de rol van het parlement bij de benoeming van rechters bij de Kúria de facto vergroot. Bovendien wordt de voorzitter van de Kúria gekozen door het parlement op voorstel van de president van de republiek, uit rechters – die niet noodzakelijk tot de Kúria behoren – met ten minste vijf jaar ervaring als rechter³⁵. Met ingang van 1 januari 2020 zijn ook de regels voor het kiezen van de voorzitter van de Kúria gewijzigd³⁶, waardoor de

zouden hebben geuit in verband met hun vrijheid van meningsuiting in de context van hun onafhankelijkheid als rechter.

³⁰ Zie artikel 76, lid 4, onder a), van Wet CLXI van 2011. Momenteel zijn er 113 posten (zie Besluit 41.SZ/2020. (III. 24.) OBHE), 82 posten worden bekleed door rechters van de Kúria, drie ambten door rechters die bij de Kúria zijn gedetacheerd. Kúria-rechters worden toegewezen aan afdelingen (“*kollégium*”): afdeling strafrecht (17 rechters), afdeling administratief recht (25 rechters) en afdeling civiel recht (40 rechters). Het aantal aan de verschillende afdelingen toegewezen rechters ligt niet vast. Als gevolg van de pensionering van rechters zullen er in 2020 drie vacatures zijn in de afdeling civiel recht en vijf vacatures in de afdeling strafrecht; in 2021 zal er één vacature zijn in de afdeling civiel recht, twee vacatures in de afdeling strafrecht en twee vacatures in de afdeling bestuursrecht.

³¹ De rangschikking is gebaseerd op het puntensysteem. De voorzitter van de Kúria mag de benoeming van de als tweede of derde gerangschikte kandidaat niet aanbevelen zonder voorafgaande toestemming van de Nationale Raad voor Justitie.

³² Wet CXXVII van 2019 betreffende de wijziging van bepaalde wetten in verband met administratieve procedures in één instantie van de districtskantoren.

³³ Zij moeten voldoen aan de algemene criteria met betrekking tot burgerschap, rechtsbevoegdheid, rechtendiploma, examen voor toegang tot de magistratuur, ten minste 1 jaar beroepservaring, bekwaamheidstest, geen strafblad, vermogensverklaring (artikel 4 van Wet CLXII van 2011). Bij besluiten van 26 juni 2020 (bekendgemaakt op 3 juli 2020) heeft de president van de republiek, op hun verzoek, acht leden van het Constitutioneel Hof tot rechter benoemd.

³⁴ Volgens de aanbeveling van de Raad van Europa moet, wanneer grondwettelijke of andere wettelijke bepalingen voorschrijven dat het staatshoofd, de regering of de wetgevende macht besluiten nemen betreffende de selectie en de loopbaan van rechters, een onafhankelijke en bevoegde autoriteit die voor een substantieel deel uit leden van de rechterlijke macht is samengesteld, worden gemachtigd om aanbevelingen te doen of adviezen te verlenen die door de benoemingsautoriteit in de praktijk worden gevolgd (Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa CM/Rec(2010)12, paragraaf 47). Zie ook de arresten van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K., punt 134.

³⁵ Er is geen oproep tot het indienen van sollicitaties. De president van de republiek draagt een kandidaat voor. De Nationale Raad voor Justitie geeft na een persoonlijk gesprek een niet-bindend advies. Het parlement kiest met een tweederdemeerderheid. De volgende voorzitter zal volgens de nieuwe regels in 2020 worden gekozen. De president van de Kúria kan – zonder betrokkenheid van de rechterlijke macht – uit zijn ambt worden ontzet door het parlement op voorstel van de president van de republiek, zonder mogelijkheid van rechterlijke toetsing (artikelen 74, 115 en artikel 116, lid 1, van Wet CLXI van 2011).

³⁶ Artikel 1 van wet XXIV van 2019.

diensttijd als senior gerechtssecretaris³⁷ bij het Constitutioneel Hof of bij een internationaal gerechtshof in aanmerking wordt genomen voor het berekenen van de “ervaring als rechter”. Door de verruiming van de criteria om in aanmerking te komen, wordt de pool van kandidaten die potentieel als voorzitter van de Kúria kunnen worden gekozen, vergroot en neemt de discretionaire macht van de president van de republiek in dit verband toe.

Door de “omnibus”-wetgeving zijn structurele wijzigingen van het bestaande rechtsstelsel ingevoerd die de bestuurlijke rechtspraak sneller en voorspelbaarder moeten maken. De administratieve en arbeidsrechtbanken op districtsniveau zijn afgeschaft. Sinds 1 april 2020 worden bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg door acht aangewezen regionale rechtbanken behandeld, en over elke aanwending van gewone of buitengewone rechtsmiddelen wordt uitspraak gedaan door de Kúria. Van het voornemen om een afzonderlijk bestuursrechtelijk stelsel op te richten, werd afgestapt³⁸.

De gerechtelijke salarissen zijn sinds januari 2020 verhoogd en er is een systeem van bonussen. In het kader van de “omnibus”-wetgeving worden de rechterlijke salarissen over een periode van drie jaar met 60 % verhoogd. De hogere bezoldiging van rechters is een positieve ontwikkeling aangezien de salarissen van Hongaarse rechters tot de laagste in de EU behoorden³⁹. Een dergelijke verhoging draagt bij tot de verbetering van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁴⁰. Er is evenwel bezorgdheid⁴¹ geuit wat betreft de mogelijkheid voor de autoriteiten die de rechtbanken beheren om op discretionaire basis bonussen⁴² toe te

³⁷ Een senior gerechtssecretaris (“*főtanácsadó*” in het Hongaars, “*référéndaire*” in het Frans) is een ambtenaar van de griffie van het Constitutioneel Hof die is toegewezen aan het kabinet van een lid van het Constitutioneel Hof en belast is met het opstellen van arresten.

³⁸ In december 2018, heeft het Hongaarse parlement – ter uitvoering van het zevende amendement (28 juni 2018) van de fundamentele wet – twee wetten aangenomen (Wet CXXX en Wet CXXXI van 2018) tot vaststelling van een bestuursrechtelijk stelsel. Verscheidene actoren, waaronder de Commissie van Venetië (advies CDL-AD(2019)004) en de commissaris voor mensenrechten van de Raad van Europa (2018) (“*Commissioner calls on Hungary’s President to return to the Parliament the legislative package on administrative courts*” – verklaring van 14 december 2018), hebben hun bezorgdheid geuit over de verenigbaarheid ervan met de vereisten inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De geplande hervorming werd eerst in detail geregeld (Wet XXIV van 2019, aangenomen op 1 april 2019), en vervolgens geschorst (Wet LXI van 2019, aangenomen op 2 juli 2019). Wet CXXX van 2018 inzake administratieve rechtbanken is niet in werking getreden, maar werd evenmin ingetrokken. Op 12 december 2019 werden bij de achtste wijziging van de fundamentele wet de bepalingen voor de instelling van een afzonderlijk bestuursrechtelijk stelsel geschrapt.

³⁹ Raad van Europa (2018), *European judicial systems – Efficiency and quality of justice*, tabel 3.20.

⁴⁰ Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie, is de ontvangst door leden van de rechterlijke macht van een salaris dat qua omvang evenredig is aan het belang van de functies die zij uitoefenen, een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg, zie met name arrest van het Hof van Justitie van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, punt 27, en arrest van het Hof van Justitie van 7 februari 2019, *Carlos Escrivano Vindel*, C-49/18, punt 66.

⁴¹ Bijvoorbeeld bijdragen van Amnesty International Hongarije, de Hongaarse Unie voor burgerlijke vrijheden en het Hongaars Helsinki Comité aan het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat.

⁴² Naast het basissalaris en de toelagen kunnen de rechters beloningen en bonussen ontvangen. De voorzitter van de NGA en de door hem benoemde voorzitters van de regionale rechtbanken hebben een ruime beoordelingsmarge om aan rechters extra taken toe te wijzen waaraan verschillende beloningen verbonden zijn (artikel 10 van bijlage 2 bij Richtlijn 5/2013 (VI. 25.) OBH). De beloningsregeling kan het inkomen van bepaalde rechters, die beloningen voor verscheidene taken kunnen accumuleren, aanzienlijk verhogen. Bovendien bepaalt de voorzitter van de NGA de gemiddelde ratio van normatieve bonussen (“*normatív jutalom*”) die uit de onbenutte begrotingstoewijzing worden betaald. Het hoofd van de begrotingsentiteit (inclusief de voorzitter van de regionale rechtbank) kan differentiëren tussen werknemers (inclusief rechters die werkzaam zijn bij een arrondissementsrechtbank die onder de regionale rechtbank in kwestie ressorteert) (zie artikel 11 van bijlage 2 bij Richtlijn 5/2013 (VI. 25.) OBH). De voorzitters van de regionale rechtbanken

kennen aan rechters, zonder objectieve en transparante criteria⁴³. Volgens de Raad van Europa moeten systemen die de basisbezoldiging van rechters afhankelijk maken van prestaties worden vermeden omdat zij moeilijkheden voor de onafhankelijkheid van rechters zouden kunnen creëren⁴⁴. De impact van een dergelijk systeem op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is het onderwerp van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie⁴⁵.

