

# AZ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS FELTÉTELEINEK TELJESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

2025. november

2022 decemberében az Európai Unió intézményei a jogállamiság és az emberi jogok súlyos megsértése miatt különböző eljárások keretében felfüggesztették és feltételekhez kötötték Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáférését. A jelen elemzés, amelyet magyar civil szervezetek készítettek az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa által a feltételeességi eljárás keretében 2025 decemberében elvégzendő újbóli értékelés előtt, áttekinti azokat a lépéseket, amelyeket a magyar kormány eddig tett azon hiányosságok kezelése érdekében, amelyeket az Európai Bizottság és a Tanácsban a tagállamok képviselői az ország uniós forrásokhoz való hozzáféréseinek akadályaként azonosítottak. Amint az elemzés részletesen bemutatja, **a magyar kormány eddig nem tett megfelelő lépéseket a felvetett jogállamisági és emberi jogi aggályok teljes körű orvosolására, és nem teljesített az uniós intézmények által az uniós forrásokhoz való hozzáférés feltételeként megállapított lényeges követelményeket. Vannak olyan területek, ahol egyáltalán nem történt előrelépés, a szükséges intézkedések közül sok jelentős késedelemben van, a szabályozás és a gyakorlat hiányosságai pedig akadályozzák, hogy a jogszabály-módosítások és az újonnan bevezetett intézkedések valós változást idézhessenek elő. [A 2024. novemberében közzétett legutóbbi átfogó értékelésünk](#) óta bekövetkezett bizonyos új fejlemények tovább rontják a korábban elért eredményeket.** Másképpen fogalmazva: a magyar kormány hozzáállása arra utal, hogy az EU és a tagállamok által meghatározott feltételeket legjobb esetben is csupán egy „kipipálandó listának” tekinti, anélkül, hogy valódi elkötelezettséget tanúsítana a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának helyreállítása iránt Magyarországon. **Összességében ezek a tényezők továbbra is veszélyeztetik azt, hogy Magyarország meg tudjon felelni az EU-jog által az uniós források kifizetéséhez kapcsolt biztosítékoknak.**

Az EU intézményei a következők szerint állapították meg a hiányosságokat és a szükséges korrekciós intézkedéseket:

- A Magyarország kapcsán az EU költségvetésének védelme érdekében 2022 áprilisában az ún. feltételeességi rendelet<sup>1</sup> alapján megindított feltételeességi eljárás keretében Magyarország kötelezettséget vállalt 17 korrupcióellenes intézkedés elfogadására, hogy orvosolja azokat a problémákat, amelyeket az Európai Bizottság a jogállamisági elvek megsértéseként azonosított. 2022 decemberében azonban a Tanács megállapította, hogy a Magyarország által addig elfogadott korrekciós intézkedések jelentős hiányosságokat mutatnak, és nem kezelték kielégítően a jogállamisági elvek megsértését, valamint az ebből fakadó, az uniós költségvetésre jelentett kockázatokat. Ezért a Tanács úgy döntött, hogy a kohéziós politika

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről

terén három operatív programban a költségvetési kötelezettségvállalások 55%-át, mintegy 6,3 milliárd eurót felfüggeszt. A Tanács emellett az uniós források tekintetében megtiltotta a pénzügyi kötelezettségvállalásokat a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal.<sup>2</sup>

- Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének (*Recovery and Resilience Plan*, RRP) jóváhagyásakor a Tanács 27 „szupermércöldköt” határozott meg, amelyeket Magyarországnak teljes mértékben és megfelelően végre kell hajtania ahhoz, hogy bármilyen kifizetésben részesülhessen a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből (*Recovery and Resilience Facility*, RRF).<sup>3</sup> Négy szupermércöldköt célja a magyar igazságszolgáltatás függetlenségének helyreállítása volt. A szupermércöldköveken túl számos további, a jogállamisággal kapcsolatos „rendes” mércöldköt is meghatároztak.<sup>4</sup> A mércöldkövek jelentős része egybeesik a feltételeléségi eljárás keretében előírt 17 intézkedéssel.
- Mindemellett az Európai Bizottság azt is megállapította 10 operatív programmal kapcsolatban a végrehajtási határozataiban, hogy Magyarország (1) a bírói függetlenséget érintő hiányosságok miatt nem felel meg az ún. közös rendelkezésekről szóló rendeletben<sup>5</sup> meghatározott, „az Alapjogi Charta hatékony alkalmazását és végrehajtását” megkövetelő horizontális feljogosító feltételnek, ezért Magyarország addig nem juthat hozzá az érintett uniós forrásokhoz, amíg ezeket a hiányosságokat nem orvosolja. Az Európai Bizottság által e tekintetben előírt intézkedések megegyeztek a RRP keretében az igazságszolgáltatással kapcsolatos négy szupermércöldkötben meghatározottakkal. A végrehajtási határozatok némelyikében az is szerepel mint az adott operatív programok keretében a forrásokhoz való hozzáférés akadálya, hogy (2) a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok működése – amelyek közül sok egyetemet tart fenn – az Alapjogi Charta által garantált tudományos szabadság megsértését eredményezi; hogy (3) a magyar menekültügyi rendszer különböző elemei, valamint az Európai Unió Bírósága kapcsolódó ítéletei végrehajtásának elmulasztása sérti az Alapjogi Chartát; valamint hogy (4) a 18 év alatti személyek számára a „születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérést, a nem megváltoztatását vagy a homoszexualitást” „népszerűsítő” vagy megjelenítő tartalom elérhetővé tételét tiltó vagy korlátozó, az LMBTQI+ emberek jogait sértő törvény szintén sérti az Alapjogi Chartát.

