



---

## TEXTE ADOPTATE

---

### P8\_TA(2018)0340

#### Situația din Ungaria

**Rezoluția Parlamentului European din 12 septembrie 2018 referitoare la o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea (2017/2131(INL))**

*Parlamentul European,*

- având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul 2 și articolul 7 alineatul (1),
- având în vedere Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene,
- având în vedere Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și protocoalele sale,
- având în vedere Declarația universală a drepturilor omului,
- având în vedere tratatele internaționale privind drepturile omului ale Organizației Națiunilor Unite și ale Consiliului Europei, cum ar fi Carta socială europeană și Convenția privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul),
- având în vedere rezoluția sa din 17 mai 2017 referitoare la situația din Ungaria<sup>1</sup>,
- având în vedere rezoluțiile sale din 16 decembrie 2015<sup>2</sup> și 10 iunie 2015<sup>3</sup> referitoare la situația din Ungaria,
- având în vedere rezoluția sa din 3 iulie 2013 referitoare la situația drepturilor fundamentale: standardele și practicile din Ungaria (ca urmare a rezoluției Parlamentului European din 16 februarie 2012)<sup>4</sup>,
- având în vedere rezoluția sa din 16 februarie 2012 referitoare la recente evoluții

---

<sup>1</sup> Texte adoptate, P8\_TA(2017)0216.

<sup>2</sup> JO C 399, 24.11.2017, p. 127.

<sup>3</sup> JO C 407, 4.11.2016, p. 46.

<sup>4</sup> JO C 75, 26.2.2016, p. 52.

politice din Ungaria<sup>1</sup> și rezoluția sa din 10 martie 2011 referitoare la legislația privind mass-media din Ungaria<sup>2</sup>,

- având în vedere rezoluția sa din 25 octombrie 2016 conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale<sup>3</sup>,
  - având în vedere rezoluția sa din 20 aprilie 2004 privind Comunicarea Comisiei referitoare la articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană: Respectarea și promovarea valorilor pe care se întemeiază Uniunea<sup>4</sup>,
  - având în vedere Comunicarea Comisiei din 15 octombrie 2003 adresată Consiliului și Parlamentului European privind articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană - Respectarea și promovarea valorilor pe care se bazează Uniunea<sup>5</sup>,
  - având în vedere rapoartele anuale ale Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) și ale Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF),
  - având în vedere articolele 45, 52 și 83 din Regulamentul său de procedură,
  - având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne și avizele Comisiei pentru control bugetar, Comisiei pentru cultură și educație, Comisiei pentru afaceri constituționale și Comisiei pentru drepturile femeii și egalitatea de gen (A8-0250/2018),
- A. întrucât Uniunea este întemeiată pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității și statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților, stipulate în articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și reflectate în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și integrate în tratatele internaționale privind drepturile omului, și întrucât aceste valori, care sunt comune statelor membre și la care toate statele membre au subscris în mod liber, constituie fundamentul drepturilor de care se bucură persoanele care trăiesc în Uniune;
- B. întrucât orice risc clar de încălcare gravă de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE nu privește numai statele membre individuale în care riscul se materializează, ci are un impact asupra celorlalte state membre, asupra încrederii reciproce între acestea, asupra naturii înseși a Uniunii și asupra drepturilor fundamentale ale cetățenilor săi în temeiul dreptului Uniunii;
- C. întrucât, așa cum se arată în Comunicarea Comisiei din 2003 privind articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, sfera de aplicare a articolului 7 din TUE nu se limitează la obligațiile care intră sub incidența tratatelor, ca în cazul articolului 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și întrucât Uniunea poate evalua existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor comune în domeniile care intră sub incidența competențelor statelor membre;

---

<sup>1</sup> JO C 249 E, 30.8.2013, p. 27.

<sup>2</sup> JO C 199 E, 7.7.2012, p. 154.

<sup>3</sup> JO C 215, 19.6.2018, p. 162.

<sup>4</sup> JO C 104 E, 30.4.2004, p. 408.

<sup>5</sup> COM(2003)0606.

- D. întrucât articolul 7 alineatul (1) din TUE constituie o etapă preventivă, care conferă Uniunii capacitatea de a interveni în cazul unui risc clar de încălcare gravă a valorilor comune; întrucât această acțiune preventivă prevede un dialog cu statul membru în cauză și vizează evitarea unor eventuale sancțiuni;
- E. întrucât, deși autoritățile ungare au fost în mod constant gata să discute cu privire la legalitatea oricărei măsuri specifice, situația nu s-a îmbunătățit și persistă multe motive de îngrijorare, având un impact negativ asupra imaginii Uniunii, precum și asupra eficacității și a credibilității sale în ceea ce privește apărarea drepturilor fundamentale, a drepturilor omului și a democrației la nivel mondial, și evidențiind necesitatea de a le aborda printr-o acțiune concertată a Uniunii;
1. afirmă că îngrijorările exprimate de Parlament se referă la următoarele aspecte:
    - funcționarea sistemului constituțional și al celui electoral;
    - independența sistemului judiciar și a altor instituții și drepturile judecătorilor;
    - corupția și conflictele de interese;
    - respectarea vieții private și protecția datelor;
    - libertatea de exprimare,
    - libertatea universitară;
    - libertatea religioasă;
    - libertatea de asociere;
    - dreptul la egalitatea de tratament;
    - drepturile persoanelor aparținând minorităților, inclusiv ale romilor și evreilor, și protejarea împotriva declarațiilor incitatoare la ură împotriva acestor minorități;
    - drepturile fundamentale ale migranților, ale solicitanților de azil și ale refugiaților;
    - drepturile economice și sociale.
  2. consideră că faptele și tendințele menționate în anexa la prezenta rezoluție, luate împreună, reprezintă o amenințare sistemică la adresa valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE și constituie un risc clar de încălcare gravă a acestora;
  3. ia act de rezultatul alegerilor parlamentare din Ungaria, care au avut loc la 8 aprilie 2018; subliniază faptul că guvernul ungar este responsabil de eliminarea riscului de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE, chiar și în cazul în care acest risc este o consecință de lungă durată a unor decizii politice propuse sau aprobate de guvernele anterioare;
  4. având în vedere cele de mai sus și în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, înaintează propunerea motivată anexată Consiliului, invitându-l să stabilească dacă există un risc clar de încălcare gravă, de către Ungaria, a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE, și să adreseze recomandări corespunzătoare Ungariei în această

privință;

5. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție și propunerea motivată de decizie a Consiliului anexată, Consiliului, Comisiei, precum și guvernelor și parlamentelor statelor membre.

## ANEXĂ LA REZOLUȚIE

### **Propunere de decizie a Consiliului de stabilire, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, a existenței unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul 7 alineatul (1),  
având în vedere propunerea motivată a Parlamentului European,  
având în vedere aprobarea Parlamentului European,

întrucât:

- (1) Uniunea Europeană se întemeiază pe valorile prevăzute la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), care sunt comune statelor membre și care includ respectarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului. Potrivit articolului 49 din TUE, aderarea la Uniune impune respectarea și promovarea valorilor menționate la articolul 2 din TUE.
- (2) Aderarea Ungariei a reprezentat un act voluntar bazat pe o decizie suverană și s-a bucurat de un consens larg în rândul întregului spectru politic al Ungariei.
- (3) În propunerea sa motivată, Parlamentul European și-a exprimat îngrijorarea cu privire la situația din Ungaria. În special, principalele preocupări erau legate de funcționarea sistemului constituțional și a celui electoral, de independența sistemului judiciar și a altor instituții, de drepturile judecătorilor, de corupție și de conflictele de interese, de confidențialitate și de protecția datelor, de libertatea de exprimare, de libertatea universitară, de libertatea de religie, de libertatea de asociere, de dreptul la un tratament egal, de drepturile persoanelor ce aparțin minorităților, inclusiv ale romilor și evreilor, de drepturile fundamentale ale migranților, ale solicitanților de azil și ale refugiaților și de drepturile economice și sociale.
- (4) Parlamentul European a constatat, de asemenea, că autoritățile ungare au fost disponibile în mod repetat să discute legalitatea oricăror măsuri specifice, dar că nu au întreprins acțiunile recomandate în rezoluțiile sale anterioare.
- (5) În rezoluția sa din 17 mai 2017 referitoare la situația din Ungaria, Parlamentul European a afirmat că situația actuală din Ungaria prezintă un risc clar de încălcare gravă a valorilor menționate la articolul 2 din TUE și justifică lansarea procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din TUE.
- (6) În Comunicarea sa din 2003 privind articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Comisia a enumerat mai multe surse de informații care trebuie luate în considerare atunci când se monitorizează respectarea și promovarea valorilor comune, cum ar fi rapoartele organizațiilor internaționale, rapoartele ONG-urilor și hotărârile pronunțate de instanțele regionale și internaționale. O gamă largă de actori de la nivel național, european și internațional și-au exprimat preocuparea profundă cu privire la situația democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale din Ungaria, incluzând instituțiile și organele Uniunii, Consiliul Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Organizația Națiunilor Unite (ONU), precum și

numeroase organizații ale societății civile, însă acestea trebuie considerate opinii fără caracter juridic obligatoriu, deoarece numai Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate interpreta dispozițiile tratatelor.

### ***Funcționarea sistemului constituțional și a sistemului electoral***

- (7) Comisia de la Veneția și-a exprimat de mai multe ori îngrijorarea cu privire la procesul de elaborare a Constituției în Ungaria, atât în ceea ce privește Legea fundamentală, cât și modificările aduse acesteia. Aceasta a salutat faptul că Legea fundamentală stabilește o ordine constituțională bazată pe democrație, pe statul de drept și pe protecția drepturilor fundamentale ca principii fundamentale și a recunoscut eforturile depuse pentru stabilirea unei ordini constituționale în conformitate cu valorile și standardele democratice europene comune și pentru a reglementa drepturile și libertățile fundamentale în conformitate cu instrumentele internaționale cu caracter obligatoriu. Criticile s-au axat pe lipsa de transparență a procesului, pe implicarea insuficientă a societății civile, pe absența unei consultări sincere, pe punerea în pericol a separării puterilor și pe slăbirea sistemelor naționale de control și echilibru.
- (8) Competențele Curții Constituționale a Ungariei au fost limitate ca urmare a reformei constituționale, inclusiv în ceea ce privește chestiunile bugetare, abolirea actio popularis, posibilitatea ca Curtea să facă referire la jurisprudența sa de dinainte de 1 ianuarie 2012 și limitarea capacității Curții de a examina constituționalitatea oricăror modificări ale Legii fundamentale în afară de cele de natură strict procedurală. Comisia de la Veneția și-a exprimat îngrijorarea gravă cu privire la aceste limitări și cu privire la procedura de numire a judecătorilor și a transmis recomandări autorităților ungare de a asigura mecanisme de control și echilibru, în avizul său cu privire la Legea CLI din 2011 privind Curtea Constituțională a Ungariei, adoptată la 19 iunie 2012 și în avizul său privind cel de-al patrulea amendament la Legea fundamentală a Ungariei, adoptat la 17 iunie 2013. În avizele sale, Comisia de la Veneția a identificat, de asemenea, o serie de elemente pozitive ale reformelor, cum ar fi dispozițiile privind garanțiile bugetare, eliminarea realegerii judecătorilor și atribuirea dreptului de a iniția proceduri în vederea examinării ex post comisarului pentru drepturile fundamentale.
- (9) În observațiile finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că actuala procedură de plângere constituțională oferă un acces mai limitat la Curtea Constituțională, nu prevede un termen-limită pentru exercitarea unui control al constituționalității și nu are un efect suspensiv asupra legislației contestate. De asemenea, acesta a menționat că dispozițiile noii Legi privind Curtea Constituțională reduc inamovibilitatea judecătorilor și cresc influența guvernului asupra alcătuirii și funcționării Curții Constituționale prin modificarea procedurii de numire a magistraților, a numărului de judecători din cadrul Curții și a vârstei lor de pensionare. Comitetul a fost, de asemenea, îngrijorat de limitarea competențelor și atribuțiilor Curții Constituționale în ceea ce privește reexaminarea legislației care aduce atingere chestiunilor bugetare.
- (10) În raportul său, adoptat la 27 iunie 2018, misiunea limitată de observare a alegerilor desfășurată de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului a afirmat că administrarea tehnică a alegerilor a fost la nivel profesionist și transparent, că drepturile și libertățile fundamentale au fost, în general, respectate, dar că au fost exercitate într-o atmosferă ostilă. Administrația electorală și-a îndeplinit mandatul în mod profesionist și transparent, s-a bucurat de încrederea generală în rândul părților interesate și a fost percepută, în general, drept imparțială. Campania a fost animată, însă retorica de campanie ostilă și intimidantă a limitat spațiul pentru dezbateri de fond și a redus capacitatea alegătorilor de a face o alegere în cunoștință de cauză. Finanțarea