Een aantal aspecten in verband met de organisatie van het openbaar ministerie zijn aangepakt, maar bepaalde elementen blijven bezorgdheid baren. In november 2019 werd de procureur-generaal door het parlement met een tweederdemeerderheid herkozen voor een termijn van negen jaar⁴⁶. Het openbaar ministerie is strikt hiërarchisch gestructureerd⁴⁷. Hoewel de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie wettelijk is verankerd⁴⁸, hebben bepaalde elementen van het rechtskader Greco ertoe bewogen aanbevelingen uit te brengen om de regels voor de benoeming van de procureur-generaal te herzien teneinde het ambt van politieke invloed te vrijwaren⁴⁹. Greco beval tevens aan strenge criteria in te voeren als leidraad voor en ter rechtvaardiging van besluiten om zaken bij lagere openbaar aanklagers weg te halen, en riep op om de wijze waarop tuchtprocedures⁵⁰ worden gevoerd, te herzien. Daar waar de meeste aanbevelingen van Greco zijn opgevolgd⁵¹, zou de volledige uitvoering

hebben de discretionaire bevoegdheid om aan sommige rechters hogere bonussen toe te kennen en dergelijke bonussen voor andere rechters te verlagen of hun deze te ontfangen.

⁴³ Zie wat deze criteria betreft het verslag van de Commissie van Venetië CDL-AD(2010)004, paragrafen. 46 en 51; Advies van de Commissie van Venetië CDL-AD(2019)004, paragraaf 80.

⁴⁴ Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa CM/Rec(2010)12, paragraaf 55.

⁴⁵ Zaak C-564/19 – IS, hangende.

⁴⁶ De procureur-generaal wordt genomineerd door de president van de republiek en door het parlement gekozen, uit de openbaar aanklagers.

⁴⁷ De procureur-generaal kan instructies geven aan openbaar aanklagers in individuele gevallen, zonder waarborgen (EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 55). De betrokken openbaar aanklager kan de procureur-generaal verzoeken om een schriftelijke bevestiging van de instructie in een individuele zaak. De openbaar aanklager kan de instructie uitdrukkelijk weigeren, indien deze een strafbaar feit of een administratieve overtreding zou vormen of de aanklager in gevaar zou brengen; indien de openbaar aanklager zich niet met de instructie kan verenigen, kan hij verzoeken om overdracht van de zaak aan een andere aanklager, welk verzoek niet kan worden geweigerd (artikel 53 van Wet CLXIV van 2011).

⁴⁸ Wet CLXIII van 2011 inzake het openbaar ministerie van Hongarije.

⁴⁹ Vierde evaluatieronde Greco – evaluatieverslag, paragraaf 177; Vierde evaluatieronde Greco — Tussentijds complianceverslag, paragraaf 20. Als een minderheid de verkiezing van een opvolger in het parlement blokkeert, kan de procureur-generaal zijn ambt blijven bekleden na het verstrijken van zijn mandaat.

⁵⁰ Vierde evaluatieronde Greco — evaluatieverslag, paragrafen 190 en 216; Vierde evaluatieronde Greco — Tussentijds complianceverslag, paragrafen 24 en 34. Greco heeft aanbevolen (aanbeveling xvii) dat tuchtprocedures ten aanzien van openbaar aanklagers buiten de onmiddellijke hiërarchische structuur van de openbaar aanklager worden behandeld. Om gevolg te geven aan de aanbevelingen van Greco werd in januari 2019 middels een amendement de functie ingevoerd van een met het onderzoek van vermeende inbreuken belaste tuchtcommissaris. Toch blijft de hogere openbaar aanklager betrokken bij tuchtprocedures. De procureur-generaal beslist over maatregelen tot intrekking van een onderscheiding, terugzetting in salarisschaal of rang, of tot ontslag. Het afdelingshoofd (hogere openbare aanklager) kan lichtere maatregelen (berisping, terechtwijzing) treffen ten aanzien van een openbare aanklager onder zijn leiding. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij een arbeidsrechtbank (EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 53).

⁵¹ Volgens het tweede tussentijdse complianceverslag van Greco blijft, wat aanbevelingen met betrekking tot het openbaar ministerie betreft, één aanbeveling (xvi) niet uitgevoerd en zijn drie aanbevelingen deels uitgevoerd (xiv, xv en xvii). Wat aanbeveling xiv betreft, hebben de Hongaarse autoriteiten de mogelijkheid tot herverkiezing van de procureur-generaal herroepen; het stemde Greco tevreden dat terdege rekening was gehouden met het eerste deel van aanbeveling xiv (vierde evaluatieronde Greco – Tussentijds complianceverslag, paragrafen 19-22). Tevens werd aanbeveling xv ten dele uitgevoerd door de invoering van regels die voorschrijven dat een korte motivering voor het weghalen van een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke zaak bij een openbaar aanklager moet worden opgenomen in het dossier van de zaak

van de uitstaande aanbevelingen ook een positief effect op het kader voor corruptiebestrijding hebben.

Kwaliteit

De digitalisering van het rechtsstelsel is over het algemeen hoog. Hongarije scoort zeer hoog wanneer het gaat om de beschikbaarheid van elektronische middelen⁵² voor de onlinetoegang door het grote publiek tot gepubliceerde uitspraken⁵³. Hongarije scoort ook hoog wat betreft regelingen voor het produceren van machineleesbare rechterlijke beslissingen, hoewel de arresten niet worden gemodelleerd naar een norm die de machineleesbaarheid ervan mogelijk zou maken⁵⁴. Bovendien kan Hongarije zeer goede resultaten voorleggen wat betreft de bevordering van en stimulansen voor het gebruik van alternatieve geschillenbeslechtingsmethoden⁵⁵. De gerechtskosten blijven echter hoog⁵⁶, en er bestaat bezorgdheid over de mate van inclusiviteit van de rechtsbijstandsregeling⁵⁷. Overheidsmaatregelen als reactie op de COVID-19-pandemie hadden gevolgen voor de werking van de rechtbanken. Op 14 maart 2020 heeft de regering, op voorstel van de voorzitter van de NGA, de voorzitter van de Kúria en de procureur-generaal, bij verordening gelast de werking van de Hongaarse rechtbanken voor onbepaalde duur te schorsen, behalve voor bepaalde dringende zaken⁵⁸. Deze verordening is echter op 30 maart 2020 onwerkzaam geworden⁵⁹. Op 31 maart 2020 voerde de regering wijzigingen van de procedurele wetten in om de werking van het rechtsstelsel tijdens de “noodtoestand” te vergemakkelijken⁶⁰.

Efficiëntie

De efficiëntie in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken is hoog. Volgens het EU-scorebord voor justitie 2020 presteert Hongarije zeer goed wat betreft de tijd die naar schatting nodig is voor de afhandeling van bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg en het aantal hangende bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg⁶¹. Hongarije presteert ook goed wat betreft de tijd die naar schatting nodig is voor de behandeling van litigieuze burgerlijke en handelszaken⁶². De nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering⁶³, van bestuursprocesrecht⁶⁴ en van strafrecht⁶⁵ zijn in 2018 in werking getreden. Deze nieuwe regels

(vierde evaluatieronde Greco – Tussentijds complianceverslag, paragrafen 23-26). Met betrekking tot aanbeveling xvii), zie voetnoot 50.

⁵² EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 27.

⁵³ EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 28.

⁵⁴ EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 29.

⁵⁵ EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 30.

⁵⁶ EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 25.

⁵⁷ Het is mogelijk dat een persoon met een inkomen dat de helft van de armoededrempel bedraagt niet voor rechtsbijstand in aanmerking komt. EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 23.

⁵⁸ Regeringsverordening 45/2020 van 14 maart 2020.

⁵⁹ Overeenkomstig artikel 53, lid 3, van de fundamentele wet.

⁶⁰ Regeringsverordening 74/2020 van 31 maart 2020. Deze verordening is overeenkomstig artikel 53, lid 4, van de fundamentele wet op 18 juni 2020 onwerkzaam geworden.

⁶¹ EU-scorebord voor justitie 2020, figuren 8 en 15.

⁶² EU-scorebord voor justitie 2020, figuur 7.

⁶³ Wet VI van 2016. Verwacht wordt dat ze de civiele procedure zullen versnellen door bij rechtbanken van eerste aanleg een tweefaseprocedure te introduceren, die bestaat uit een procesfase voorafgegaan door een voorbereidende fase, die erop gericht is de reikwijdte van de zaak te verduidelijken en de vorderingen van de partijen vast te stellen.

⁶⁴ Wet I van 2017. De voornaamste bepalingen die naar verwachting zullen bijdragen aan de tijdige afronding van administratieve procedures zijn die welke betrekking hebben op verstekvonnissen in gevallen waarin de administratieve autoriteiten de termijnen voor hun beslissingen niet in acht nemen.

kunnen de behandeling van burgerlijke en strafzaken en de rechterlijke toetsing van administratieve beslissingen binnen een redelijke termijn faciliteren⁶⁶.

Doeltreffende rechtsmiddelen in geval van buitensporig lange procedures ontbreken nog steeds. De tenuitvoerlegging van het vonnis van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Gázsó/Hongarije, is nog lopende en Hongarije staat nog steeds onder verhoogd toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa⁶⁷.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

De bevoegdheid om corruptie te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen wordt gedeeld door verschillende gespecialiseerde autoriteiten. De coördinatie van de corruptiebestrijdingsmaatregelen in Hongarije wordt verricht door de Nationale Beschermingsdienst (NVSZ), onder toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het onderzoek naar en de vervolging van corruptie in de overheidssector vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de onderzoeksafdeling van het centraal openbaar ministerie en vijf regionale bureaus. Het openbaar ministerie wordt ondersteund door de opsporingsdiensten van de politie en de nationale beschermingsdienst. De Nationale Rekenkamer heeft bevoegdheden op het gebied van het financiële beheer van overheidsmiddelen en de accountantscontrole van politieke partijen.