Jelentésükben az Amnesty International Magyarország, a K-Monitor, a Magyar Helsinki Bizottság és a Transparency International Magyarország értékeli a feltételeléségi eljárás keretében vállalt 17 korrekciós intézkedést, az RRP keretében meghatározott 27 szupermércöldköt, valamint az RRP-ben meghatározott további 45 mércöldköt és cél teljesítését, amelyeknek a magyar kormány által vállalt határidők szerint 2025 végéig kellett volna teljesülniük, továbbá a Bizottság által azonosított négy területen „az Alapjogi Charta hatékony alkalmazása és végrehajtása” horizontális feljogosító

---

<sup>2</sup> A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Lásd még:

<https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/>.

<sup>3</sup> A Tanács végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15447-2022-INIT/hu/pdf>. Lásd még:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_22\\_7273](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7273).

<sup>4</sup> A vonatkozó mércöldkövek teljes listáját lásd: A Tanács végrehajtási határozata Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról – Melléklet, I. g. KOMPONENS: KORMÁNYZÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15447-2022-ADD-1/hu/pdf>.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról

feltételnek való megfelelést. Értékelésünk jogalkotási lépéseken, egyéb nyilvánosan elérhető információkon és adatokon, valamint a Korrupcióellenes Munkacsoport és az uniós források felhasználásának ellenőrzésével megbízott monitoring bizottságok egyes tagjainak tapasztalatain alapul, továbbá azokon a tapasztalatokon, amelyet a szerzők azzal kapcsolatban szereztek, hogy a bíróságok és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság hogyan érvényesítik a gyakorlatban az információkhoz való hozzáférésre vonatkozó módosított szabályokat. A magyar hatóságok által tett lépések bemutatása és értékelése után bizonyos területeken ajánlásokat fogalmazunk meg a feltárt jogállamisági és emberi jogi problémák orvosolására. Ajánlásaink az uniós intézmények által meghatározott feltételek teljesítéséhez szükséges lépésekre korlátozódnak (kivéve a bírói függetlenség területét, ahol az értékelés számos, a visszalépést felgyorsító új fejleményt tárgyal). Ezért az ajánlások nem tekinthetők a jogállamiság, a korrupcióellenes intézkedések vagy az emberi jogok szempontjából egy adott területen szükséges lépések kimerítő felsorolásának. Ezen fő elemek mellett az értékelés utolsó fejezete azokat a 2024 novembere óta bekövetkezett jogalkotási fejleményeket vizsgálja, amelyek olyan rendszerszintű kockázatokat jelentenek (vagy vezetnének be, ami egy függőben lévő törvényjavaslatot illet), amelyek sértik vagy közvetlenül aláássák a feltételekben és a közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott követelményeket.

Értékelésünk szerint a 27 szupermércöldkő közül (amelyeket 2022 végéig kellett volna végrehajtani) 1 szupermércöldkővet nem hajtottak végre, 9 csak részben teljesült, és csupán 17 szupermércöldkővet lehet teljes mértékben teljesítettnek tekinteni. Ez visszalépést jelent a 2024. novemberi helyzethez képest.

A mércöldkővek teljesítésével kapcsolatos késlekedés és az EU intézményei által felvetett tartalmi aggályok megoldatlanul maradása okán a magyar kormány – a végrehajtás felgyorsítása helyett – jelentős módosítási javaslatot készített a már elfogadott helyreállítási és rezilienciaépítési tervhez.<sup>6</sup> A módosítási javaslat szerint az eredeti tervben szereplő több beruházás összegét nullára csökkentenék (főként a vízgazdálkodás, a fenntartható zöld közlekedés, az energia, a körforgásos gazdaságra való átállás, valamint a RePowerEU program keretében történő beruházások területén),<sup>7</sup> míg az RRF-allokáció aránytalanul nagy részét az állami tulajdonú Magyar Fejlesztési Bank tőkeinjekciójára irányítanák át.<sup>8</sup> Ez a javasolt átstrukturálás figyelmen kívül hagyja az Európai Szemeszter ajánlásaiban meghatározott prioritásokat. A tervezett módosítás nem hiteles reformtörekvésnek tűnik, hanem elsősorban a források átcsoportosítását célozza a közeledő végrehajtási határidők miatt.