publică a campaniei și plafoanele de cheltuieli au avut ca scop garantarea egalității de șanse pentru toți candidații. Cu toate acestea, capacitatea candidaților de a concura în condiții de egalitate a fost compromisă în mod semnificativ de cheltuielile excesive ale guvernului pentru anunțurile publice cu caracter informativ care au amplificat mesajul campaniei coaliției de la guvernare. Întrucât au existat obligații de raportare doar după alegeri, alegătorii nu au fost practic informați despre finanțarea campaniilor electorale, element esențial pentru a putea alege în cunoștință de cauză. Acesta și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la delimitarea circumscripțiilor electorale uninominale. Preocupări similare au fost exprimate în avizul comun din 18 iunie 2012 referitor la Legea privind alegerea deputaților în Parlamentul Ungariei, adoptat de Comisia de la Veneția și de Consiliul pentru alegeri democratice, în care se menționa că delimitarea circumscripțiilor electorale din Ungaria trebuie efectuată într-un mod transparent și profesionist, prin intermediul unui proces imparțial și nepartizan, evitându-se obiectivele politice pe termen scurt (*gerrymandering*).

- (11) În ultimii ani, guvernul ungar a utilizat pe scară largă consultările naționale, extinzând democrația directă la nivel național. La 27 aprilie 2017, Comisia a arătat că consultarea națională „Să oprim Bruxelles-ul” conținea o serie de afirmații și declarații care erau faptic incorecte sau extrem de înșelătoare. Guvernul ungar a organizat, de asemenea, consultări pe tema „Migrația și terorismul” în mai 2015 și împotriva unui așa-numit „Plan Soros” în octombrie 2017. Aceste consultări au stabilit paralele între terorism și migrație, provocând ura împotriva migranților și au vizat în special persoana lui George Soros și Uniunea.

#### ***Independența sistemului judiciar și a altor instituții și drepturile judecătorilor***

- (12) Ca urmare a modificărilor substanțiale aduse cadrului juridic adoptat în 2011, președintele nou-creatului Birou judecătoresc național (BJN) a fost investit cu competențe extinse. Comisia de la Veneția a criticat aceste competențe extinse în avizul său privind Legea CLXII din 2011 privind statutul juridic și remunerarea judecătorilor și Legea CLXI din 2011 privind organizarea și administrarea instanțelor de judecată din Ungaria, adoptată la 19 martie 2012, precum și în avizul său referitor la legile organice privind sistemul judiciar, adoptate la 15 octombrie 2012. Preocupări similare au fost formulate, la 29 februarie 2012 și la 3 iulie 2013, și de raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, precum și de Grupul de state împotriva corupției (GRECO), în raportul său adoptat la 27 martie 2015. Toți acești actori au subliniat necesitatea de a consolida rolul organului colectiv, Consiliul judecătoresc național (CJN), ca exemplu de supraveghere, întrucât președintele BJN, care este ales de către Parlamentul Ungariei, nu poate fi considerat un organ de autoguvernare judecătorească. Dând curs recomandărilor internaționale, statutul președintelui BJN a fost schimbat, iar puterile președintelui au fost restrânse pentru a asigura un mai bun echilibru între președinte și CJN.
- (13) Din 2012, Ungaria a adoptat măsuri pozitive pentru a transfera anumite funcții de la președintele BJN către CJN, cu scopul de a crea un mai bun echilibru între aceste două organe. Cu toate acestea, sunt încă necesare progrese suplimentare. În raportul său din 27 martie 2015, GRECO a solicitat reducerea la minimum a riscurilor potențiale privind decizii discreționare luate de către președintele BJN. Președintele BJN are, printre altele, posibilitatea de a transfera și a numi judecători, și joacă un rol în disciplina judiciară. Președintele BJN face, de asemenea, o recomandare Președintelui Ungariei privind numirea și destituirea șefilor instanțelor, inclusiv președinții și vicepreședinții instanțelor de apel. GRECO a salutat recent-adoptatul Cod de etică al judecătorilor, dar consideră că acesta ar putea fi explicat mai clar și însoțit de formare la locul de muncă. GRECO a recunoscut, de asemenea, modificările aduse normelor privind procedurile de

recrutare și selecție în sistemul judiciar în perioada 2012-2014 în Ungaria, prin care CJN i-a fost conferită o funcție de supraveghere mai puternică în procesul de selecție. La 2 mai 2018, CJN a organizat o sesiune în care a adoptat în unanimitate decizii cu privire la practica președintelui BJK de a declara că cererile de candidaturi la funcțiile judiciare și pozițiile de conducere nu au avut succes. Deciziile au stabilit că practica președintelui este ilegală.

- (14) La 29 mai 2018, guvernul ungar a prezentat un proiect al celui de al șaptelea amendament la Legea fundamentală (T/332), care a fost adoptat la 20 iunie 2018. Acesta a instituit un nou sistem de instanțe administrative.
- (15) În urma Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea de Justiție”) din 6 noiembrie 2012 în cauza C-286/12, Comisia/ Ungaria<sup>1</sup>, care a apreciat că, prin adoptarea unui regim național care impune pensionarea obligatorie a judecătorilor, procurorilor și notarilor atunci când aceștia împlinesc vârsta de 62 de ani, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii, Parlamentul ungar a aprobat Legea XX din 2013 care prevede că vârsta de pensionare în sistemul judiciar va fi redusă treptat la 65 de ani în cursul unei perioade de zece ani și a stabilit criteriile pentru reîncadrare sau despăgubire. Potrivit Legii, exista posibilitatea ca judecătorii pensionați să revină la fostele posturi de la aceeași instanță în aceleași condiții ca cele anterioare reglementărilor în materie de pensionare sau, dacă nu doreau să se întoarcă, primeau o compensație forfetară de 12 luni pentru remunerația lor pierdută și puteau solicita o compensație suplimentară în fața instanței, însă reîncadrarea în funcții administrative de conducere nu era garantată. Cu toate acestea, Comisia a recunoscut măsurile Ungariei vizând să facă legislația în materie de pensionare compatibilă cu dreptul Uniunii. În raportul său din octombrie 2015, Institutul pentru drepturile omului din cadrul Asociației internaționale a barourilor a afirmat că majoritatea judecătorilor înlăturați nu s-au întors la posturile lor inițiale, în parte pentru că posturile lor anterioare fuseseră deja ocupate. Aceasta a menționat, de asemenea, că independența și imparțialitatea sistemului judiciar din Ungaria nu poate fi garantată, iar statul de drept rămâne slăbit.
- (16) În Hotărârea sa din 16 iulie 2015, Gázsó/ Ungaria, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a statuat că a avut loc o încălcare a dreptului la un proces echitabil și a dreptului la o cale de atac efectivă. CEDO a ajuns la concluzia că încălcările își aveau originea în incapacitatea recurentă a Ungariei de a asigura că procedurile care stabilesc drepturile și obligațiile civile se completau într-un interval de timp rezonabil și de a lua măsuri care să permită solicitanților să solicite despăgubiri pentru proceduri civile excesiv de lungi la nivel național. Executarea hotărârii respective este încă pendinte. Un nou Cod de procedură civilă, adoptat în 2016, prevede accelerarea procedurilor civile prin introducerea unei proceduri în două etape. Ungaria a informat Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei că noua lege care creează o cale de atac eficientă pentru procedurile prelungite va fi adoptată până în octombrie 2018.
- (17) În Hotărârea sa din 23 iunie 2016, Baka/ Ungaria, CEDO a considerat că a existat o încălcare a dreptului de acces la o instanță și a libertății de exprimare ale lui András Baka, care fusese ales în funcția de președinte al Curții Supreme de Justiție pentru un mandat de șase ani, în iunie 2009, dar a încetat să mai ocupe această funcție în conformitate cu dispozițiile tranzitorii ale Legii fundamentale, care prevedea că Curia urma să fie succesorul legal al Curții Supreme. Executarea hotărârii respective este încă pendinte. La 10 martie 2017, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a solicitat luarea de măsuri pentru a se împiedica alte destituiri premature ale judecătorilor din

---

<sup>1</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 6 noiembrie 2012, Comisia/ Ungaria, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.



motive similare, împiedicând orice abuz în acest sens. Guvernul ungar a precizat că măsurile respective nu sunt legate de punerea în aplicare a hotărârii.

- (18) La 29 septembrie 2008, dl András Jóri a fost numit Comisarul pentru protecția datelor pentru un mandat de șase ani. Cu toate acestea, începând cu data de 1 ianuarie 2012, Parlamentul Ungariei a decis să reformeze sistemul de protecție a datelor și să îl înlocuiască pe Comisar cu o autoritate națională pentru protecția datelor și libertatea de informare. Dl Jóri a trebui să își părăsească funcția înainte ca mandatul său să fi expirat. La 8 aprilie 2014, Curtea de Justiție a statuat că independența autorităților de supraveghere include în mod necesar obligația de a le permite acestora să își exercite în întregime mandatul și că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului<sup>1</sup>. Ungaria a modificat normele privind numirea Comisarului, a prezentat scuze și a plătit suma convenită drept compensație.
- (19) Comisia de la Veneția a identificat mai multe deficiențe în avizul său referitor la Legea CLXIII din 2011 privind Parchetul și la Legea CLXIV din 2011, adoptată la 19 iunie 2012, privind statutul Procurorului general, al procurorilor și al altor angajați ai Ministerului Public, precum și cariera de procuror în Ungaria. În raportul său, adoptat la 27 martie 2015, GRECO a îndemnat autoritățile ungare să adopte măsuri suplimentare pentru a împiedica abuzurile și a crește independența procuraturii, printre altele prin eliminarea posibilității ca Procurorul general să fie reales. În plus, GRECO a solicitat ca deschiderea unei proceduri disciplinare împotriva procurorilor ordinari să devină mai transparentă, iar deciziile de a muta cazuri de la un procuror la altul să fie întemeiate pe criterii și justificări juridice stricte. Potrivit guvernului ungar, raportul de conformitate al GRECO din 2017 a recunoscut progresele realizate de Ungaria cu privire la procurori (publicarea nu este încă autorizată de autoritățile ungare, în pofida apelurilor lansate în cadrul reuniunilor plenare ale GRECO). Al doilea raport privind conformitatea este pendinte.