In de meest recente corruptieperceptie-index van Transparency International scoort het land 44/100 en staat het op de 19e plaats in de EU en de 70e plaats wereldwijd⁶⁸. 87 % van de Hongaarse respondenten is van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde 71 %) en 32 % is van mening dat zijn dagelijks leven wordt beïnvloed door corruptie (EU-gemiddelde van 26 %)⁶⁹. 80 % van de ondernemingen beschouwt corruptie als wijdverspreid (EU-gemiddelde 63 %) en 48 % van de ondernemingen is van mening dat corruptie een probleem is bij het zakendoen (EU-gemiddelde 37 %). 39 % van de mensen is van oordeel dat er voldoende succesvolle vervolgingen zijn om mensen af te schrikken van corrupte praktijken (EU-gemiddelde 36 %) en 19 % van de ondernemingen is van mening dat mensen en bedrijven die op het omkopen van een hoge ambtenaar worden betrapt, naar behoren worden gestraft (EU-gemiddelde 31 %)⁷⁰.

Het strafrechtelijke kader voor corruptiebestrijding is grotendeels aanwezig. Het wetboek van strafrecht bevat de relevante definities van corruptie en verwante strafbare feiten en stelt verschillende vormen van omkoping, verhandelen van invloed, verduistering, verduistering van overheidsmiddelen en misbruik van openbaar gezag strafbaar. In april 2020 werd in het parlement een wetsontwerp ingediend om gevolg te geven aan de aanbevelingen

⁶⁵ Wet VI van 2017. Tijdens de procesfase wordt een voorbereidende hoorzitting gehouden om de reikwijdte van de zaak vast te stellen, teneinde vertragingstactieken te voorkomen, waarna enkel in uitzonderlijke omstandigheden nieuwe verzoeken om bewijsverkrijging kunnen worden ingediend.

⁶⁶ Bijdrage van Hongarije aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

⁶⁷ In oktober 2018 heeft de regering in het parlement wetsvoorstel T/2923 ingediend. In september 2020 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een derde tussentijdse resolutie aangenomen waarin het *“met grote teleurstelling vaststelt dat, ondanks hun eigen verbintenissen en de reeds in twee tussentijdse resoluties en een aantal besluiten geuite aansporingen, meest recentelijk in maart 2020, de autoriteiten nog geen informatie hebben ingediend waaruit het Comité zou kunnen opmaken dat er vooruitgang is geboekt.”*. Zie tussentijdse resolutie CM/ResDH(2020)180.

⁶⁸ Transparency International (2019), corruptieperceptie-index.

⁶⁹ Speciale Eurobarometer 502 (2020).

⁷⁰ Flash Eurobarometer 482 (2019).

van de OESO-werkgroep Omkoping⁷¹, namelijk om de definitie van “buitenlandse overheidsfunctionaris” te wijzigen om duidelijk te maken dat zij ook ambtenaren van buitenlandse overheidsbedrijven omvat.

De bevoegdheden op het gebied van corruptiebestrijding worden gedeeld door verschillende instanties. De nationale beschermingsdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken is belast met de coördinatie van beleidsmaatregelen ter bestrijding van corruptie. Als gevolg van een hervorming van het wetboek van strafvordering vallen het onderzoek naar en de vervolging van corruptie in de overheidssector sinds februari 2019 onder de exclusieve bevoegdheid van de onderzoeksafdeling van het centraal openbaar ministerie en vijf regionale bureaus. De onderzoeksafdeling onderzoekt complexe gevallen van corruptie door of met betrokkenheid van personen die immuniteit genieten, buitenlandse ambtenaren, de president van de republiek, de premier, leden van de regering en hoge ambtenaren van de autoriteiten voor openbare veiligheid. Het openbaar ministerie wordt ondersteund door de opsporingsdiensten van de politie en de nationale beschermingsdienst. De Nationale Rekenkamer speelt ook een rol bij de uitvoering van corruptiebestrijdingsmaatregelen, met name via zijn controlefuncties met betrekking tot de financiën van overheidsinstellingen en de financiering van politieke partijen. De Nationale Rekenkamer voert ook regelmatig nationale integriteitsonderzoeken uit.

Vervolg van corruptie op hoog niveau vindt in sommige gevallen plaats, maar blijft zeer beperkt. In zijn jaarverslag 2018 heeft het openbaar ministerie statistieken inzake corruptiedelicten voor de periode 2016-2018 gepubliceerd. Volgens de cijfers is het aantal geregistreerde procedures voor corruptiegerelateerde delicten toegenomen: 984 voor 2016, 1 123 voor 2017 en 2 046 voor 2018. Het aantal veroordeelde personen is echter nagenoeg gelijk gebleven: 250 in 2018, 254 in 2017 en 351 in 2016⁷². Volgens het openbaar ministerie zijn bij de meeste corruptiegerelateerde zaken ambtenaren betrokken, doorgaans belasting- en douaneambtenaren⁷³. Dat er geen vastberaden actie is ondernomen om corruptie waarbij hoge ambtenaren of hun directe omgeving betrokken zijn te vervolgen, werd ook aan de orde gesteld in de context van het Europees Semester⁷⁴. Het openbaar ministerie is weliswaar een beperkt aantal onderzoeken naar corruptie gestart tegen parlementsleden van de regerende partij, maar er is de jongste jaren geen vervolging ingesteld tegen hoge overheidsfunctionarissen.

In Hongarije zijn beleidsmaatregelen ter voorkoming van corruptie gericht op integriteit bij overheidsdiensten en rechtshandhavingsinstanties. Na afloop van het vorige corruptiebestrijdingsprogramma in 2018, heeft de regering in juni 2020 een nieuw programma goedgekeurd⁷⁵ voor een periode van twee jaar (2020-2022). Zoals eerdere strategische programma's blijft de strategie de focus leggen op integriteit in het openbaar bestuur en omvat zij acties met betrekking tot de versterking van e-overheid en geautomatiseerde besluitvorming om corruptie te voorkomen. Voorts is de strategie gericht op het verhogen van de efficiëntie van onderzoeken, het beoordelen van de risico's van corruptie en het evalueren van het rechtskader alsook op het opzetten van interne controles in het openbaar bestuur en

⁷¹ OESO (2019).

⁷² Openbaar ministerie (2019).

⁷³ Europese Commissie, Landverslag Hongarije 2020, SWD(2020) 516 final, blz. 45–46.

⁷⁴ Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Hongarije, overweging 16; Europese Commissie, Landverslag Hongarije 2019, SWD(2019) 1016 final, blz. 44.

⁷⁵ Regeringsbesluit 1328/2020 van 19 juni 2020 over de tussentijdse nationale strategie voor corruptiebestrijding voor de periode 2020-2022 en het bijbehorende actieplan.

het versterken van integriteitsmaatregelen. Het integriteitskader geeft een centrale rol aan interne integriteitsadviseurs⁷⁶ in overheidsinstanties. Het strategisch kader voor corruptiebestrijding omvat echter geen acties op andere gebieden die van belang zijn voor corruptiepreventie, zoals financiering van politieke partijen, openbaarmaking van vermogen, of regulering van lobbying en “draaideurconstructies”. Evenmin pakt het risico’s aan in verband met cliëntelisme, favoritisme en nepotisme bij het openbaar bestuur op hoog niveau of de risico’s die voortvloeien uit contacten tussen ondernemingen en politieke actoren. Volgens het integriteitsonderzoek 2019 van de Nationale Rekenkamer werd het hoogste risico van corruptie berekend voor overheidsinstanties (50 %), lokale administratieve organen (51 %) en het hoger onderwijs (50 %). In de periode 2015-2019 had Hongarije het hoogste aantal met een financiële aanbeveling afgesloten OLAF-onderzoeken (43) van de lidstaten⁷⁷.

De verificatie van vermogensverklaringen en belangenverklaringen is voor verbetering vatbaar wat systematische controles en onafhankelijk toezicht betreft. Hongarije heeft een uitgebreid systeem voor de openbaarmaking van vermogens. Dat systeem verplicht parlementsleden, overheidsfunctionarissen en ambtenaren om hun vermogen en belangen aan te geven. Vermogens- en belangenverklaringen van regeringsleden alsook van hoge ambtenaren en parlementsleden zijn beschikbaar op het internet⁷⁸. Verificaties vinden echter niet systematisch plaats, maar op basis van meldingen van vermoedens. Verificatie wordt overgelaten aan de werkgever van de ambtenaar, of aan de parlementaire commissie Immunitet en Verificatie van geloofsbrieven voor de aangiften van parlementsleden en hoge regeringsfunctionarissen. Vermoedens van een ongerechtvaardigde vermogenstoename kunnen leiden tot een verificatieprocedure door de nationale belasting- en douanediens. De belastingdienst kan echter alleen een dergelijke procedure starten als ook de onderzoeksinstanties een strafrechtelijk onderzoek hebben ingesteld, hetgeen de ruimte voor onafhankelijke controles beperkt. De kwestie van effectief toezicht op en effectieve handhaving van gedragsregels, belangenconflicten en vermogensaangiften voor parlementsleden waren het onderwerp van aanbevelingen van Greco, waarvan de uitvoering gaande is⁷⁹.

De reglementering van lobbying in Hongarije is onvolledig en er zijn geen regels om “draaideurconstructies” doeltreffend te reglementeren. Door een herziening⁸⁰ van de specifieke lobbywetgeving van 2010 zijn overheidsfunctionarissen verplicht om contacten

⁷⁶ Als gevolg van de integriteitscontrolesystemen die bij een regeringsverordening in 2013 zijn ingevoerd, moeten alle overheidsinstellingen een dergelijke adviseur aanwijzen. Met de Nationale Universiteit voor het Openbaar Ambt (NKE) is een specifiek academisch programma opgezet dat voorziet in opleidingen en kwalificaties om integriteitsadviseur te worden.