Ha a „rendes” mércöldkőveket és általában a szükséges intézkedéseket nézzük, a kép még borúsabb. Noha a magyar kormány számos jogalkotási és igazgatási módosítást eszközölt, a végrehajtás lassú, következtelen, és gyakran összeegyeztethetetlen az uniós intézmények által kitűzött célok tényleges elérésével. Számos kulcsfontosságú területen – például az információszabadság, a bírói függetlenség és a civil társadalom számára kedvező környezet terén – a 2024 vége óta elfogadott új jogszabály-módosítások, a Kúria ítéletei és egyes szakpolitikai kezdeményezések inkább visszalépést jeleznek, mint előrelépést.

- A korrupcióellenes intézkedések tekintetében a vállalások végrehajtása messze nem a megfelelő ütemben halad, és nem tükrözi azt az ambíciót, hogy a magyarországi korrupció

<sup>6</sup> A javasolt új RRP magyar nyelven itt érhető el: <https://www.palyazat.gov.hu/letoltes/68e8a98of5065e0e6121ccb6>.

<sup>7</sup> A. komponens: Demográfia és köznevelés, B. komponens: Magasan képzett, versenyképes munkaerő, E. komponens: Fenntartható zöld közlekedés, F. komponens: Energia – zöld átállás, G. komponens: Átállás a körforgásos gazdaságra

<sup>8</sup> A javasolt új RRP 11. fejezete, amely magyar nyelven itt érhető el: <https://www.palyazat.gov.hu/letoltes/68e8a98of5065e0e6121ccb6>.

elleni küzdelemben valódi eredményeket érjenek el. Számos intézkedés végrehajtása legjobb esetben is csupán formálisan fogja teljesíteni a mérföldköveket, a lényegi kötelezettségvállalások végrehajtása pedig komoly késedelemben van. Ez az a terület, ahol a kormány „a lista kipipálására” szorítkozó megközelítése a legszembeűnőbb, ami súlyosan aláássa a korrekciós intézkedések hatékonyságát és hosszú távú fenntarthatóságát.

- Ami az igazságszolgáltatás függetlenségét illeti, 2023 májusában elfogadtak egy igazságszolgáltatási törvénycsomagot a horizontális feljogosító feltételek alatti követelmények (és a négy azzal megegyező RRP-mérföldkő) teljesítése érdekében. 2023 decemberében a Bizottság pozitívan értékelte a reformot, és úgy döntött, hogy a bírói függetlenséget illetően az Alapjogi Chartára vonatkozó horizontális feljogosító feltétel teljesült.<sup>9</sup> Az elmúlt két évben azonban egyes jogszabályváltozások, igazgatási döntések, valamint az uniós jog elsőbbségének megkérdőjelezése a jogegységi panaszjárásokon keresztül aláásták a reform pozitív eredményeit, és visszalépést eredményeztek. Tágabb összefüggésben tehát új és régi rendszerszintű hiányosságok egyaránt veszélyeztetik a magyar igazságszolgáltatás függetlenségét.
- A tudományos élet szabadságával, a menedékjoggal és a visszaküldés tilalmának elvével, valamint az LMBTQI+ emberek jogaival kapcsolatos problémák nem oldódtak meg, a kormány semmilyen lépést nem tett az ezeken a területeken fennálló alapjogi jogsértések orvosolása érdekében – épp ellenkezőleg, a helyzet 2024 óta tovább romlott. Így az operatív programokkal és az Alapjogi Chartával összefüggésben problémaként azonosított négy terület közül hárommal egyáltalán nem foglalkozott a kormányzat.

Így jelenleg még számos kérdés megoldatlan a korrupcióellenes keretrendszerrel, a közbeszerzések terén érvényesülő versennyel, az igazságszolgáltatás függetlenségével, a jogalkotás kiszámíthatóságával, minőségével és átláthatóságával, a tudományos élet szabadságával, a menekültek és menedékkérők jogaival, valamint az LMBTQI+ emberek jogaival kapcsolatban. Ezeket a hiányosságokat tovább súlyosbítják azok az új intézkedések, amelyek a már azonosított jogállamisági vagy alapjogi jogsértéseket nemcsak hogy nem orvosolják, hanem éppen súlyosbítják azokat, vagy új, rendszerszintű sérelmekhez vezetnek.

\*\*\*

**A civil szervezetek 2025. novemberi részletes elemzése itt érhető el angol nyelven:**  
[Assessment of Hungary's compliance with conditions to access European Union funds](#)

**Az értékelés eredményeit összefoglaló táblázat angol nyelven [itt](#),  
magyar nyelven pedig [itt](#) érhető el.**

---

<sup>9</sup> A Bizottság C(2023) 9014 számú, 2023. december 13-i végrehajtási határozata a „3. Az Alapjogi Charta hatékony alkalmazása és végrehajtása” horizontális feljogosító feltétel Magyarország igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő hiányosságok tekintetében történő teljesülésére vonatkozó bizottsági értékelésnek az (EU) 2021/1060 rendelet 15. cikkének (4) bekezdése alapján történő jóváhagyásáról és aláírásáról