### ***Corupția și conflictele de interes***

- (20) În raportul său adoptat la 27 martie 2015, GRECO a solicitat instituirea unor coduri de conduită pentru deputații în Parlamentul ungar care să includă îndrumări privind cazurile de conflicte de interes. Pe de altă parte, deputații ar trebui, de asemenea, să fie obligați să informeze cu privire la conflictele de interes care apar în mod ad-hoc, iar această declarație ar trebui să fie însoțită de o obligație mai fermă de a depune declarații de avere. Acestea ar trebui, de asemenea, să fie însoțite de dispoziții care să permită sancțiuni pentru prezentarea unor declarații de avere incorecte. În plus, declarațiile de avere ar trebui să fie făcute publice online pentru a permite o adevărată supraveghere din partea publicului. Ar trebui creată o bază de date electronică standard care să permită ca toate declarațiile și modificările să fie accesibile într-un mod transparent.
- (21) În raportul său, adoptat la 27 iunie 2018, misiunea limitată de observare a alegerilor a Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului a concluzionat că monitorizarea limitată a cheltuielilor de campanie și absența unor informații detaliate privind sursele fondurilor de campanie până după alegeri subminează transparența finanțării campaniei și capacitatea alegătorilor de a face o alegere în cunoștință de cauză, contrar obligațiilor internaționale și bunelor practici. Oficiul Național de Audit are competența de a monitoriza și a controla dacă au fost îndeplinite cerințele legale.

---

<sup>1</sup> Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO L 281, 23.11.1995, p. 31).

Raportul nu a inclus raportul oficial de audit al acestuia privind alegerile parlamentare din 2018, deoarece nu era finalizat la momentul respectiv.

- (22) La 7 decembrie 2016, Comitetul director al Parteneriatului pentru o guvernare deschisă (OGP) a primit o scrisoare din partea guvernului Ungariei în care acesta anunța retragerea sa imediată din parteneriat, care regrupează în mod voluntar 75 de țări și sute de organizații ale societății civile. OGP examina guvernul Ungariei din iulie 2015 din cauza îngrijorărilor exprimate de organizațiile societății civile, îndeosebi cu privire la spațiul lor de funcționare în această țară. Nu toate statele membre sunt membre ale OGP.
- (23) Ungaria beneficiază de o finanțare din partea Uniunii care se ridică la 4,4 % din PIB-ul acesteia sau peste jumătate din investițiile publice. Ponderea contractelor atribuite după desfășurarea de proceduri de achiziții publice care au beneficiat doar de o singură ofertă rămâne ridicată, 36 % în 2016. Ungaria are procentul cel mai ridicat din Uniune de recomandări financiare primite din partea OLAF în ceea ce privește fondurile structurale și agricultura pentru perioada 2013-2017; În 2016, OLAF a încheiat o investigație privind un proiect de transport în valoare de 1,7 miliarde EUR în Ungaria, în cadrul căruia mai multe firme specializate în domeniul construcțiilor erau principalii actori. Ancheta a dezvăluit nereguli foarte grave, precum și posibile fraude și acte de corupție în executarea proiectului. În 2017, OLAF a găsit „nereguli grave” și „conflicte de interese” în timpul anchetei sale privind 35 de contracte de iluminat stradal acordate întreprinderii care la momentul respectiv era controlată de ginerele prim-ministrului Ungariei. OLAF a trimis raportul final conținând recomandări de ordin financiar Direcției Generale Politică Regională și Urbană a Comisiei pentru a recupera 43,7 milioane de euro și recomandări judiciare Procurorului General al Ungariei. O anchetă transfrontalieră, încheiată de către OLAF în 2017 a inclus acuzații legate de potențiala utilizare incorectă a fondurilor Uniunii în 31 proiecte de cercetare și dezvoltare. Ancheta, care s-a desfășurat în Ungaria, Letonia și Serbia, a descoperit un sistem de subcontractare utilizat pentru a crește în mod artificial costurile proiectului și a ascunde faptul că furnizorii finali erau întreprinderi afiliate. Prin urmare, OLAF a încheiat ancheta, cu o recomandare financiară adresată Comisiei, de a recupera 28,3 de milioane EUR și o recomandare judiciară adresată autorităților judiciare ungare. Ungaria a decis să nu participe la crearea unui Parchet European (EPPO), responsabil de anchetarea, urmărirea penală și trimiterea în judecată a autorilor infracțiunilor și a complicilor acestora care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.
- (24) Potrivit celui de al Șaptelea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială, eficacitatea autorităților publice din Ungaria s-a diminuat din 1996, iar țara este unul dintre statele membre cu cel mai puțin eficace guvern din Uniune; Toate regiunile Ungariei sunt cu mult sub media Uniunii în ceea ce privește calitatea administrației publice. Potrivit raportului anticorupție publicat de Comisia Europeană în 2014, corupția este percepută (în proporție de 89 %) ca fiind răspândită în Ungaria. Potrivit Raportului privind competitivitatea globală din 2017-2018 publicat de Forumul economic mondial, nivelul ridicat al corupției a fost unul dintre factorii cei mai problematici pentru activitatea de afaceri din Ungaria.

### ***Respectarea vieții private și protecția datelor***

- (25) În Hotărârea sa din 12 ianuarie 2016, *Szabó și Vissy v. Ungaria*, CEDO a statuat că dreptul la respectarea vieții private a fost încălcat din cauza garanțiilor juridice insuficiente împotriva supravegherii secrete ilegale posibile în scopuri legate de securitatea națională, inclusiv în ceea ce privește utilizarea telecomunicațiilor.

Solicitanții nu au susținut că au fost supuși unor măsuri de supraveghere secretă, prin urmare nu a fost necesară nicio altă măsură specifică. Modificarea legislației pertinente este necesară ca măsură generală. Propunerile de modificare a Legii privind serviciile de securitate națională sunt în prezent discutate de experții ministerelor competente din Ungaria. Executarea Hotărârii respective este încă pendinte.

- (26) În observațiile finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că cadrul juridic ungar privind supravegherea secretă în scopuri de securitate națională permite interceptarea în masă a comunicațiilor și cuprinde garanții insuficiente împotriva amestecului arbitrar în dreptul la respectarea vieții private. De asemenea, acesta era preocupat de lipsa unor dispoziții care să asigure căi de atac eficiente în cazuri de abuz, precum și înștiințarea persoanei în cauză cât mai curând posibil, fără a pune în pericol scopul restricției, după încetarea măsurii de supraveghere.

### ***Libertatea de exprimare***

- (27) La 22 iunie 2015, Comisia de la Veneția a adoptat avizul cu privire la legislația privind mass-media (Legea CLXXXV privind serviciile media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei, și legislația referitoare la impozitarea veniturilor din publicitate ale mass-media din Ungaria, care impunea o serie de modificări la Legea presei și la Legea privind mass-media, în special în ceea ce privește definirea „conținutului media ilegal”, divulgarea surselor ziaristilor și sancțiunile aplicate companiilor de media. Preocupări similare au fost exprimate în analiza comandată de Biroul reprezentantului OSCE pentru libertatea mass-mediei în februarie 2011, de către fostul comisar pentru drepturile omului al Consiliului Europei în avizul său referitor la legislația ungară privind mass-media din perspectiva standardelor Consiliului Europei referitoare la libertatea mass-mediei din 25 februarie 2011, precum și de experți ai Consiliului Europei privind legislația ungară referitoare la mass-media în expertiza lor din 11 mai 2012. În declarația sa din 29 ianuarie 2013, secretarul general al Consiliului Europei a salutat faptul că discuțiile din domeniul mass-media au dus la câteva schimbări importante. Cu toate acestea, preocupările ce au continuat să existe au fost împărtășite de comisarul Consiliului Europei pentru drepturile omului în raportul întocmit în urma vizitei sale în Ungaria, publicat la 16 decembrie 2014. Comisarul a menționat, de asemenea, probleme de concentrare a proprietății asupra mass-mediei și autocenzura și a menționat că cadrul juridic care incriminează defăimarea ar trebui abrogat.
- (28) În avizul său din 22 iunie 2015 privind legislația în materie de mass-media, Comisia de la Veneția a recunoscut eforturile guvernului Ungariei, depuse de-a lungul anilor, de a îmbunătăți textul original al legilor privind mass-media, în concordanță cu observațiile diferiților observatori, inclusiv Consiliul Europei, și a remarcat cu plăcere voința autorităților ungare de a continua dialogul. Totuși, Comisia de la Veneția a insistat asupra necesității de a modifica normele care reglementează alegerea membrilor Consiliului pentru mass-media pentru a asigura o reprezentare corectă a grupurilor politice și a altor grupuri semnificative din punct de vedere social și că metoda de numire și funcția de președinte al Consiliului mass-mediei sau de președinte al Autorității pentru mass-media ar trebui să fie revizuite pentru a reduce concentrația puterilor și a asigura neutralitatea politică; Consiliul director ar trebui de asemenea să fie reformat în concordanță cu aceste principii. Comisia de la Veneția a recomandat, de asemenea, descentralizarea administrării furnizorilor de servicii publice de mass-media și ca Agenția națională de știri să nu fie unicul furnizor de știri pentru furnizorii de servicii publice de mass-media. Preocupări similare au fost exprimate în analiza comandată de Biroul reprezentantului OSCE pentru libertatea mass-mediei în februarie

2011, de către fostul comisar pentru drepturile omului al Consiliului Europei în avizul său referitor la legislația ungară privind mass-media din perspectiva standardelor Consiliului Europei referitoare la libertatea mass-mediei din 25 februarie 2011, precum și de experți ai Consiliului Europei privind legislația ungară referitoare la mass-media în expertiza lor din 11 mai 2012. În declarația sa din 29 ianuarie 2013, secretarul general al Consiliului Europei a salutat faptul că discuțiile din domeniul mass-media au dus la câteva schimbări importante. Cu toate acestea, preocupările ce au continuat să existe au fost împărtășite de comisarul Consiliului Europei pentru drepturile omului în raportul întocmit în urma vizitei sale în Ungaria, care a fost publicat la 16 decembrie 2014.