⁷⁷ Financiële aanbevelingen worden door OLAF gericht aan de EU-instellingen of nationale autoriteiten die EU-middelen verstrekken of beheren om frauduleus verkregen EU-middelen terug te vorderen voor de EU-begroting. De financiële aanbevelingen van OLAF op de twee belangrijkste gebieden van gedeeld beheer (Europese structuur- en investeringsfondsen en landbouw) bedroegen in de periode 2015-2019 3,93 % van de totale betalingen aan Hongarije voor de jaren 2015-2019 (het hoogste van alle lidstaten, met een EU-27-gemiddelde van 0,36 %). De financiële impact van de door Hongarije zelf vastgestelde onregelmatigheden bedroeg 1,41 %. (OLAF-verslag 2019, tabel 6). Het percentage tenlasteleggingen op basis van aanbevelingen van OLAF bedraagt 47 % in Hongarije, wat hoger is dan het EU-gemiddelde (OLAF-verslag 2019, tabel 7).

⁷⁸ Wet nr. XLIII van 2010 betreffende organen van de centrale overheid en de ambtelijke status van de leden van de regering en staatssecretarissen.

⁷⁹ Vierde evaluatieronde Greco — evaluatieverslag. In december 2019 heeft het parlement Wet XXXVI van 2012 ter regulering van de werking van het parlement en de status van zijn leden met ingang van 1 februari 2020 gewijzigd om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van Greco (zie bijdrage van Hongarije aan het jaarlijks verslag over de rechtsstaat).

⁸⁰ Regeringsverordening 50/2013 van 25 februari 2013.

met lobbyisten openbaar te maken. Overheidsfunctionarissen zijn verplicht hun leidinggevende schriftelijk op de hoogte te stellen indien een bepaalde ontmoeting met lobbyisten risico's voor de integriteit van de organisatie met zich meebrengt. De leidinggevende kan de ontmoeting verbieden of afhankelijk stellen van de aanwezigheid van een derde. De toepasselijke verordening reguleert enkel bepaalde aspecten van ontmoetingen tussen overheidsfunctionarissen en lobbyisten. Met name voorziet zij niet in verplichte registratie van lobbyisten of in de verplichting om contacten met lobbyisten bekend te maken of te melden aan een onafhankelijk controleorgaan, noch vereist zij dat ambtenaren toestemming vragen voor en verslag uitbrengen over zulke contacten. Greco merkte op dat het nodig was de integriteitsnormen te verbeteren en een gedragscode voor parlementsleden vast te stellen alsmede effectief toezicht op en effectieve handhaving van de gedragsregels en belangenconflicten te waarborgen⁸¹. Hongarije heeft geen specifieke regelgeving inzake het voorkomen van "draaideurconstructies". Hoewel zowel de arbeidswet⁸² als een speciale wet⁸³ inzake ambtenaren vertrouwelijkheidsclausules bevatten, voorzien zij niet in een afkoelingsperiode⁸⁴.

Hongarije heeft specifieke wetgeving ter bescherming van klokkenluiders. De wet betreffende de bescherming van klokkenluiders⁸⁵ voorziet in anonimiteit voor klokkenluiders en maakt het mogelijk klachten elektronisch in te dienen, met behulp van een specifiek meldingskanaal, dat wordt beheerd door de ombudsman ("commissaris voor grondrechten") (zie het deel over andere institutionele kwesties met betrekking tot checks-and-balances hieronder). De ombudsman heeft echter slechts beperkte bevoegdheden met betrekking tot de verslagen die bij het ombudsbureau worden ingediend. In de praktijk bestaat de voornaamste taak van de ombudsman erin de verslagen door te sturen naar de bevoegde autoriteiten. Deze verslagen worden niet automatisch doorgegeven aan de rechtshandhavingsinstanties en in plaats daarvan wordt eerst een administratief onderzoek verricht door de integriteitsadviseur van de betrokken instelling. Integriteitsadviseurs rapporteren rechtstreeks aan het hoofd van hun instelling. Op verzoek of ambtshalve kan de ombudsman echter nagaan of die autoriteiten een behoorlijke follow-up aan die verslagen hebben gegeven. In het algemeen belang gedane onthullingen van onregelmatigheden worden onderzocht door de betrokken instellingen, en hun antwoord, dat het resultaat van het onderzoek bevat, wordt geüpload naar een elektronisch register.

Partijfinanciering in Hongarije blijft een punt van zorg. Greco merkte op dat de registers van de politieke partijen weliswaar transparant zijn, maar dat de bronnen van partij-inkomsten en de duur van de campagneperioden onvoldoende duidelijk zijn. Ook met betrekking tot de ontvangst van overheidssubsidies door politieke partijen moet worden voorzien in monitoringmechanismen⁸⁶.

⁸¹ Vierde evaluatieronde Greco — Tussentijds complianceverslag, paragraaf 39.

⁸² Artikel 8, lid 4, van Wet I van 2012.

⁸³ Artikel 93, lid 1, onder g), van Wet CXXV van 2018.

⁸⁴ In artikel 117, lid 1, van Wet CXXV van 2018 is bepaald dat de regering de sectoren en posities moet bepalen waarin een overheidsfunctionaris niet in dienst mag treden na de beëindiging van zijn of haar openbare dienst. Deze bepaling moet nog worden uitgevoerd.

⁸⁵ Wet CLXV van 2013.

⁸⁶ Derde evaluatieronde Greco — Tweede addendum bij het tweede complianceverslag, paragraaf 24.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De fundamentele wet⁸⁷ en sectorale wetgeving (de mediawet⁸⁸ en de wet op de persvrijheid⁸⁹) voorzien in de bescherming van de mediavrijheid en mediapluriformiteit in Hongarije⁹⁰. In de wet op de persvrijheid is bepaald dat de persvrijheid gestalte krijgt door onafhankelijkheid van de staat en van alle organisaties en belangengroepen. Het recht op toegang tot openbare informatie wordt erkend door de fundamentele wet en komt tot uitdrukking in de wet op de vrijheid van informatie⁹¹. Bij de mediawet is de nationale media- en telecommunicatieautoriteit (de media-autoriteit) opgericht, waarvan de Mediaraad⁹² het besluitvormingsorgaan is.

Hoewel de media-autoriteit over voldoende middelen beschikt, lopen de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de Mediaraad gevaar. De Mediaraad bestaat uit een voorzitter⁹³ en vier leden die door het parlement worden gekozen. De regels inzake voordracht zijn ontworpen om politieke consensus bij de benoeming van de leden van de Mediaraad te bevorderen⁹⁴. De monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 wijst erop dat deze regels in de praktijk de regerende partij niet hebben belet alle vijf leden van de Mediaraad voor te dragen. Volgens de monitor is er een middelhoog risico voor de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de Mediaraad (53 %).

Het Hoofdredacteurenforum Hongarije (*Főszervekésztők Fóruma*) is een in 2012 opgerichte sectorale ngo. Ze brengt redacteuren van alle grote elektronische, gedrukte en online media in Hongarije op vrijwillige basis samen. Tot haar belangrijkste doelstellingen behoren het versterken van ethiek in de opleidingen voor journalistiek, het opstellen van richtsnoeren, het bevorderen van beste praktijken op het gebied van ethische journalistiek en het verhogen van het vertrouwen in de media en het formuleren van zelfreguleringsprocedures voor de media. In 2015 legde het Forum de ethische normen en waarden van de journalistiek vast, zoals onpartijdigheid, grondigheid en regels voor het verkrijgen van en omgaan met informatie. Het beoogt kwaliteitsjournalistiek te bevorderen, met name door middel van prijzen voor journalisten.

⁸⁷ In artikel IX, lid 2, van de fundamentele wet is het volgende bepaald: *“Hongarije erkent en beschermt de vrijheid en diversiteit van de pers en waarborgt de voorwaarden voor de vrije verspreiding van informatie die noodzakelijk is voor de vorming van een democratische publieke opinie”*.

⁸⁸ Wet CLXXXV van 2010 betreffende mediadiensten en de massamedia.

⁸⁹ Wet CIV van 2010 betreffende de persvrijheid.

⁹⁰ Tussen 2019 en 2020 daalde Hongarije twee plaatsen op de index voor persvrijheid van Verslaggevers zonder Grenzen, waardoor het nu de 89e positie inneemt.

⁹¹ Wet CXII van 2011 betreffende het recht op informationele privacy en vrijheid van informatie.

⁹² De mediawet legt duidelijk de doelstellingen van de autoriteit vast en bepaalt dat deze *“een autonoom regulerend agentschap is dat uitsluitend aan de wet onderworpen is”* (artikel 109) en dat de Mediaraad *“een onafhankelijk lichaam van de autoriteit is dat verslag uitbrengt aan het parlement en enkel aan het Hongaarse recht onderworpen is”* (artikel 123).

⁹³ De voorzitter van de Mediaraad bekleedt tegelijkertijd de functie van voorzitter van de media-autoriteit.

⁹⁴ Naar aanleiding van aanbevelingen van de Commissie van Venetië (advies CDL-AD(2015)015) werden de bepalingen van de mediawet in verband met de benoeming en het ontslag van de voorzitter en leden van de Mediaraad dienovereenkomstig gewijzigd. Artikel 124 van de mediawet vereist een unaniem besluit van de parlementaire ad-hoccommissie die belast is met de voordracht van kandidaten. (De voorzitter van de Media-autoriteit is ambtshalve kandidaat.) Het voordrachtcomité is samengesteld uit één lid van elke fractie; hun stemrechten weerspiegelen de omvang van de fractie die zij vertegenwoordigen. Indien het voordrachtcomité niet in staat is om binnen de gestelde termijn vier kandidaten voor te dragen, kan het kandidaten met ten minste twee derde van de gewogen stemmen voordragen.

De pluriformiteit van de mediamarkt loopt groot gevaar in Hongarije. Op grond van een regeringsverordening⁹⁵ werd de fusie van meer dan 470 regeringsgezinde mediakanalen door de creatie van het “KESMA”-mediaconglomeraat⁹⁶ in november 2018 vrijgesteld van toetsing door de mededingingsautoriteit⁹⁷ en de media-autoriteit⁹⁸ door haar als “een fusie van strategisch nationaal belang” aan te merken en zo de autoriteiten te verhinderen haar te onderzoeken. Bij arrest van 25 juni 2020 wees het Constitutioneel Hof een verzoekschrift af dat door een kwart van de parlementsleden was ingediend om de regeringsverordening aan te vechten. Het Constitutioneel Hof oordeelde dat het enkel en alleen het prerogatief van de regering is om zaken van “strategisch nationaal belang” aan te wijzen, en dat niets in de fusie kan worden beschouwd als een element dat de mediapluriformiteit in het land onvermijdelijk bedreigt. In een ad-hocverslag⁹⁹ van het Centrum voor mediapluriformiteit en mediavrijheid werd geconcludeerd dat de oprichting van KESMA door de fusie van meer dan 470 verschillende mediakanalen meer risico zou opleveren voor de mediapluriformiteit in Hongarije, volgens verschillende sleutelindicatoren die zijn geanalyseerd door de monitor voor de pluriformiteit van de media, waaronder de arbeidsomstandigheden van journalisten, horizontale en diagonale concentratie van eigendom in de mediasector en de toewijzing van staatsreclame. Meer specifiek werd in het verslag, op basis van een analyse waarbij deze ontwikkelingen werden beschouwd vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de media-autoriteit van politieke en/of economische invloed en van het vermogen van de regering om aan de media-autoriteit voorbij te gaan, geconcludeerd dat “*de totale uitsluiting van toezicht door de Hongaarse media-autoriteit op een belangrijke onderneming als KESMA [...] een aanvullende risicofactor vormt*” voor de mediapluriformiteit in Hongarije. Hongaarse en Europese organisaties voor mediavrijheid¹⁰⁰ en maatschappelijke organisaties hebben ernstige bezorgdheid geuit naar aanleiding van het ontslag op 22 juli 2020 van de hoofdredacteur en de daaropvolgende ontslagname door bijna alle journalisten¹⁰¹ van de meest gelezen onafhankelijke nieuwssite van Hongarije, *Index.hu*. Deze bezorgdheid werden ook ingegeven door het feit dat *Index.hu* een patroon van economische overname van de resterende onafhankelijke nieuwssites door regeringsgezinde zakenlieden, zoals voordien vastgesteld in het geval van het nieuwsmedium *Origo*, zou kunnen volgen.

Transparantie op het gebied van media-eigendom wordt niet gereguleerd door sectorspecifieke wetgeving. Aanbieders van lineaire mediadiensten moeten de media-autoriteit in kennis stellen van de aanbieders van mediadiensten die zij (of hun moedermaatschappij) direct of indirect in eigendom hebben¹⁰². De mediawet bevat gedetailleerde regels ter voorkoming van concentratie op de mediamarkt. Volgens de monitor

⁹⁵ Regeringsverordening 229/2018 van 5 december 2018.

⁹⁶ Central European Press and Media Foundation.

⁹⁷ Bij arrest van 29 januari 2020 oordeelde de regionale rechtbank van Boedapest dat de goedkeuring van de fusie onwettig was vanwege het feit dat de mededingingsautoriteit geen substantiële toetsing van de fusie had verricht en gelastte zij laatstgenoemde dergelijke toetsing te verrichten.

⁹⁸ Overeenkomstig artikel 24/A van Wet LVII van 1996 inzake het verbod op oneerlijke of mededingingsbeperkende handelspraktijken.

⁹⁹ Centrum voor pluralisme van de media en mediavrijheid (2019).

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

¹⁰¹ In een verklaring van 24 juli 2020 omschreven de journalisten het ontslag van hun hoofdredacteur als “een openlijke poging om druk uit te oefenen”. *Index.hu* (24 juli 2020), Editorial board of *Index* and more than 70 staff members resign.

¹⁰² Artikel 42 van de mediawet. Basisinformatie over de eigendom van ondernemingen is vrijelijk beschikbaar op een website van het ministerie van Justitie. Eigenaren van een onderneming zijn verplicht hun onderneming te registreren in het algemene nationale systeem voor bedrijfsinformatie en bedrijfsregistratie en hun uitgegeven titels te registreren bij de media-autoriteit.

voor de pluriformiteit van de media 2020 houdt de toestand op het gebied van de transparantie van media-eigendom echter een hoog risico in (75 %).

Door staatsreclame kan de regering indirecte politieke invloed op de media uitoefenen.

Volgens de monitor voor de pluriformiteit van de media, en zoals wordt betoogd door belangrijke stakeholders¹⁰³, doet het grootste risico voor de vrijheid en pluriformiteit van de media in Hongarije zich voor op het gebied van politieke onafhankelijkheid (82 %). Volgens de monitor voor de pluriformiteit van de media is *directe* politieke beïnvloeding en controle niet wijdverspreid, maar is algemeen bekend dat er *indirecte* invloed op de media wordt uitgeoefend. Het bovengenoemde KESMA-conglomeraat wordt als een culminatie van dit proces in termen van regeringsgezinde media beschouwd. Een en ander wordt verergerd door het ontbreken van wetgeving en transparantie op het gebied van de distributie van staatsreclame, waardoor in het kader van de monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 de score van deze indicator op het hoogst mogelijke risiconiveau werd vastgesteld (97 %). De monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 onderstreept dat in 2019 het aandeel staatsreclame dat ging naar regeringsgezinde kanalen 75 % bedroeg op de dagbladmarkt, 95 % op de televisiemarkt, 90 % op de onlinenieuwsmarkt en 90 % op de radiomarkt.

De toegang van het publiek tot informatie wordt belemmerd. De monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 classificeert dit gebied als een gebied met een “laag risico” en wijst erop dat de toepasselijke wetgeving weliswaar duidelijk is en dat de rechtbanken¹⁰⁴ geneigd zijn toegang te verlenen aan journalisten en het grote publiek, maar dat rechterlijke beslissingen tot vernietiging van negatieve beslissingen van openbare instanties in de praktijk vaak onafdwingbaar zijn¹⁰⁵. In 2016 beval de speciale rapporteur van de VN voor mensenrechtenverdedigers Hongarije aan de wettelijke bepalingen inzake de vrijheid van informatie en gegevensbescherming te herzien teneinde vrije en ongecontroleerde toegang tot informatie van algemeen belang te waarborgen¹⁰⁶. Deze kwestie werd ook aan de orde gesteld in een landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester 2020¹⁰⁷. De wet op de vrijheid van informatie bepaalt dat elk “lichaam dat openbare functies uitoefent” desgevraagd toegang tot gegevens van algemeen belang onder zijn controle moet verlenen, behoudens de in die wet vastgestelde uitzonderingen¹⁰⁸. Daar waar de wet op de vrijheid van informatie betrekkelijk stabiel was, bleven stuksgewijze wijzigingen van andere sectorale wetten doorgaan, waardoor het algehele kader voor transparantie en toegang tot informatie is aangetast¹⁰⁹. In 2013 wijzigde¹¹⁰ Hongarije de wet op de vrijheid van informatie om

¹⁰³ Internationaal Persinstituut (IPI), Article 19, het Comité voor de bescherming van journalisten (CPJ), het Europees Centrum voor pers- en mediavrijheid (ECPMF), de Europese Federatie van Journalisten (EFJ), Free Press Unlimited (FPU) en Verslaggevers zonder Grenzen (RSF): Conclusies van de gezamenlijke internationale persvrijheidsmisssie naar Hongarije (3 december 2019).

¹⁰⁴ Tussen 2013 en 2016, deden de rechtbanken in meer dan 70 % van de vijfhonderd rechtszaken betreffende toegang tot informatie uitspraak in het voordeel van de verzoekers om gegevens (Kúria, 2018).

¹⁰⁵ De indicator inzake toegang tot overheidsinformatie scoort 4 op een schaal van 10 (SGI, 2019).

¹⁰⁶ Verklaring naar aanleiding van het einde van de missie van de speciale rapporteur van de VN over de situatie van mensenrechtenverdedigers, bezoek aan Hongarije 8-16 februari 2016.

¹⁰⁷ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije, overweging 32.

¹⁰⁸ Proactieve openbaarmaking van gegevens blijft ook een uitdaging: 70 % van de gemeenten maakt de minimaal vereiste informatie niet bekend op zijn website (Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (2019)).

¹⁰⁹ Europese Commissie, Landverslag Hongarije 2020, SWD(2020) 516 final, blz. 46. Een voorbeeld is een wijziging van de wet betreffende buitenlandse vertegenwoordigingen (Wet LIX van 2019) waarbij beperkingen op de toegang tot gegevens over buitenlandse investeringen zijn ingevoerd. Hiermee werd een trend voortgezet die aanving in 2012, hetgeen bijdraagt aan toegenomen onzekerheid omtrent de interpretatie

“oneigenlijke” verzoeken om informatie tegen te gaan. In 2016 vaardigde de regering een verordening¹¹¹ uit die openbare instellingen machtigt om terugbetaling te eisen van de kosten in verband met verzoeken om toegang tot openbare informatie, indien reageren op het verzoek extra werk voor de openbare instelling zou meebrengen. Wat de rechtstreekse toegang van journalisten tot openbare evenementen betreft, werd in het kader van de monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 gerapporteerd dat het steeds vaker voorkomt dat journalisten de toegang tot bepaalde openbare evenementen wordt ontzegd.