- (29) La 18 octombrie 2012, Comisia de la Veneția a adoptat avizul cu privire la Legea CXII din 2011 privind autodeterminarea în domeniul informației și libertatea de informare în Ungaria. În ciuda evaluării în general pozitive, Comisia de la Veneția a identificat necesitatea unor îmbunătățiri suplimentare. Totuși, în urma unor modificări ulterioare ale acestei legi, dreptul de acces la informațiile guvernamentale a fost restricționat în mod semnificativ. Aceste modificări au fost criticate în analiza comandată de Biroul reprezentantului OSCE pentru libertatea mass-mediei în martie 2016. Aceasta a indicat că sumele care urmează a fi percepute pentru costurile directe par a fi în întregime rezonabile, însă facturarea pentru timpul necesar funcționarilor publici pentru a răspunde cererilor este inacceptabilă. După cum s-a recunoscut și în raportul de țară pe 2018 al Comisiei Europene, comisarul pentru protecția datelor și instanțele, inclusiv Curtea Constituțională, au adoptat o poziție progresistă în cazurile legate de transparență.
- (30) În raportul său adoptat la 27 iunie 2018, misiunea limitată de observare a alegerilor desfășurată de Biroul OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului la alegerile parlamentare din Ungaria din 2018 a declarat că accesul la informație, precum și libertatea presei și libertatea de asociere au fost restricționate, inclusiv prin recente modificări legislative și că mediatizarea campaniei a fost de mare amploare, dar extrem de polarizată și lipsită de analiză critică, datorită partizanatului politic al proprietarilor organelor de presă și a afluxului de campanii de publicitate ale guvernului. Organismul public de radiodifuziune și-a îndeplinit mandatul de a oferi timp de emisie gratuit candidaților, dar transmisiunile sale de știri și conținutul redacțional au favorizat în mod clar coaliția aflată la guvernare, contrar standardelor internaționale. Majoritatea organismelor comerciale de radiodifuziune au fost partizane în mediatizare, fie în favoarea partidelor aflate la guvernare, fie pentru cele de opoziție. Presa online a oferit o platformă pentru dezbateri politice pluraliste, orientate tematic. Aceasta a remarcat, de asemenea, că politizarea proprietarilor, împreună cu un cadru legislativ restrictiv și cu lipsa unui organism independent de reglementare a mass-mediei, a avut un efect de descurajare asupra libertății editoriale, împiedicând accesul alegătorilor la informații pluraliste. Aceasta a mai menționat că modificările au introdus restricții nejustificate în ceea ce privește accesul la informații prin extinderea definiției informațiilor care nu fac obiectul divulgării și prin creșterea taxei pentru tratarea cererilor de acces la informații.
- (31) În observațiile sale de încheiere din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru drepturile omului al ONU și-a exprimat îngrijorarea cu privire la legile și practicile ungare privind mass-media, care restricționează libertatea de opinie și de exprimare. Acesta era preocupat de faptul că, în urma modificărilor succesive, cadrul legislativ actual nu asigură pe deplin o presă necenzurată și neîngrădită. Comitetul a constatat cu îngrijorare că Consiliul mass-mediei și Autoritatea pentru mass-media nu dispun de suficientă autonomie pentru a-și îndeplini funcțiile și au competențe de reglementare și de sancționare prea extinse.

- (32) La 13 aprilie 2018, reprezentantul OSCE pentru libertatea mass-mediei a condamnat cu fermitate publicarea unei liste cu numele a peste 200 de persoane de către un organ de media din Ungaria care a susținut că peste 2 000 de persoane, inclusiv cele ale căror nume au fost incluse pe listă, sunt presupuse a lucra la „răsturnarea guvernului”. Lista a fost publicată de revista ungară Figyelő la 11 aprilie și include mulți ziariști și alți cetățeni. La 7 mai 2018, reprezentantul OSCE pentru libertatea mass-mediei și-a exprimat îngrijorarea profundă cu privire la refuzul acreditării mai multor ziariști independenți, lucru care i-a împiedicat pe aceștia să relateze de la reuniunea inaugurală a noului parlament al Ungariei. În plus, s-a mai remarcat că un astfel de eveniment nu ar trebui utilizat ca instrument de limitare a conținutului relatărilor critice și că o astfel de practică stabilește un precedent nepotrivit pentru noul mandat legislativ al parlamentului Ungariei.

### ***Libertatea universitară***

- (33) La 6 octombrie 2017, Comisia de la Veneția a adoptat avizul cu privire la Legea XXV din 4 aprilie 2017 privind modificarea Legii CCIV din 2011 privind sistemul național de învățământ superior. Aceasta a concluzionat că introducerea unor norme mai stricte fără motive foarte solide, împreună cu termene-limită stricte și impunerea unor consecințe juridice severe pentru universități din străinătate care sunt deja stabilite în Ungaria și funcționează în mod legal de mulți ani, pare deosebit de problematică din perspectiva statului de drept și a principiilor și garanțiilor privind drepturile fundamentale. Aceste universități și studenții lor sunt protejate de reglementări naționale și internaționale privind libertatea universitară, libertatea de exprimare și de întrunire și dreptul la educație și libertatea acesteia. Comisia de la Veneția a recomandat autorităților ungare, în special, să se asigure că noile reglementări privind obligația de a deține un permis de muncă nu afectează în mod disproporționat libertatea universitară și sunt aplicate într-un mod nediscriminatoriu și flexibil fără a pune în pericol calitatea și caracterul internațional al instruirii deja oferite de universitățile existente. Preocupările privind modificarea Legii CCIV din 2011 referitoare la sistemul de învățământ superior au fost, de asemenea, împărtășite de raportorii speciali ai ONU privind libertatea de opinie și de exprimare, în declarația lor din 11 aprilie 2017 cu privire la dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere și la drepturile culturale. În observațiile finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU a luat act de lipsa unei justificări suficiente pentru impunerea unor astfel de restricții cu privire la libertatea de gândire, de exprimare și de asociere, precum și la libertatea universitară.
- (34) La 17 octombrie 2017, Parlamentul Ungariei a prelungit până la 1 ianuarie 2019 termenul-limită pentru ca universitățile străine care își desfășoară activitatea în țară să îndeplinească noile criterii, la cererea explicită a instituțiilor interesate și în urma recomandării președinției Conferinței rectorilor din Ungaria. Comisia de la Veneția a salutat această prelungire. Negocierile dintre guvernul ungar și instituțiile străine de învățământ superior afectate, în special Universitatea Central Europeană, sunt încă în curs de desfășurare, în timp ce pentru universitățile străine incertitudinea juridică persistă, chiar dacă Universitatea Central Europeană s-a conformat în timp util noilor cerințe.
- (35) La 7 decembrie 2017, Comisia a luat decizia să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene privind Ungaria, motivând că modificarea la Legea privind învățământul superior național din 2011 restricționează în mod disproporționat activitatea universităților din UE și din afara UE, și că legea trebuie să fie realiniată la dreptul Uniunii; Comisia a constatat că noua legislație contravine dreptului la libertatea

universitară, dreptului la educație și libertății de a desfășura o activitate comercială prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („Carta”) și obligațiilor juridice ale Uniunii în temeiul dreptului comercial internațional.

- (36) La 9 august 2018 a fost făcută publică informația că guvernul Ungariei intenționează să pună capăt programului de masterat în domeniul studiilor de gen de la Universitatea Eötvös Loránd, instituție de stat, și să refuze să recunoască masteratul în studii de gen de la Universitatea Central Europeană, instituție privată. Parlamentul subliniază că o interpretare eronată a noțiunii de gen a dominat discursul public în Ungaria și regretă această interpretare eronată intenționată a termenilor „gen” și „egalitate de gen”. Parlamentul European condamnă atacurile asupra libertății învățământului și cercetării, în special în domeniul studiilor de gen, al căror scop este de a analiza raporturile de putere, discriminarea și relațiile între sexe în societate și de a găsi soluții la forme de inegalitate și care au devenit ținta unor campanii de defăimare; Parlamentul European cere ca principiul democratic fundamental al libertății educației să fie restabilit pe deplin și apărat.

### ***Libertatea religioasă***

- (37) La 30 decembrie 2011, Parlamentul Ungariei a adoptat Legea CCVI din 2011 privind dreptul la libertatea de conștiință și de religie și statutul juridic al bisericilor, confesiunilor și comunităților religioase din Ungaria, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2012. Legea a reexaminat personalitatea juridică a multor organizații religioase și a redus numărul bisericilor recunoscute în mod legal în Ungaria la 14. La 16 decembrie 2011, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a comunicat preocupările sale cu privire la această lege într-o scrisoare trimisă autorităților ungare. În februarie 2012, ca răspuns la presiunea internațională, Parlamentul Ungariei a mărit numărul de bisericilor recunoscute la 31. La 19 martie 2012, Comisia de la Veneția a adoptat avizul referitor la Legea CCVI din 2011 privind dreptul la libertatea de conștiință și de religie și statutul juridic al bisericilor, al confesiunilor și comunităților religioase din Ungaria, în care a indicat că Legea stabilește o serie de cerințe care sunt exagerate și se bazează pe criterii arbitrare în ceea ce privește recunoașterea unei biserici. În plus, Comisia de la Veneția a indicat faptul că legea a dus la un proces de radiere a sute de biserici recunoscute anterior în mod legal și că legea cauzează, într-o anumită măsură, un tratament inegal și chiar discriminatoriu al convingerilor și comunităților religioase, în funcție de faptul dacă acestea sunt recunoscute sau nu.
- (38) În februarie 2013, Curtea Constituțională a Ungariei a statuat că radierea bisericilor recunoscute fusese neconstituțională. Ca răspuns la Hotărârea Curții Constituționale, Parlamentul Ungariei a modificat Legea fundamentală în martie 2013. În iunie și în septembrie 2013, parlamentul ungar a modificat Legea CCVI din 2011 creând o clasificare pe două niveluri ce constă în „comunități religioase” și „biserici încorporate”. În septembrie 2013, parlamentul ungar a modificat, de asemenea, Legea fundamentală pentru a-și acorda în mod explicit autoritatea de a selecta comunități religioase pentru „cooperarea” cu statul în serviciul „activităților de interes public”, acordându-și o putere discreționară de a recunoaște o organizație religioasă cu o majoritate de două treimi a voturilor.
- (39) În Hotărârea sa din 8 aprilie 2014, Magyar Keresztény Mennonita Egyház și alții/ Ungaria, CEDO a statuat că Ungaria încălcase libertatea de asociere, interpretată în sensul libertății de conștiință și de religie. Curtea Constituțională a Ungariei a constatat că anumite norme care reglementează condițiile de recunoaștere a statutului de biserică

au fost neconstituționale și a dispus legiuitorului să asigure conformitatea normelor relevante cu cerințele Convenției europene a drepturilor omului. În consecință, legea respectivă a fost înaintată Parlamentului în decembrie 2015, dar nu a obținut majoritatea necesară. Executarea hotărârii respective este încă pendinte.

### *Libertatea de asociere*

- (40) La 9 iulie 2014, comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a indicat în scrisoarea sa adresată autorităților ungare că era îngrijorat de retorica stigmatizantă folosită de politicienii ce pun la îndoială legitimitatea activității ONG-urilor în contextul auditurilor efectuate de către Biroul de control al guvernului ungar la ONG-urile care aveau calitatea de operatori și care beneficiau de sprijin din partea Fondului pentru ONG-uri al subvențiilor din partea SEE/Norvegiei. Guvernul maghiar a semnat un acord cu fondul și, prin urmare, plățile subvențiilor continuă să fie efectuate. În perioada 8-16 februarie 2016, raportorul special al ONU privind situația apărătorilor drepturilor omului a vizitat Ungaria și a indicat în raportul său că provocări semnificative sunt generate de cadrul juridic existent care reglementează exercitarea libertăților fundamentale, cum ar fi dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, de întrunire pașnică și de asociere, și că legislația referitoare la securitatea națională și migrația poate avea, de asemenea, un impact restrictiv asupra mediului societății civile.
- (41) În aprilie 2017, un proiect de lege privind transparența organizațiilor care primesc sprijin din străinătate a fost introdus în Parlamentul ungar cu scopul declarat de a introduce cerințe referitoare la prevenirea spălării banilor sau a terorismului. În 2013, Comisia de la Veneția a recunoscut că pot exista mai multe motive pentru ca un stat să restricționeze finanțarea externă, inclusiv prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului, însă aceste scopuri legitime nu ar trebui să fie utilizate ca pretext pentru a controla ONG-urile sau pentru a le restrânge capacitatea de a-și desfășura activitatea legitimă, în special în domeniul apărării drepturilor omului. La 26 aprilie 2017, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a adresat o scrisoare președintelui Adunării Naționale a Ungariei, observând că proiectul de lege a fost introdus în contextul continuării retoricii antagoniste a anumitor membri ai coaliției de la guvernare, care au etichetat în mod public o serie de ONG-uri drept „agenți străini” în funcție de sursa lor de finanțare și au pus sub semnul întrebării legitimitatea acestora; cu toate acestea, termenul de „agenți străini” a lipsit din proiect. Preocupări similare au fost exprimate în declarația din 7 martie 2017 a președintelui Conferinței ONGI-urilor a Consiliului Europei și a președintelui Consiliului de experți privind Legea referitoare la ONG-uri, precum și în avizul din 24 aprilie 2017 elaborat de Consiliul de experți privind Legea referitoare la ONG-uri și în declarația din 15 mai 2017 a raportorilor speciali ai ONU privind situația apărătorilor drepturilor omului și privind promovarea și protejarea dreptului la libertatea de opinie și de exprimare.
- (42) La 13 iunie 2017, Parlamentul Ungariei a adoptat proiectul de lege cu câteva modificări. În avizul său din 20 iunie 2017, Comisia de la Veneția a recunoscut că termenul de „organizație care primește sprijin din străinătate” este neutru și descriptiv și că unele din aceste modificări reprezintă o îmbunătățire importantă, dar, în același timp, alte îngrijorări nu au fost luate în considerare, iar modificările nu au fost suficiente pentru a atenua preocupările cu privire la faptul că legea ar cauza un amestec disproporționat și inutil în libertatea de asociere și în libertatea de exprimare, în dreptul la confidențialitate și în interzicerea discriminării. În observațiile sale de încheiere din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru drepturile omului al ONU a luat act de lipsa unei justificări suficiente pentru impunerea acestor cerințe, care par a face parte dintr-o încercare de a discredita