Onafhankelijke mediakanalen worden geconfronteerd met stelselmatige obstructie en intimidatie. *Mérték Media Monitor* meldt dat, op basis van inkomsten, regeringsgezinde media ongeveer 80 % van de nieuwsmediamarkt en berichtgeving over politieke inhoud in handen hebben¹¹². Boven op het kleine marktaandeel van onafhankelijke media komen stelselmatige obstructie en intimidatie van onafhankelijke journalisten en mediakanalen. Onderzoek van de Hongaarse Unie voor burgerlijke vrijheden (TASZ) in 2019 en tijdens de COVID-19-pandemie in 2020 wijst op “stelselmatige obstructie van de werkzaamheden van de onafhankelijke media” door onder meer vragen van de pers te negeren, de fysieke toegang van journalisten te beperken en bronnen in diskrediet te brengen, te stigmatiseren en te intimideren¹¹³. Er waren geen meldingen van fysieke aanvallen op journalisten en andere mediaprofessionals. In Hongarije behoort detentie tot de straffen die staan op laster¹¹⁴. In 2019 publiceerde het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten twee waarschuwingen met betrekking tot Hongarije over beperkingen ten aanzien van de activiteiten van journalisten in het parlement¹¹⁵ en een lastercampagne tegen twee *Index.hu*-verslaggevers in regeringsgezinde media, extreemrechtse media en door middel van algemeen als antisemitisch beschouwde posters die in Boedapest verschenen. In datzelfde jaar werd in een regeringsgezin weekblad een lijst gepubliceerd van meer dan tweehonderd personen, onder wie verscheidene journalisten, die als “huurlingen” van George Soros werden bestempeld. In 2020 publiceerde het platform vier waarschuwingen over het verbod op de verspreiding van het zakentijdschrift *Forbes Hungary*¹¹⁶, instructies van de regering aan personeel van Hongaarse staatsmedia om toestemming te vragen alvorens over een aantal onderwerpen te schrijven, een campagne van juridische en andere dreigementen en intimidatie tegen cartoonist Gábor Pápai, na de publicatie van een beweerdelijk godslasterlijke cartoon en het wetsvoorstel (dat op 30 maart 2020 werd aangenomen¹¹⁷) waarin de verspreiding van “valse informatie” over COVID-19

van de wetgeving inzake toegang tot informatie. Op 19 mei heeft het parlement Wet XXIX van 2020 vastgesteld; artikel 2, lid 3, daarvan beperkt – voor een periode van 10 jaar – de toegang van het publiek tot alle contracten en andere documenten in verband met de uitvoering van het project voor de spoorverbinding Boedapest-Belgrado.

¹¹⁰ Wet XCI van 2013 (“Lex Átlátszó”).

¹¹¹ Regeringsverordening 301/2016 van 30 september 2016. Van de driehonderd klachten die in 2018 door de nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie werden behandeld, had ongeveer 10 % betrekking op het ten onrechte aanrekenen van kosten (nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie (2019)).

¹¹² *Mérték Media Monitor* (2019).

¹¹³ Hongaarse Unie voor burgerlijke vrijheden (*TASZ*) (2020).

¹¹⁴ Centrum voor pluralisme van de media en mediavrijheid (2019), Decriminalisering van laster.

¹¹⁵ Op 21 oktober 2019 heeft de voorzitter van het parlement regels ingevoerd die beperkingen inhouden op het vrije verkeer en de activiteiten van zowel journalisten die in het parlamentsgebouw als in de kantoren van het parlement werken.

¹¹⁶ In januari 2020 verbood een rechtbank in kort geding de verspreiding van het zakentijdschrift *Forbes Hungary* onder aanvoering van regels inzake gegevensbescherming.

¹¹⁷ Wet XII van 2020.

strafbaar wordt gesteld, met gevangenisstraffen tot vijf jaar¹¹⁸. Hongarije heeft verscheidene van deze waarschuwingen in detail beantwoord. Wat betreft de strafbaarstelling van het kenbaar maken of verspreiden van onjuiste informatie in verband met de pandemie, heeft de Europese Commissie verklaard dat een en ander aanleiding geeft tot bezorgdheid over de rechtszekerheid en een afschrikkend effect op de vrijheid van meningsuiting kan hebben¹¹⁹.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CHECKS-AND-BALANCES

Hongarije is een parlementaire republiek met een eenkamerparlement (nationale vergadering). Het parlement stelt onder meer de fundamentele wet van Hongarije vast en wijzigt deze¹²⁰, vaardigt wetten uit¹²¹, kiest de premier en kiest – met een tweederdemeerderheid – de belangrijkste overheidsfunctionarissen¹²² van het land. De president van de republiek wordt gekozen door het parlement. Een aantal instellingen heeft tot taak een tegenwicht te bieden aan de bevoegdheden van de wetgevende en uitvoerende macht, waaronder het Constitutioneel Hof, de Nationale Rekenkamer en de ombudsman (“commissaris voor de grondrechten”). Wetsvoorstellen kunnen niet alleen door de regering, de president van de republiek en elke parlementaire commissie, maar ook door ieder parlamentslid worden ingediend¹²³.

Het gebruik van openbare raadplegingen en effectbeoordelingen is afgenomen. De Hongaarse wetgeving voorziet in verplichte openbare raadpleging en in effectbeoordelingen vooraf en achteraf¹²⁴. In de praktijk zijn de raadpleging en effectbeoordelingen veeleer formeel of symbolisch¹²⁵. In het kader van het Europees Semester is bezorgdheid geuit over

¹¹⁸ Bijvoorbeeld International Press Institute (2020), *Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage*, 23 maart 2020, en Human Rights Watch, *Hungary’s Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power*, 23 maart 2020.

¹¹⁹ Verklaring van de Commissie in de plenaire vergadering van het Europees Parlement over de noodwetgeving in Hongarije en de gevolgen daarvan voor de rechtsstaat en de grondrechten (14 mei 2020). Artikel 337, lid 2, van het wetboek van strafrecht is nog steeds van kracht; met de beëindiging van de “noodtoestand” op 18 juni 2020 kan het daarin omschreven strafbare feit niet meer worden gepleegd.

¹²⁰ Voor de vaststelling of wijziging van de fundamentele wet is een tweederdemeerderheid van alle leden vereist (artikel S, lid 2, van de fundamentele wet).

¹²¹ De fundamentele wet voorziet in de vaststelling van 32 kardinale wetten die uitvoering geven aan een aantal bepalingen van de fundamentele wet en die nadere regels bevatten inzake het functioneren van belangrijke instellingen of inzake de uitoefening van bepaalde grondrechten. Kardinale wetten kunnen worden aangenomen of gewijzigd met een tweederdemeerderheid van de aanwezige parlementsleden (artikel T, lid 4, van de fundamentele wet). De Commissie van Venetië heeft Hongarije bekritiseerd voor het gebruik van kardinale wetten dat verder gaat dan strikt noodzakelijk is, en zelfs ten aanzien van gedetailleerde wetgeving, hetgeen vanuit democratisch oogpunt twijfelachtig wordt geacht omdat het de doorvoering van hervormingen in de toekomst moeilijk maakt (advies CDL-AD(2012)009, paragraaf 47). De regering betoogt dat een hoge mate van politieke consensus nodig is om de belangrijkste aspecten van de grondrechten en de staatsinrichting te regelen.

¹²² De president van de republiek, de leden en de voorzitter van het Constitutioneel Hof, de voorzitter van de Kúria, de procureur-generaal, de voorzitter van de NGA, de commissaris en de adjunct-commissarissen voor grondrechten, de voorzitter van de Nationale Rekenkamer en de president van de Nationale Bank van Hongarije.

¹²³ Artikel 6, lid 1, van de fundamentele wet.

¹²⁴ Wet CXXX van 2010 betreffende wetgeven, Wet CXXXI van 2010 betreffende participatie van het publiek aan de ontwikkeling van wetgeving en Verordening 24/2011 van de minister van Justitie van 9 augustus 2011 betreffende regelgevingseffectbeoordeling vooraf en achteraf.

¹²⁵ Europese Commissie, Landverslag Hongarije 2020, SWD(2020) 516 final, blz. 29. Het belangrijkste tripartiete orgaan voor sociale dialoog is het permanente overlegforum van de particuliere sector en de regering (“VKF”). De leden van het Forum worden door de regering geselecteerd en bepaalde traditionele vakbonden en werkgeversorganisaties zijn niet vertegenwoordigd.

de betrokkenheid van de sociale partners en over de kwaliteit en voorspelbaarheid van de beleidsvorming¹²⁶. Raadplegingen en effectbeoordelingen zijn herhaaldelijk omzeild door bijzondere wetgevingsprocedures toe te passen, zoals spoedprocedures of wetsvoorstellen van individuele leden, aangezien de vereisten inzake raadplegingen en effectbeoordelingen enkel van toepassing zijn op wetsvoorstellen die door de regering worden ingediend¹²⁷.

Op 11 maart 2020 riep de regering¹²⁸ in reactie op de COVID-19-pandemie de “noodtoestand”¹²⁹ uit. De duur ervan was niet vooraf bepaald en de regering had de discretionaire bevoegdheid om de noodtoestand te handhaven of te beëindigen¹³⁰. Op 30 maart 2020 heeft het parlement een nieuwe wet¹³¹ aangenomen die de regering in staat stelde om elke wet bij verordening buiten werking te stellen. De noodbevoegdheden leken uitgebreid, in het licht van het gecombineerde effect van ruim gedefinieerde bevoegdheden en het ontbreken van een duidelijke tijdslimiet. Bepaalde noodmaatregelen krachtens die bevoegdheden riepen vragen op met betrekking tot de noodzakelijkheid en de evenredigheid daarvan en verstoorde de activiteiten van bedrijven en de stabiliteit van het regelgevingsklimaat¹³². Deze kwestie werd ook aan de orde gesteld door middel van een landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester 2020¹³³ om “[e]rvoor [te] zorgen dat alle noodmaatregelen strikt evenredig, in de tijd beperkt en in lijn met Europese en internationale normen zijn, en de activiteiten van ondernemingen en de stabiliteit van het regelgevingsklimaat niet verstoren”. Met ingang van 18 juni 2020 beëindigde de regering de “noodtoestand”¹³⁴ en riep zij een “noodtoestand op het gebied van volksgezondheid” tot en met 18 december 2020 uit¹³⁵. De toepasbaarheid van sommige van de noodmaatregelen werd verlengd tot na de “noodtoestand”¹³⁶. Bepaalde noodmaatregelen zijn aangevochten voor het Constitutioneel Hof¹³⁷. In juli 2020 wees het Constitutioneel Hof een motie af¹³⁸ tot

¹²⁶ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije, overweging 28.