anumite ONG-uri, inclusiv ONG-urile specializate în protecția drepturilor omului în Ungaria.

- (43) La 7 decembrie 2017, Comisia a decis să inițieze procedurile judiciare împotriva Ungariei pentru neîndeplinirea obligațiilor care îi revin acesteia în temeiul dispozițiilor din Tratat privind libera circulație a capitalurilor, din cauza unor prevederi din Legea privind ONG-urilor care, în opinia Comisiei, discriminează în mod indirect și restricționează în mod disproporționat donațiile primite din străinătate de organizațiile societății civile. În plus, Comisia a susținut că Ungaria a încălcat dreptul la libertatea de asociere și drepturile la protecția vieții private și a datelor cu caracter personal consacrate în Cartă, interpretate coroborat cu dispozițiile din Tratat privind libera circulație a capitalurilor, prevăzute la articolul 26 alineatul (2) și la articolele 56 și 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.
- (44) În februarie 2018, guvernul ungar a prezentat un pachet legislativ constând în trei proiecte de lege (T/19776, T/19775, T/19774). La 14 februarie 2018, președintele Conferinței ONG-urilor internaționale din cadrul Consiliului Europei și președintele Consiliului de experți privind legislația ONG-urilor au făcut o declarație în care au afirmat că pachetul în cauză nu respectă libertatea de asociere, în special în cazul ONG-urilor care se ocupă de migranți. La 15 februarie 2018, comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului a exprimat preocupări similare. La 8 martie 2018, raportorul special al ONU privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare, raportorul special privind situația apărătorilor drepturilor omului, expertul independent privind drepturile omului și solidaritatea internațională, raportorul special pentru drepturile omului ale migranților și raportorul special privind formele actuale de rasism, discriminarea rasială, xenofobia și formele de intoleranță conexe au avertizat că proiectul de lege va duce la restricții nejustificate privind libertatea de asociere și libertatea de exprimare în Ungaria. În observațiile sale finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat preocuparea față de faptul că, făcând aluzie la „supraviețuirea națiunii” și la protecția cetățenilor și a culturii și făcând legătura între activitatea ONG-urilor și o presupusă conspirație internațională, pachetul legislativ ar stigmatiza ONG-urile și le-ar limita capacitatea de a-și desfășura activitățile importante în sprijinul drepturilor omului și, în special, al drepturilor refugiaților, solicitanților de azil și migranților. Comitetul este preocupat, de asemenea, de faptul că impunerea unor restricții asupra finanțării externe a ONG-urilor ar putea fi un instrument de aplicare a unei presiuni nelegitime asupra acestora și de interferență nejustificată în activitățile lor. Unul dintre proiectele de lege viza impozitarea eventualelor fonduri ale ONG-urilor primite din afara Ungariei, inclusiv finanțarea din partea Uniunii, cu o rată de 25 %; de asemenea, pachetul legislativ ar priva ONG-urile de căi de atac judiciare împotriva deciziilor arbitrare. La 22 martie 2018, Comisia pentru afaceri juridice și drepturile omului din cadrul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a solicitat un aviz al Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de pachet legislativ.
- (45) La 29 mai 2018, guvernul Ungariei a prezentat un proiect de lege de modificare a anumitor legi privind măsurile de combatere a imigrației ilegale (T/333). Proiectul este o versiune revizuită a pachetului legislativ anterior și propune sancțiuni penale pentru „facilitarea imigrației ilegale”. În aceeași zi, Biroul Înaltului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați a solicitat retragerea propunerii și și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că aceste propuneri, în cazul în care ar fi adoptate, ar priva persoanele care sunt forțate să își abandoneze casele de ajutor și de servicii vitale și ar amplifica în continuare discursul public tensionat și creșterea atitudinilor xenofobe.



La 1 iunie 2018, comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului a exprimat preocupări similare. La 31 mai 2018, președintele Comisiei pentru afaceri juridice și drepturile omului din cadrul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a confirmat solicitarea unui aviz al Comisiei de la Veneția cu privire la noua propunere. Proiectul a fost adoptat la 20 iunie 2018, înainte de emiterea avizului de către Comisia de la Veneția. La 21 iunie 2018, Înaltul Comisar al ONU pentru drepturile omului a condamnat decizia Parlamentului Ungariei. La 22 iunie 2018, Comisia de la Veneția și Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului au indicat că dispoziția privind răspunderea penală poate descuraja activitățile protejate de organizare și de exprimare și încalcă dreptul la libertatea de asociere și de exprimare și ar trebui, prin urmare, să fie abrogată. La 19 iulie 2018, Comisia a trimis Ungariei o scrisoare de punere în întârziere privind noile legi care incriminează activitățile de sprijinire a depunerii de cereri de azil și de ședere și care limitează și mai mult dreptul de a cere azil.

### ***Dreptul la egalitatea de tratament***

- (46) În perioada 17-27 mai 2016 Grupul de lucru al ONU privind discriminarea împotriva femeilor în legislație și în practică a vizitat Ungaria. În raportul său, Grupul de lucru a precizat că familia în forma ei conservatoare, a cărei protecție este garantată ca fiind esențială pentru supraviețuirea națională, nu ar trebui să fie considerată mai importantă decât drepturile politice, economice și sociale ale femeilor și decât capacitarea lor. Grupul de lucru a subliniat, de asemenea, că dreptul la tratament egal al femeilor nu poate fi considerat doar din perspectiva protecției grupurilor vulnerabile din care mai fac parte copiii, vârstnicii și persoanele cu handicap, deoarece femeile fac parte integrantă din toate aceste grupuri. Noile manuale școlare conțin încă stereotipuri de gen, înfățișând femeile în primul rând ca mame și soții, iar în câteva cazuri prezentând mamele ca mai puțin inteligente decât tații. Pe de altă parte, grupul de lucru a recunoscut eforturile guvernului ungar de sprijinire a concilierii vieții profesionale cu viața de familie prin introducerea unor dispoziții generoase în sistemul de sprijinire a familiei și în legătură cu educația și îngrijirea copiilor preșcolari. În raportul său adoptat la 27 iunie 2018, misiunea limitată de observare a alegerilor desfășurată de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului la alegerile parlamentare din Ungaria din 2018 a declarat că femeile rămân subreprezentate în viața politică și că nu există cerințe legale de promovare a echilibrului de gen în alegeri. Deși un partid important a plasat o femeie în fruntea listei naționale, iar unele partide au abordat chestiuni legate de gen în programele lor, tema capacitării femeilor a beneficiat de o atenție redusă în campanie, inclusiv în mass-media.
- (47) În observațiile sale finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU a salutat semnarea Convenției de la Istanbul, dar și-a exprimat regretul că atitudinile patriarhale stereotipice domină în continuare în Ungaria în ceea ce privește poziția femeilor în societate și a luat act cu preocupare de afirmațiile discriminatorii ale unor personalități politice la adresa femeilor. Comitetul a constatat, de asemenea, că Codul Penal din Ungaria nu le protejează pe deplin pe femeile care sunt victime ale violenței în familie. Comitetul și-a exprimat preocuparea în legătură cu faptul că femeile sunt subreprezentate în posturile de decizie din sectorul public, în special în ministere și în Parlamentul ungar. Convenția de la Istanbul nu a fost încă ratificată.
- (48) Legea fundamentală a Ungariei prevede dispoziții obligatorii pentru protecția locurilor de muncă ale părinților și pentru garantarea principiului egalității de tratament; prin urmare, există norme speciale în materie de legislație a muncii pentru femei și pentru

mamele și tații care cresc copii. La 27 aprilie 2017, Comisia a emis un aviz motivat în care a solicitat Ungariei să implementeze corect Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului<sup>1</sup>, dat fiind faptul că legislația ungară prevede o excepție de la interzicerea discriminării din motive de sex mult mai extinsă decât excepția prevăzută în directiva în cauză. La aceeași dată, Comisia a emis un aviz motivat adresat Ungariei pentru nerespectarea Directivei 92/85/CEE a Consiliului<sup>2</sup> care prevede că angajatorii au datoria să adapteze condițiile de muncă pentru angajatele însărcinate sau care alăptează, pentru a evita riscurile la adresa sănătății și siguranței lor. Guvernul ungar s-a angajat să modifice dispozițiile necesare din Legea CXXV din 2003 privind egalitatea de tratament și promovarea egalității de șanse, precum și Legea I din 2012 privind Codul muncii. Ca urmare, la 7 iunie 2018 cazul a fost închis.

- (49) În observațiile sale finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat preocuparea cu privire la faptul că interzicerea prin Constituție a discriminării nu enumeră explicit orientarea sexuală și identitatea de gen printre motivele de discriminare, precum și că definiția restrictivă pe care o dă familiei ar putea genera discriminare, deoarece nu include anumite tipuri de familii, inclusiv cuplurile de același sex. Comitetul este preocupat, de asemenea, de actele de violență și de dominanța stereotipurilor negative și a prejudecăților împotriva persoanelor lesbiene, homosexuale, bisexuale și transgen, îndeosebi în domeniul ocupării forței de muncă și al educației.
- (50) De asemenea, în observațiile finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU a menționat internarea forțată în instituții medicale, izolarea și tratamentul cu forța aplicat unui număr mare de persoane cu handicapuri mintale, intelectuale și psihosociale, precum și relațiile privind acte de violență, tratamente crude, inumane și degradante, și acuzațiile referitoare la un mare număr de decese neanchetate produse în instituțiile închise.