¹²⁷ Zie de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije, overweging 28. In 2019 werden op de daartoe bestemde website van de regering slechts zeer weinig documenten bekendgemaakt (Nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie (2019), blz. 129.).

¹²⁸ Regeringsverordening 40/2020 van 11 maart 2020.

¹²⁹ Artikel 53, lid 1, van de fundamentele wet.

¹³⁰ Artikel 54, lid 3, van de fundamentele wet.

¹³¹ Wet XII van 2020 tot uitvoering van artikel 53, lid 2, van de fundamentele wet, op grond waarvan de regering wetten bij verordening buiten werking kan stellen. De nieuwe wet bepaalde dat de buitengewone bevoegdheden van de regering enkel mogen worden uitgeoefend voor zover zij noodzakelijk zijn voor en in verhouding staan tot het doel om de COVID-19-uitbraak te voorkomen, aan te pakken en te beëindigen en om de schadelijke gevolgen ervan te voorkomen en te bestrijden.

¹³² Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije, overweging 27. zie ook het verslag van de Commissie van Venetië CDL-AD(2020)014, met name de paragrafen 6-16.

¹³³ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije.

¹³⁴ Regeringsverordening 282/2020 van 17 juni 2020. De concrete maatregelen van de regering duurden tot het einde van de “noodtoestand”.

¹³⁵ Regeringsverordening 283/2020 van 17 juni 2020.

¹³⁶ Wet LVIII van 2020. Zo werd bij artikel 162 de controle van de regering over het beursgenoteerde KARTONPACK Nyrt, waarin was voorzien bij Regeringsverordening 128/2020 van 17 april 2020, verlengd tot uiterlijk 15 augustus 2020.

¹³⁷ Bijvoorbeeld de Regeringsverordeningen 135 en 136/2020 van 17 april 2020 houdende regels inzake speciale economische zones en tot aanwijzing van een dergelijke zone in de stad Göd, en Regeringsverordening 179/2020 van 4 mei 2020 tot opschorting van de toepassing van sommige bepalingen van de AVG; deze zaken zijn aanhangig bij het Constitutioneel Hof. Op 14 juli 2020 verwierp het Constitutioneel Hof de motie tegen Regeringsverordening 47/2020 van 18 maart 2020, op grond waarvan werkgevers en werknemers

herziening van een noodmaatregel¹³⁹ die tijdens de “noodtoestand” was getroffen, op grond van zijn uitsluiting van bevoegdheid op het gebied van belastingheffing en begrotingsaangelegenheden¹⁴⁰.

In december 2019 zijn bij de “omnibus”-wetgeving nieuwe regels inzake de procedure voor grondwettelijke klachten ingevoerd. Als gevolg van deze wetgevingshervorming kunnen bestuurlijke autoriteiten bij het Constitutioneel Hof beroep aantekenen tegen een rechterlijke beslissing die reeds in kracht van gewijsde is gegaan, indien deze een inbreuk op hun rechten vormt en hun bevoegdheden uit hoofde van de fundamentele wet inperkt¹⁴¹. Een dergelijke procedurele regeling doet vragen rijzen omtrent het rechtszekerheidsbeginsel¹⁴².

De commissaris voor de grondrechten was geaccrediteerd met de “A”-status, maar de nieuwe accreditatie werd uitgesteld. In oktober 2019 oordeelde het VN-subcomité Accreditatie (SCA) dat de informatie die was verstrekt met betrekking tot de stappen die werden gedaan om gevolg te geven aan een aantal aanbevelingen en zorgpunten, ontoereikend waren¹⁴³. Het SCA was van mening dat het selectieproces¹⁴⁴ niet breed en transparant genoeg¹⁴⁵ was en dat uit de door de commissaris verstrekte informatie niet bleek dat er voldoende inspanningen waren geleverd om alle mensenrechtenkwesties aan te pakken, en evenmin dat hij zich had uitgesproken op een wijze die alle mensenrechten bevordert en beschermt. Dit gold met name voor het standpunt dat de commissaris innam ten aanzien van de “wet betreffende vanuit het buitenland gefinancierde organisaties” (zie hieronder). Het SCA beval ook aan voor voldoende financiering te pleiten. Sinds mei 2020 voorziet een nieuwe wet inzake de status en de bezoldiging van het personeel¹⁴⁶ van de commissaris in een gemiddelde loonsverhoging van 30 %. Bovendien heeft de commissaris in 2020 de taken van de Onafhankelijke Raad voor klachten tegen de politie heeft overgenomen¹⁴⁷. Er is

kunnen overeenkomen af te wijken van bepalingen van het arbeidswetboek (Besluit II/887/2020); het Constitutioneel Hof voerde aan dat de regeringsverordening niet meer van toepassing is.

¹³⁸ Besluit 3234/2020. (VII. 1.) AB.

¹³⁹ Regeringsverordening 92/2020 van 6 april 2020, waarbij de inkomsten uit de belasting op voertuigregistratie bij de gemeenten wordt weggenomen.

¹⁴⁰ Artikel 37, lid 4, van de fundamentele wet. Deze beperking gaf aanleiding tot bezorgdheid van de Commissie van Venetië (advies CDL-AD(2012)009, punt 38).

¹⁴¹ Artikel 27 van Wet CLI van 2011. De mogelijkheid voor overheidsinstanties om tegen een definitieve rechterlijke beslissing beroep in te stellen bij het Constitutioneel Hof werd voor het eerst erkend in Besluit 23/2018. (XII. 28.) AB van het Constitutioneel Hof vernietigde een arrest van de Kúria waarbij een besluit van de Hongaarse Nationale Bank in haar hoedanigheid van financiële toezichthouder, onrechtmatig was verklaard.

¹⁴² Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2010) 2 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, paragraaf 16; verslag van de Commissie van Venetië CDL-AD(2010)004, paragraaf 67; advies CDL-AD(2017)031, paragraaf 54.

¹⁴³ Verenigde Naties (2019). Zo heeft de speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor mensenrechtenverdedigers in 2016 Hongarije aanbevolen de rol en onafhankelijkheid van de commissaris te versterken en de financiële autonomie van zijn ambt te verbeteren, de commissaris te raadplegen over wetgevingsprocessen en ervoor te zorgen dat zijn aanbevelingen naar behoren worden uitgevoerd.

¹⁴⁴ Wet CXI van 2011.

¹⁴⁵ Het SCA merkte op dat het selectieproces geen bekendmaking van vacatures vereist; geen duidelijke en uniforme verdienstelijkheidscriteria vaststelt aan de hand waarvan de kandidaten worden beoordeeld; geen procedure voorschrijft voor het waarborgen van brede raadpleging en/of participatie bij de sollicitatie-, screenings-, selectie- en benoemingsprocedure.

¹⁴⁶ Wet CVII van 2019.

¹⁴⁷ Artikel 145 van Wet CIX van 2019.

bezorgdheid geuit over de onafhankelijkheid van een aantal instellingen en hun vermogen om een tegenwicht te vormen tegen de bevoegdheden van de regering¹⁴⁸.

Het maatschappelijk middenveld staat nog steeds onder druk, met name wanneer het een kritische houding ten aanzien van de regering aanneemt. In juni 2020 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de Hongaarse wetgeving¹⁴⁹ inzake de transparantie van met buitenlands kapitaal gefinancierde maatschappelijke organisaties, die in juni 2017 is aangenomen, onverenigbaar is met het vrije verkeer van kapitaal, het recht op vrijheid van vereniging en het recht op bescherming van privéleven en persoonsgegevens, die vervat zijn in het Handvest van de grondrechten¹⁵⁰. De wetgevingsmaatregelen die nodig zijn om het arrest van het Hof van Justitie uit te voeren, zijn in voorbereiding. In november 2019 heeft de Commissie Hongarije voor het Hof van Justitie¹⁵¹ gedaagd in verband met wetgeving¹⁵² (“Stop Soros” genoemd door de regering) die het organiseren van bijstand die door een persoon namens nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties wordt geboden aan mensen die asiel wensen aan te vragen, strafbaar stelt. In juni 2018 hebben de Commissie van Venetië en de OVSE/ODIHR een gezamenlijk advies uitgebracht, waarin werd geconcludeerd dat de onderzochte bepalingen inbreuk maken op het recht op vrijheid van vereniging en meningsuiting en moeten worden ingetrokken¹⁵³. Een andere wet, waarbij een bijzondere immigratiebelasting van 25 % werd ingevoerd op steun aan organisaties die “activiteiten die immigratie faciliteren” verrichten, werd bekritiseerd door de Commissie van Venetië en de OVSE/ODIHR¹⁵⁴. Bovendien staat de vijandige retoriek die de regering en de regeringsgezinde media gebruiken in de weg aan constructieve samenwerking met maatschappelijke organisaties. De ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Hongarije wordt als “belemmerd” geclassificeerd¹⁵⁵. Het is belangrijk dat in het toepasselijke rechtskader en in de context van politiek en overheid rekening wordt gehouden met de

¹⁴⁸ Bijdrage van Transparency International aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

¹⁴⁹ Wet LXXVI van 2017 betreffende de transparantie van organisaties die steun vanuit het buitenland ontvangen. Volgens deze wet moeten maatschappelijke organisaties die donaties uit het buitenland ontvangen zich bij de Hongaarse rechtbanken laten registreren als “een organisatie die buitenlandse steun ontvangt” wanneer het bedrag van de donaties die zij vanuit andere lidstaten of derde landen ontvangen in de loop van een jaar een vastgestelde drempel overschrijdt. Bij de registratie moeten zij ook onder meer de naam van de donoren van wie de steun 500 000 HUF (ongeveer 1 400 euro) of meer bedraagt en het exacte bedrag van de steun opgeven. Deze informatie wordt vervolgens gepubliceerd op een vrij toegankelijk openbaar elektronisch platform. Bovendien moeten de betrokken maatschappelijke organisaties op hun homepage en in al hun publicaties vermelden dat zij “een organisatie die buitenlandse steun ontvangt” zijn.