***Drepturile persoanelor aparținând minorităților, inclusiv ale romilor și evreilor, și protejarea împotriva declarațiilor incitatoare la ură împotriva acestor minorități***

- (51) În raportul său în urma vizitei în Ungaria, publicat la 16 decembrie 2014, comisarul Consiliului European pentru Drepturile Omului a afirmat că este preocupat de deteriorarea situației în ceea ce privește rasismul și intoleranța din Ungaria, intoleranța la adresa romilor fiind cea mai evidentă formă de intoleranță, astfel cum o demonstrează actele grave de violență împotriva romilor și marșurile și patrulile paramilitare din satele locuite de romi. El a subliniat, de asemenea, că, în ciuda pozițiilor autorităților ungară, care au condamnat discursul antisemit, antisemitismul este o problemă recurentă, manifestându-se prin discursuri de incitare la ură și cazuri de violență împotriva evreilor sau bunurilor acestora. În plus, comisarul a menționat recrudescența xenofobiei îndreptate împotriva migranților, inclusiv a solicitanților de azil și a

---

<sup>1</sup> Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (JO L 204, 26.7.2006, p. 23).

<sup>2</sup> Directiva 92/85/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii siguranței și sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează [a zecea directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] (JO L 348, 28.11.1992, p. 1).

refugiaților, precum și a intoleranței la adresa altor grupuri sociale cum sunt persoanele LGBTI, săracii și persoanele fără adăpost. Comisia Europeană împotriva Rasismului și Xenofobiei (ECRI) a menționat preocupări similare în raportul său privind Ungaria, publicat la 9 iunie 2015.

- (52) În cel de Al patrulea aviz privind Ungaria adoptat la 25 februarie 2016, Comitetul consultativ privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a constatat că romii suferă în continuare de discriminare sistemică și de inegalități în toate aspectele vieții, inclusiv în ceea ce privește locuințele, încadrarea în muncă, educația, accesul la servicii medicale și participarea la viața socială și politică. În Rezoluția sa din 5 iulie 2017, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a recomandat autorităților ungare să depună eforturi susținute și eficiente pentru a împiedica, a combate și a sancționa inegalitățile și discriminările suferite de romi, să îmbunătățească, în strânsă consultare cu reprezentanții romilor, condițiile de viață, accesul la serviciile medicale și la locuri de muncă al romilor, să ia măsuri eficiente pentru a pune capăt practicilor care duc la segregarea continuă a copiilor romi în școli și să intensifice eforturile menite să elimine neajunsurile cu care se confruntă copiii romi în domeniul educației, să asigure copiilor romi șanse egale de acces la toate nivelurile de învățământ de calitate și să continue să ia măsuri pentru a împiedica repartizarea nejustificată a copiilor în școli și în clase speciale. Guvernul ungar a adoptat câteva măsuri substanțiale pentru a promova includerea romilor. La 4 iulie 2012, a adoptat Planul de acțiune pentru protecția locurilor de muncă pentru protejarea locurilor de muncă ale angajaților defavorizați și pentru promovarea angajării șomerilor de lungă durată. De asemenea, a adoptat Strategia sectorială pentru sistemul de sănătate „Ungaria sănătoasă 2014-2020” menită să reducă inegalitățile în materie de sănătate. În 2014 a adoptat o strategie pentru perioada 2014-2020 pentru abordarea problemei locuințelor sărăcicioase și improvizate din așezările segregate. Cu toate acestea, în conformitate cu raportul pe 2018 privind drepturile fundamentale al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, procentajul tinerilor romi neangajați și care nu urmează niciun program educațional sau de formare a crescut de la 38 % în 2011 la 51 % în 2016.
- (53) În Hotărârea sa din 29 ianuarie 2013, Horváth și Kiss/Ungaria, CEDO a constatat că legislația ungară relevantă, astfel cum este aplicată în practică, nu a prevăzut garanții adecvate și a dus la suprareprezentarea și la segregarea copiilor romi în școlile speciale, din cauza erorilor sistematice de diagnosticare a handicapurilor mintale, ceea ce a generat încălcarea dreptului la educație fără discriminare. Executarea hotărârii respective este încă pendinte.
- (54) La 26 mai 2016, Comisia a trimis autorităților ungare o scrisoare de punere în întârziere în ceea ce privește atât legislația ungară, cât și practicile administrative care fac ca copiii romi să fie suprareprezențați în mod disproporționat în școlile speciale pentru copii cu handicapuri mintale sau să facă obiectul unui nivel considerabil de segregare educațională în școlile obișnuite, afectând integrarea socială. Guvernul ungar a participat activ la dialogul cu Comisia. Strategia de integrare din Ungaria se axează pe promovarea educației integrante, pe reducerea segregării, pe blocarea transmiterii dezavantajelor de la o generație la alta și pe instituirea unui mediu școlar care favorizează includerea. În plus, Legea privind învățământul public național a fost completată cu garanții suplimentare începând din ianuarie 2017 iar guvernul ungar a inițiat audituri oficiale în 2011-2015, urmate de acțiuni ale departamentelor guvernamentale.
- (55) În Hotărârea sa din 20 octombrie 2015, Balázs/Ungaria, CEDO a constatat o încălcare a

interzicerii discriminării, în contextul neexaminării presupusei motivări anti-romi a unui atac. În Hotărârea sa din 12 aprilie 2016, R.B./Ungaria și în hotărârea sa din 17 ianuarie 2017, *Király și Dömötör v. Ungaria*, CEDO a constatat o încălcare a dreptului la viață privată, din cauza anchetării necorespunzătoare a acuzațiilor de abuz din motive rasiale. În Hotărârea sa din 31 octombrie 2017, M.F./Ungaria, CEDO a constatat o încălcare a interzicerii discriminării, conjugată cu o încălcare a interzicerii tratamentului inuman sau degradant, deoarece autoritățile au omis să investigheze posibilele motivații rasiste din spatele incidentului în cauză. Executarea ambelor hotărâri este încă pendinte. Cu toate acestea, ulterior Hotărârilor Balázs/Ungaria și R.B./Ungaria, modificarea modelului factual al infracțiunii de „incitare la violență sau ură împotriva comunității” din Codul penal a intrat în vigoare la 28 octombrie 2016, având ca obiectiv punerea în aplicare a Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului<sup>1</sup>. În 2011 Codul penal a fost modificat cu scopul de a împiedica campanii ale grupărilor paramilitare de extremă dreaptă, prin introducerea așa-numitei „criminalități în uniformă”, care pedepsește cu trei ani de închisoare orice comportament antisocial provocator care induce teamă unui membru al unei comunități naționale, etnice sau religioase.

- (56) Între 29 iunie și 1 iulie 2015, Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE a efectuat o vizită de evaluare în Ungaria, în urma unor rapoarte privind acțiunile întreprinse de administrația locală a orașului Miskolc în privința evacuărilor cu forța ale romilor. Autoritățile locale au adoptat un model de măsuri împotriva romilor chiar înainte de modificarea decretului local din 2014, iar personalitățile din oraș au făcut adesea declarații împotriva romilor. S-a relatat că, în februarie 2013, primarul orașului Miskolc a spus că dorește să curețe orașul de „romii antisociale și pervertiți” despre care se presupune că au beneficiat ilegal de programul „Adăpost” (Fészekrakó) pentru alocații pentru locuințe și pentru persoanele care locuiesc în apartamente sociale cu chirie și taxe de întreținere. Afirmările sale au marcat începutul unei serii de evacuări și în luna respectivă au fost eliminate din categoria respectivă 50 din 273 de apartamente – de asemenea, și pentru a elibera terenul pentru renovarea unui stadion. În baza apelului formulat de biroul guvernamental responsabil, Curtea Supremă a anulat prevederile relevante prin hotărârea sa din 28 aprilie 2015. Comisarul pentru drepturi fundamentale și comisarul adjunct pentru drepturile minorităților naționale au emis un aviz comun la 5 iunie 2015 cu privire la încălcarea drepturilor fundamentale ale romilor din Miskolc, însă administrația locală nu a adoptat recomandările acestora. Autoritatea pentru egalitate de tratament din Ungaria a efectuat, de asemenea, o investigație și a adoptat o decizie în iulie 2015 prin care a invitat administrația locală să înceteze orice evacuări și să elaboreze un plan de acțiune cu privire la modalitățile de a oferi locuințe care să respecte demnitatea umană. La 26 ianuarie 2016, comisarul Consiliului European pentru Drepturile Omului a trimis guvernelor din Albania, Bulgaria, Franța, Ungaria, Italia, Serbia și Suedia scrisori privitoare la evacuările forțate ale romilor. Scrisoarea adresată autorităților ungare a exprimat îngrijorări cu privire la tratamentul la care au fost supuși romii la Miskolc. Planul de acțiune a fost adoptat la 21 aprilie 2016 și, între timp, a fost înființată, de asemenea, o agenție pentru locuințe sociale. În decizia sa din 14 octombrie 2016, Autoritatea pentru egalitate de tratament a constatat că municipalitatea și-a îndeplinit obligațiile. Cu toate acestea, ECRI a menționat în concluziile sale privind punerea în aplicare a recomandărilor în ceea ce privește Ungaria, publicat la 15 mai 2018, că recomandarea sa nu a fost pusă în aplicare, în

---

<sup>1</sup> Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal (JO L 328, 6.12.2008, p. 55).

pofta unor evoluții pozitive în ceea ce privește îmbunătățirea condițiilor de locuit ale romilor.

- (57) În Rezoluția sa din 5 iulie 2017, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a recomandat autorităților ungare să îmbunătățească în continuare dialogul cu comunitatea evreiască, făcându-l sustenabil, și să acorde cea mai mare prioritate combaterii antisemitismului în spațiile publice, să depună eforturi susținute pentru a preveni, a identifica, a investiga, a urmări în justiție și a sancționa în mod eficace toate actele motivate rasial și etnic sau antisemite, inclusiv actele de vandalism și discursurile de incitare la ură, și să ia în considerare modificarea legislației astfel încât să asigure cel mai ridicat grad de protecție juridică împotriva infracțiunilor rasiste.
- (58) Guvernul ungar a dispus ca renta viageră a supraviețuitorilor Holocaustului să crească cu 50 % în 2012, a înființat în 2013 Comisia memorială a Holocaustului – 2014 din Ungaria, a declarat anul 2014 ca Anul memorial al Holocaustului, a lansat programe de renovare și de restaurare a mai multor sinagogi și cimitire evreiești din Ungaria și se pregătește, în prezent, pentru Jocurile Europene Maccabi 2019, care vor avea loc la Budapesta. Prevederile legale din Ungaria identifică câteva infracțiuni legate de ură sau de instigarea la ură, inclusiv acte denigratoare antisemite sau de negare a Holocaustului. Ungariei i s-a acordat președinția Alianței Internaționale pentru Memoria Holocaustului (International Holocaust Remembrance Alliance - IHRA) în 2015-2016. Cu toate acestea, într-un discurs ținut la 15 martie 2018 în Budapesta, prim-ministrul Ungariei a utilizat atacuri polemice, inclusiv stereotipuri clar antisemite împotriva lui George Soros, care ar fi putut fi evaluate ca pasibile de pedeapsă.
- (59) În observațiile sale finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat preocuparea cu privire la relațiile conform cărora comunitatea romă continuă să sufere de discriminare și excludere extinse, șomaj, segregare locativă și educațională. Acesta este preocupat în deosebi de faptul că, în pofida Legii învățământului public, segregarea în școli, în special în școlile religioase și private, rămâne preponderentă, iar numărul copiilor romi repartizați în școli pentru copii cu handicapuri ușoare este în continuare disproporționat de mare. Comitetul a menționat, totodată, preocuparea cu privire la prevalența infracțiunilor motivate de ură și a discursurilor de incitare la ură în cadrul discursului politic, în mass-media și pe internet, având drept țintă minoritățile, în special romii, musulmanii, migranții și refugiații, inclusiv în cadrul unor campanii sponsorizate de guvern. Comitetul și-a exprimat preocuparea cu privire la prevalența stereotipurilor antisemite. Comitetul a remarcat, de asemenea, cu preocupare acuzațiile potrivit cărora numărul infracțiunilor motivate de ură înregistrate este extrem de scăzut, deoarece frecvent poliția omite să ancheteze și să urmărească în justiție cazuri bazate pe acuzații credibile de infracțiuni motivate de ură și discursuri de incitare la ură. În fine, Comitetul s-a arătat preocupat de rapoartele privind practica recurentă de stabilire de către poliție a profilurilor rasiale în cazul romilor.
- (60) În cazul privitor la satul Gyöngyöspata, unde poliția locală îi amenda doar pe romi pentru infracțiuni minore în trafic, hotărârea în primă instanță a constatat că practica constituia hărțuire și discriminare directă împotriva romilor, chiar dacă măsurile individuale erau legale. Instanța de apel și Curtea Supremă au hotărât că Uniunea Maghiară pentru Libertăți Civile, care intentase o *actio popularis*, nu a putut să aducă probe în sprijinul acuzației de discriminare. Cauza a fost înaintată Curții Europene a Drepturilor Omului.
- (61) În conformitate cu Al patrulea amendament la Legea fundamentală, „libertatea de

exprimare nu poate fi exercitată cu scopul de a leza demnitatea națiunii ungare sau a oricărei comunități naționale, etnice, rasiale sau religioase”; Codul penal ungar pedepsește incitarea la violență sau la ură împotriva unui membru al unei comunități. Guvernul a înființat un Grup de lucru împotriva infracțiunilor motivate de ură, care oferă formare pentru ofițerii de poliție și ajută victimele să coopereze cu poliția și să raporteze incidente.