¹⁵⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije, C-78/18.

¹⁵¹ Zaak C-821/19 van het Hof van Justitie, hangende.

¹⁵² Wet VI van 2018. Vervolgens benadrukte het Constitutioneel Hof in zijn arrest nr. 3/2019. (III. 7.) AB dat de formulering van het strafbare feit in artikel 353/A van het strafwetboek niet verwijst naar een verbod op de activiteiten van humanitaire organisaties.

¹⁵³ Gezamenlijk advies van de Commissie van Venetië en de OVSE/ODIHR (CDL-AD(2018)013).

¹⁵⁴ “De bijzondere belasting op immigratie vormt een ongerechtvaardigde aantasting van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht van vereniging van de betrokken ngo’s. De heffing van deze bijzondere belasting zal een afschrikkend effect hebben op de uitoefening van de grondrechten en op personen en organisaties die deze rechten verdedigen of de verdediging ervan financieel ondersteunen. Potentiële donoren zullen worden ontmoedigd deze ngo’s te steunen en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor legitieme activiteiten op het gebied van mensenrechten zullen het financieel moeilijker krijgen.” Gezamenlijk advies van de Commissie van Venetië en de OVSE/ODIHR (CDL-AD(2018)035).

¹⁵⁵ Classificatie door Civicus; de classificatie gebeurt op basis van een schaal met vijf categorieën: open (“open”), vernauwd (“narrowed”), belemmerd (“obstructed”), onderdrukt (“repressed”) en gesloten (“closed”). De classificatie “belemmerd” wordt doorgaans gegeven aan landen waarvan de ruimte voor het maatschappelijk middenveld zwaar wordt betwist door machtsdragers, die een combinatie van juridische en praktische beperkingen opleggen ten aanzien van de volledige uitoefening van de grondrechten.

aanbevelingen van de Raad van Europa met betrekking tot de bescherming en bevordering van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Aanbeveling CM/Rec(2018) 11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Bijlage I: Lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

* De lijst van bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

- Bertelsmann Stiftung (2019), Sustainable Governance Indicators. https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments.
- Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (2019), Transparency and Integrity: the Online Presence of Hungarian Municipalities — Analysis of Urban Municipalities' websites in Hungary. <http://www.crcb.eu/?p=1799> . <http://www.crcb.eu/?p=1799>.
- Bureau van de procureur-generaal (2019), Criminaliteit en Strafrecht. http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Assessing certain recent developments in the Hungarian media market through the prism of the Media Pluralism Monitor. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/79196553-5c39-11ea-8b81-01aa75ed71a1>.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Decriminalisation of Defamation. https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Media Pluralism Monitor 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.
- CEPEJ (2018), European judicial systems – Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 Edition (2016 data). <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.
- CIVICUS, Monitor tracking civic space: Hungary. <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2018), Commissioner calls on Hungary's President to return to the Parliament the legislative package on administrative courts (verklaring van 14 december 2018). <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-hungary-s-president-to-return-to-the-parliament-the-legislative-package-on-administrative-courts>.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2019) Dunja Mijatović report following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019 – Straatsburg, 21 mei 2019. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>.
- Directoraat-generaal Communicatie (2019), Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.
- Directoraat-generaal Communicatie (2020), Speciale Eurobarometer 502: corruption.
- Eötvös Károly-beleidsinstituut (21 februari 2020), verklaring. <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-02-21/csend-vagy-kialtas-hallgathatnak-e-a-birak-ha-megtamadjak-a-biroi-fuggetlenseget>.
- European Association of Judges (2019), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary, 3 mei 2019. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>.
- European Federation of Journalists (2020), Hungary media freedom crackdown: our letter to EU leaders. <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>.
- European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) and Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) (2019): Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak – ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>.
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van 10 maart 2015, Varga en anderen tegen Hongarije, verzoekschriften nr. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, en 64586/13.
- Europese Commissie (2020), EU-scorebord voor justitie 2020.

Europese Commissie (2020), The OLAF Report 2019.

Europese Commissie, 2019 Landverslag Hongarije, SWD(2019) 1016 final.

Europese Commissie, 2020 Landverslag Hongarije, SWD(2020) 516 final.

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

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

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

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

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije, C-78/18.

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 november 2019, AK, gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18.

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16.

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 7 februari 2019, Carlos Escribano Vindel, C-49/18.

Hof van Justitie van de Europese Unie, zaak C-564/19 – IS, aanhangig.

Hof van Justitie van de Europese Unie, zaak C-821/19, aanhangig.

Hongaarse orde van advocaten (21 januari 2020), verklaring van het presidium. <https://jogaszvilag.hu/napi/a-magyar-ugyvedi-kamara-visszautasitja-az-ugyvedeket-ert-tamadasokat/>.

Hongaarse regering (2020), bijdrage van Hongarije aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Hongaarse Unie van burgerlijke vrijheden (2020), Onderzoek naar de belemmering van de werkzaamheden van journalisten tijdens de coronaviruspandemie in Hongarije (15 april 2020). https://tasz.hu/a/files/coronavirus_press_research.pdf.

Hongaarse vereniging van rechters (“MABIE”) (10 maart 2020), verklaring. <http://mabie.hu/index.php/1526-a-birok-neveben>.

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

Index.hu (24 July 2020), Editorial board of Index and more than 70 staff members resign. https://index.hu/english/2020/07/24/editorial_board_of_index_resigns.

International Press Institute (2020), Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage (23 maart 2020). <https://ipi.media/hungary-seeks-power-to-jail-journalists-for-false-covid-19-coverage/>.

International Press Institute (IPI), Article 19, the Committee to Protect Journalists (CPJ), the European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), the European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited (FPU) and Reporters without Borders (RSF) (2019): Conclusies van de gezamenlijke internationale persvrijheidsmisssie naar Hongarije (3 december 2019). <https://www.ecpmf.eu/fact-finding-mission-hungary-2019/>.

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

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

Nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie (2019), jaarverslag van de nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie 2018, Nationale Autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie, Boedapest. <https://naih.hu/files/NAIH-Annual-report-2018-v190830.pdf>.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2019), Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary.

Raad van de Europese Unie (2019), Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2019 van Hongarije (PB C 301 van 5.9.2019).

Raad van de Europese Unie (2020), Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije (PB C 282/17 van 26.8.2020).

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

Raad van Europa: Comité van Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2018), Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2019), Besluit van 25 september 2019, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2020), Interim Resolution CM/ResDH(2020)180.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2010), Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2012), Hungary – Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, CDL-AD(2012)008.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2012), Hungary – Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, CDL-AD(2012)009.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2012), Hungary – Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2012), Hungary – Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, CDL-AD(2012)020.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2015), Hungary – Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, CDL-AD(2015)015.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2019), Hungary – Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules, CDL-AD(2019)004.

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

Raad van Europa: Commissie van Venetië en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE/ODIHR) (2018), Hungary – Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration), CDL-AD(2018)013.

Raad van Europa: Commissie van Venetië en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE/ODIHR)(2018), Hungary – Joint Opinion on Section 253 on the special immigration tax of Act XLI of 20 July 2018 amending certain tax laws and other related laws and on the immigration tax, CDL-AD(2018)035-e.

Raad van Europa: Venice Commission (2017), Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, CDL-AD(2017)031.

Reporters without Borders (2020), ‘Hungary: Urgent EU response needed to leading independent news site’s demise.’ (28 juli 2020). <https://rsf.org/en/news/hungary-urgent-eu-response-needed-leading-independent-news-sites-demise>.

Reporters without Borders (2020), World Press Freedom Index. <https://rsf.org/en/ranking>.

Speciale VN-rapporteur voor mensenrechtenverdedigers (2016), End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8 - 16 February 2016. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>.
Transparency International (2019), Corruption Perceptions Index.
United Nations (2019), Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA), Accreditation Report – October 2019.
Virtueel bezoek aan Hongarije in de context van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Bijlage II: Bezoek aan Hongarije

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Amnesty International Hongarije
- Bureau van de commissaris voor grondrechten
- Bureau van het Constitutioneel Hof
- Commissie wetgeving van de Nationale Vergadering
- Corruption Research Center Budapest
- Eötvös Károly-beleidsinstituut
- Forum van hoofdredacteuren (*Főszervezők Fóruma*)
- Hongaars Helsinki Comité
- Hongaarse orde van advocaten
- Hongaarse Unie voor burgerlijke vrijheden
- Hooggerechtshof (Kúria)
- K-Monitor
- Mérték Media Monitor
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie
- Nationaal Bureau voor Justitie
- Nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie
- Nationale Media- en Telecommunicatieautoriteit
- Nationale Raad voor Justitie
- Nationale Rekenkamer
- Openbaar ministerie van Hongarije
- Transparency International Hongarije

* In een aantal horizontale vergaderingen hebben ook ontmoetingen plaatsgevonden tussen de Commissie en de volgende organisaties:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferentie van Europese kerken
- EuroCommerce
- European burgerforum
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europees Centrum voor pers- en mediavrijheid
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationaal Persinstituut
- Internationale Commissie van Juristen
- Internationale Federatie voor de mensenrechten
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Platform voor een leven lang leren
- Reporters without Borders
- Transparency International EU