### ***Drepturile fundamentale ale migranților, ale solicitanților de azil și ale refugiaților***

- (62) La 3 iulie 2015, Întitul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și-a exprimat preocuparea cu privire la procedura accelerată de modificare a legislației în materie de azil. La 17 septembrie 2015, Întitul Comisar al ONU pentru Drepturile Omului și-a exprimat opinia potrivit căreia Ungaria a încălcat dreptul internațional prin tratamentul pe care îl aplică refugiaților și migranților. La 27 noiembrie 2015, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a făcut o declarație în care a afirmat că reacția Ungariei la problema refugiaților este deficitară din perspectiva drepturilor omului. La 21 decembrie 2015, Întitul Comisar al ONU pentru Refugiați, Consiliul Europei și Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE au îndemnat Ungaria să se abțină de la aplicarea unor politici și practici care promovează intoleranța și teama și care încurajează xenofobia față de refugiați și de migranți. La 6 iunie 2016, întitul comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru refugiați și-a exprimat preocuparea cu privire la numărul tot mai mare de acuzații de abuzuri comise de către autoritățile de frontieră împotriva solicitanților de azil și migranților din Ungaria, precum și la măsurile restrictive extinse la frontieră și în materie legislativă, inclusiv accesul la procedurile de azil. La 10 aprilie 2017, Întitul Comisariat al ONU pentru Refugiați a solicitat suspendarea imediată a transferurilor efectuate în temeiul Regulamentului Dublin către Ungaria. În 2017, din cele 3 397 de cereri de protecție internațională depuse în Ungaria, au fost respinse 2 880, ceea ce înseamnă o rată de respingere de 69,1 %. În 2015, dintre cele 480 de apeluri formulate în legătură cu cererile de acordare a protecției internaționale, 40 au fost admise, adică 9 % dintre acestea. În 2016, au fost formulate 775 de apeluri și au fost admise 5, adică 1 %, și niciunul în 2017.
- (63) Ofițerul responsabil pentru drepturile fundamentale al Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă a vizitat Ungaria în octombrie 2016 și în martie 2017, ca urmare a preocupării acestuia privind faptul că agenția ar putea funcționa în condiții care nu se dedică respectării, protecției și aplicării drepturilor persoanelor care trec frontiera ungaro-sârbă și care pot pune agenția în situații care încalcă în fapt Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Ofițerul responsabil pentru drepturile fundamentale a concluzionat în martie 2017 că riscul unei responsabilități comune a agenției în ceea ce privește încălcarea drepturilor fundamentale în conformitate cu articolul 34 din Regulamentul privind Poliția de Frontieră și Garda de Coastă rămâne foarte ridicat.
- (64) La 3 iulie 2014, Grupul de lucru al ONU privind detenția arbitrară a indicat faptul că situația solicitanților de azil și a migranților aflați în situații neregulate are nevoie de îmbunătățiri semnificative și de atenție pentru a asigura că nu există riscul privării arbitrare de libertate. Preocupări similare privind detenția, în special detenția minorilor neînsoțiți, fuseseră, de asemenea, împărtășite de comisarul Consiliului Europei pentru drepturile omului în raportul întocmit în urma vizitei sale în Ungaria, care a fost publicat la 16 decembrie 2014. La 21-27 octombrie 2015, Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante (CPT) a efectuat o vizită în Ungaria și a indicat în raportul său un număr considerabil de

declarații ale unor cetățeni străini (inclusiv minori neînsoțiți) care susțin că au fost supuși la rele tratamente fizice de către ofițeri de poliție și gardieni înarmați care lucrează în centrele de imigrație sau de detenție pentru solicitanții de azil. La 7 martie 2017, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru refugiați și-a exprimat preocuparea cu privire la o nouă lege votată de Parlamentul ungar, care preconizează detenția obligatorie a tuturor solicitanților de azil, inclusiv a copiilor, pentru întreaga durată a procedurii de azil. La 8 martie 2017, comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului a făcut publică o declarație în care a exprimat preocupări similare cu privire la această lege. La 31 martie 2017, Subcomitetul ONU pentru prevenirea torturii a invitat insistent Ungaria să abordeze imediat problema utilizării excesive a detenției și să examineze alternativele.

- (65) În hotărârea sa din 5 iulie 2016, O.M./Ungaria, CEDO a constatat o încălcare a dreptului la libertate și securitate, sub forma unei detenții aflate la limita arbitrariului. În particular, autoritățile au fost neglijente când au dispus plasarea în detenție a solicitantului fără a lua în considerare măsura în care persoanele vulnerabile — de exemplu, LGBT, cum ar fi solicitantul — se aflau sau nu în siguranță printre alte persoane reținute, dintre care multe proveneau din țări în care prejudecățile culturale sau religioase împotriva acestor persoane sunt larg răspândite. Executarea hotărârii respective este încă pendinte.
- (66) La 12-16 iunie 2017, reprezentantul special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați a vizitat Serbia și două zone de tranzit din Ungaria. În raportul său, reprezentantul special a afirmat că returnările violente ale migranților și ale refugiaților din Ungaria în Serbia prezintă motive de îngrijorare în temeiul articolului 2 (dreptul la viață) și al articolului 3 (interzicerea torturii) din Convenția europeană a drepturilor omului. De asemenea, reprezentantul special a remarcat că practicile restrictive de primire a solicitanților de azil în zonele de tranzit din Röske și Tompa determină adesea solicitanții de azil să caute modalități ilegale de trecere a frontierei, fiind nevoiți să apeleze la călăuze și traficanți, cu toate riscurile pe care le implică acest fapt. Acesta a arătat că procedurile de azil, care se desfășoară în zonele de tranzit, nu oferă garanții adecvate pentru a proteja solicitanții de azil împotriva returnării în țările în care aceștia riscă să fie supuși unui tratament contrar dispozițiilor articolelor 2 și 3 din Convenție. Reprezentantul special a concluzionat că este necesar ca legislația și practicile din Ungaria să fie aliniate la cerințele Convenției europene a drepturilor omului. Reprezentantul special a formulat o serie de recomandări, printre acestea numărându-se un apel la autoritățile ungare să ia măsurile necesare, inclusiv prin revizuirea cadrului legislativ aplicabil și schimbarea practicilor relevante, pentru a se asigura că niciun cetățean străin care sosește la frontieră sau care se află pe teritoriu ungar nu este împiedicat să înainteze o cerere de protecție internațională. În perioada 5-7 iulie 2017, o delegație a Comitetului de la Lanzarote al Consiliului Europei (Comitetul părților la Convenția Consiliului Europei privind protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale) a vizitat, de asemenea, două zone de tranzit și a făcut o serie de recomandări, inclusiv o solicitare de a trata toate persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 de ani drept copii fără discriminare pe motive de vârstă, de a garanta că toți copiii aflați sub jurisdicție ungară sunt protejați împotriva exploatării și abuzului sexual și de a-i integra în mod sistematic în instituțiile de protecție a copilului pentru a preveni posibila exploatare sexuală sau posibilul abuz sexual împotriva lor de către adulți și adolescenți în zonele de tranzit. În perioada 18-20 decembrie 2017, o delegație a Grupului de experți pentru lupta împotriva traficului de ființe umane al Consiliului Europei (GRETA) a vizitat Ungaria, inclusiv două zone de tranzit, și a concluzionat că o zonă de tranzit, care este efectiv un loc de privare de libertate, nu

poate fi considerată un loc de cazare adecvată și sigură pentru victimele traficului de persoane. GRETA a invitat autoritățile ungare să adopte un cadru juridic pentru identificarea victimelor traficului de ființe umane dintre cetățenii țărilor terțe care nu au o reședință legală și să grăbească procedurile pentru identificarea victimelor traficului de ființe umane dintre solicitanții de azil și migranții aflați în situație nereglementară. De la 1 ianuarie 2018 au fost introduse reglementări suplimentare care favorizează minorii, în general, și minorii neînsoțiți, în special; printre altele, a fost elaborată o programă de învățământ specifică pentru solicitanții de azil minori. În concluziile sale cu privire la punerea în aplicare a recomandărilor în ceea ce privește Ungaria, publicate la 15 mai 2018, ECRI a menționat că, deși recunoaște că Ungaria s-a confruntat cu probleme enorme în urma sosirilor masive de migranți și refugiați, este consternată de măsurile luate ca răspuns și de deteriorarea gravă a situației în perioada scursă de la cel de-al cincilea raport al său. Autoritățile ar trebui, în regim de urgență, să pună capăt detenției în zonele de tranzit, în special în cazul familiilor cu copii și al tuturor minorilor neînsoțiți.

- (67) La mijlocul lunii august 2018, autoritățile de imigrație au încetat să le dea hrană solicitanților de azil adulți care atacau în justiție deciziile de inadmisibilitate. Mai mulți solicitanți de azil au trebuit să solicite măsuri provizorii din partea CEDO pentru a începe să primească hrană. CEDO a garantat măsuri provizorii în două cazuri la 10 august 2018 și într-un al treilea caz la 16 august 2018 și a dispus să li se dea hrană solicitanților de azil. Autoritățile ungare au respectat hotărârile.
- (68) În Hotărârea sa din 14 martie 2017, Ilias și Ahmed/Ungaria, CEDO a constatat că a existat o încălcare a dreptului la libertate și securitate al solicitanților. CEDO a constatat, de asemenea, că s-a încălcat interzicerea tratamentelor inumane sau degradante în ceea ce privește expulzarea solicitanților în Serbia, precum și că s-a încălcat dreptul la o cale de atac eficientă în ceea ce privește condițiile de detenție din zona de tranzit Röszke. În prezent, cauza se află pe rolul Marii Camere a CEDO.
- (69) La 14 martie 2018, Ahmed H., un cetățean sirian rezident în Cipru care încerca să-și ajute familia să fugă din Siria și să traverseze frontiera dintre Serbia și Ungaria în septembrie 2015, a fost condamnat de un tribunal ungar la șapte ani de închisoare și la expulzarea din țară pentru o perioadă de zece ani, pe baza unor acuzații de „acte teroriste”, ceea ce ridică problema aplicării adecvate a legilor împotriva terorismului în Ungaria, precum și pe cea a dreptului la un proces echitabil.
- (70) În Hotărârea sa din 6 septembrie 2017 în cauza C-643/15 și în cauza C-647/15, Curtea de Justiție a Uniunii Europene respinge în totalitate acțiunile formulate de Slovacia și Ungaria împotriva mecanismului provizoriu pentru transferul obligatoriu al solicitanților de azil, în acord cu Decizia (UE) 2015/1601 a Consiliului. Cu toate acestea, în timpul scurs de la această hotărâre Ungaria nu s-a conformat Deciziei. La 7 decembrie 2017, Comisia a hotărât să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene privind nerespectarea de către Republica Cehă, Ungaria și Polonia a obligațiilor lor legale privind transferul.
- (71) La 7 decembrie 2017, Comisia a decis să continue procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Ungariei cu privire la legislația sa din domeniul azilului, trimițând un aviz motivat. Comisia consideră că legislația ungară nu este



conformă cu dreptul Uniunii, în special cu Directivele 2013/32/UE<sup>1</sup>, 2008/115/CE<sup>2</sup> și 2013/33/UE<sup>3</sup> ale Parlamentului European și ale Consiliului, și cu mai multe dispoziții din Cartă. La 19 iulie 2018, Comisia a decis să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene privind Ungaria pentru faptul că legislația Ungariei privind azilul și returnarea nu respectă legislația europeană în acest domeniu.

- (72) În observațiile sale finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat îngrijorarea că legislația ungară adoptată în martie 2017, care permite îndepărtarea automată în zonele de tranzit și pentru durata procedurii de azil a tuturor solicitanților de azil, cu excepția copiilor neînsoțiți care sunt identificați ca având sub 14 ani, nu respectă standardele legale din cauza perioadei îndelungate și nedefinite de izolare permise, a lipsei oricărei obligații legale de a examina rapid condițiile specifice ale fiecărei persoane afectate și a lipsei unor garanții procedurale pentru a contesta în mod real îndepărtarea în zonele de tranzit. Comitetul s-a declarat în mod special preocupat de utilizarea pe scară largă a detenției automate a migranților în centrele de detenție din interiorul țării, precum și de faptul că restricționările libertății personale au fost utilizate mai degrabă ca mijloc general de descurajare a intrării ilegale și nu ca reacție la o identificare individualizată a unui risc. În plus, Comitetul a fost preocupat de acuzațiile privind condițiile precare din unele centre de detenție. Acesta a luat act cu preocupare de returnarea forțată, care a fost introdusă pentru prima dată în iunie 2016 și care permite expulzarea sumară de către poliție a oricărei persoane care traversează frontiera în mod neregulamentar și care a fost reținută pe teritoriul ungar pe o rază de opt kilometri de la frontieră, extinsă ulterior la întreg teritoriul Ungariei, și de decretul 191/2015 care desemnează Serbia ca „țară terță sigură”, permițând returnări la granița Ungariei cu Serbia. Comitetul a luat act cu preocupare de relatările potrivit cărora returnările forțate au fost aplicate în mod nediferențiat, iar persoanele supuse acestei măsuri au foarte puține ocazii de a depune o cerere de azil sau dreptul la o cale de atac. Comitetul a luat totodată act cu preocupare de expulzările colective și violente, inclusiv de acuzațiile privind bătăi violente, atacuri ale câinilor polițiști și împușcarea cu gloanțe de cauciuc, care au cauzat răni grave și, cel puțin într-un caz, decesul unui solicitant de azil. Comitetul s-a declarat, de asemenea, preocupat de relatările potrivit cărora evaluarea vârstei copiilor solicitanți de azil și a minorilor neînsoțiți realizată în zonele de tranzit este inadecvată, se bazează excesiv pe examinarea vizuală efectuată de un expert și este inexactă, precum și de relatările privind presupusa lipsă a accesului adecvat al acestor solicitanți de azil la educație, servicii sociale și psihologice și asistență juridică. Conform noii propuneri de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, evaluarea medicală a vârstei va fi o măsură de ultimă instanță.

### ***Drepturi economice și sociale***

- <sup>1</sup> Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO L 180, 29.6.2013, p. 60).
- <sup>2</sup> Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, 24.12.2008, p. 98).
- <sup>3</sup> Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO L 180, 29.6.2013, p. 96).

- (73) La 15 februarie 2012 și la 11 decembrie 2012, Raportorul special al ONU pentru sărăcia extremă și drepturile omului și Raportorul special al ONU pentru dreptul la locuințe adecvate au solicitat Ungariei să reexamineze legislația care permite autorităților să pedepsească lipsa de adăpost și să respecte hotărârea Curții Constituționale care dezincriminează persoanele fără adăpost. În raportul său întocmit în urma vizitei în Ungaria, publicat la 16 decembrie 2014, comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului și-a exprimat preocuparea cu privire la măsurile adoptate pentru a interzice dormitul pe stradă și construirea de colibe sau barăci, care au fost descrise pe larg drept măsuri care incriminează în practică persoanele fără adăpost. Comisarul a îndemnat autoritățile ungare să ancheteze cazurile raportate de evacuări forțate fără soluții alternative și cele ale copiilor luați de lângă familiile lor din motive care țin de condiții socioeconomice precare. În observațiile sale finale din 5 aprilie 2018, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU și-a exprimat preocuparea cu privire la legislația națională și la cea locală, bazată pe cel de Al patrulea amendament la Legea fundamentală, care desemnează numeroase spații publice în care este interzis dormitul și sancționează efectiv persoanele fără adăpost. La 20 iunie 2018, Parlamentul Ungariei a adoptat cel de-al Șaptelea amendament la Legea fundamentală, care interzice stabilirea reședinței obișnuite într-un spațiu public. În aceeași zi, Raportorul special al ONU privind dreptul la locuințe adecvate a calificat actul Ungariei de a incrimina lipsa de adăpost drept crud și incompatibil cu legislația internațională în domeniul drepturilor omului.
- (74) În concluziile din 2017 ale Comitetului european pentru drepturile sociale se afirmă că Ungaria nu respectă Carta socială europeană, deoarece lucrătorii care desfășoară o activitate independentă și lucrătorii casnici, precum și alte categorii de lucrători, nu sunt protejați prin norme de securitate și sănătate în muncă, deoarece măsurile adoptate pentru reducerea mortalității materne au fost insuficiente, deoarece quantumul minim al pensiei pentru limită de vârstă este necorespunzător, deoarece quantumul minim al ajutorului de șomaj este necorespunzător, deoarece durata maximă de plată a ajutorului de șomaj pentru persoanele care își caută un loc de muncă este prea scurtă și deoarece quantumul minim al ajutoarelor pentru reabilitare și al indemnizațiilor de invaliditate este, în unele cazuri, necorespunzător. Comitetul a concluzionat, de asemenea, că Ungaria nu respectă Carta socială europeană, deoarece nivelul asistenței sociale plătite unei persoane celibatate fără resurse, inclusiv persoanelor vârstnice, este necorespunzător, accesul egal la serviciile sociale nu este garantat pentru resortisanții statelor părți cu reședința legală și nu s-a stabilit că există o ofertă adecvată de locuințe pentru familiile vulnerabile. În ceea ce privește drepturile sindicale, Comitetul a declarat că dreptul lucrătorilor de a beneficia de concediu plătit nu este garantat în mod suficient, că nu a fost luată nicio măsură pentru a încuraja încheierea unor contracte colective de muncă, în timp ce protecția lucrătorilor prin intermediul acestora este în mod clar slabă în Ungaria și că, în administrația publică, dreptul la grevă este rezervat sindicatelor care sunt parte la acordul încheiat cu guvernul; criteriile utilizate pentru a defini funcționarii cărora li se refuză dreptul la grevă depășesc domeniul de aplicare al Cartei; sindicatele funcționarilor publici pot recurge la grevă numai cu aprobarea majorității lucrătorilor în cauză.
- (75) Începând din decembrie 2010, grevele din Ungaria au fost scoase în afara legii, în principiu, de când guvernul lui Viktor Orbán a adoptat o modificare a așa-numitei legi privind grevele. Modificările se referă la faptul că, în principiu, grevele vor fi permise în întreprinderile asociate cu administrația publică prin contracte de servicii publice. Modificarea nu se aplică grupurilor profesionale care pur și simplu nu au un astfel de drept, cum ar fi mecanicii de locomotivă, polițiștii, personalul medical și controlorii de

trafic aerian. Problema este alta, în principal procentul angajaților - până la 70 % - care trebuie să ia parte la referendumul privind greva, pentru ca acesta să conteze. Apoi, decizia privind legalitatea grevelor va fi luată de o instanță pentru litigii de muncă care este complet subordonată statului. În 2011 au fost depuse nouă cereri de eliberare a unor permise de grevă. În șapte cazuri au fost respinse fără a se prezenta vreun motiv; două dintre ele au fost prelucrate, dar emiterea unei decizii s-a dovedit imposibilă.

- (76) În raportul Comitetului ONU pentru drepturile copilului cu privire la „Observațiile finale referitoare la al treilea, al patrulea și al cincilea raport periodic al Ungariei”, publicat la 14 octombrie 2014, au fost exprimate preocupări cu privire la un număr din ce în ce mai mare de cazuri în care copiii sunt luați de lângă familiile lor din cauza condițiilor socioeconomice precare. Părinții își pot pierde copiii din cauza șomajului, a lipsei de locuințe sociale și a lipsei de spațiu din instituțiile de găzduire temporară. Pe baza unui studiu realizat de Centrul European pentru Drepturile Romilor, această practică afectează în mod disproporționat familiile rome și copiii romi.
- (77) În Recomandarea sa din 23 mai 2018 pentru adoptarea unei Recomandări a Consiliului privitoare la Programul național de reformă din 2018 al Ungariei și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pe 2018, Comisia a arătat că proporția persoanelor expuse riscului de sărăcie și excludere socială a scăzut la 26,3 % în 2016, dar rămâne peste media Uniunii; copiii sunt, în general, mai expuși la sărăcie decât alte grupe de vârstă. Venitul minim se situează sub 50 % din pragul de sărăcie pentru fiecare gospodărie, fiind unul dintre cele mai scăzute din UE. Nivelul de adecvare al indemnizației de șomaj este foarte scăzut: perioada maximă de 3 luni în care se acordă indemnizația este cea mai scurtă din UE și reprezintă doar aproximativ un sfert din durata medie de care are nevoie o persoană pentru a-și găsi un loc de muncă. În plus, nivelul indemnizațiilor se numără printre cele mai scăzute din UE. Comisia a recomandat ca nivelul de adecvare și de acoperire al indemnizațiilor de asistență socială și de șomaj să fie ameliorat.
- (78) La [...] 2018, Consiliul a audiat Ungaria în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE.
- (79) Din aceste motive, ar trebui să se constate, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, că există un risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor menționate la articolul 2 din TUE,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

*Articolul 1*

Există un risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea.

*Articolul 2*

Consiliul recomandă Ungariei să întreprindă următoarele acțiuni în termen de trei luni de la notificarea prezentei decizii: [...]

*Articolul 3*

Prezenta decizie intră în vigoare la a [...] zi următoare datei publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

*Articolul 4*

Prezenta decizie se adresează Ungariei.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,  
Președintele*