



2017/2131(INL)

12.4.2018

NÁVRH SPRÁVY

o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska
(2017/2131(INL))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajkyňa: Judith Sargentini

(Iniciatíva – články 45 a 52 rokovacieho poriadku)

OBSAH

	strana
NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	3
PRÍLOHA K NÁVRHU UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	6
DÔVODOVÁ SPRÁVA	22
PRÍLOHA: ZOZNAM SUBJEKTOV ALEBO OSÔB, KTORÉ POSKYTLI SPRAVODAJKYNI INFORMÁCIE	25

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska (2017/2131(INL))

Európsky parlament,

- so zreteľom na Zmluvu o Európskej únii, a najmä na jej článok 2 a článok 7 ods. 1,
 - so zreteľom na svoje uznesenie zo 17. mája 2017 o situácii v Maďarsku¹,
 - so zreteľom na svoje uznesenia zo 16. decembra 2015² a z 10. júna 2015³ o situácii v Maďarsku,
 - so zreteľom na svoje uznesenie z 3. júla 2013 o situácii v oblasti základných práv: normy a postupy v Maďarsku (podľa uznesenia Európskeho parlamentu zo 16. februára 2012)⁴,
 - so zreteľom na svoje uznesenia zo 16. februára 2012 o nedávnom politickom vývoji v Maďarsku⁵ a z 10. marca 2011 o zákone o médiách v Maďarsku⁶,
 - so zreteľom na svoje uznesenie z 25. októbra 2016 s odporúčaniami pre Komisiu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva⁷,
 - so zreteľom na svoje legislatívne uznesenie z 1. apríla 2004 o oznámení Komisie o článku 7 Zmluvy o Európskej únii: Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia⁸,
 - so zreteľom na oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu z 15. októbra 2003 o článku 7 Zmluvy o Európskej únii: Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia⁹,
 - so zreteľom na články 45, 52 a 83 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci a stanoviská Výboru pre kontrolu rozpočtu, Výboru pre kultúru a vzdelávanie, Výboru pre ústavné veci a Výboru pre práva žien a rodovú rovnosť (A8-0000/2018),
- A. keďže Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie,

¹ Prijaté texty, P8_TA(2017)0216.

² Prijaté texty, P8_TA(2015)0461.

³ Ú. v. EÚ C 407, 4.11.2016, s. 46.

⁴ Ú. v. EÚ C 75, 26.2.2016, s. 52.

⁵ Ú. v. EÚ C 249 E, 30.8.2013, s. 27.

⁶ Ú. v. EÚ C 199 E, 7.7.2012, s. 154.

⁷ Prijaté texty, P8_TA(2016)0409.

⁸ Ú. v. EÚ C 104 E, 30.4.2004, s. 408.

⁹ COM(2003) 0606.

rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám, ako sa stanovuje v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), a keďže tieto hodnoty, ktoré sú spoločné členským štátom, tvoria základ práv uplatňovaných osobami žijúcimi v Únii;

- B. keďže jasné riziko vážneho porušenia hodnôt zakotvených v článku 2 ZEÚ členským štátom sa netýka výlučne daného členského štátu, v ktorom sa riziko prejavuje, ale má vplyv aj na samotný charakter Únie a práva jej občanov;
- C. keďže rozsah pôsobnosti článku 7 ZEÚ sa neobmedzuje na oblasti, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, a keďže Únia môže posúdiť existenciu jasného rizika vážneho porušenia spoločných hodnôt v oblastiach patriacich do právomocí členských štátov;
- D. keďže napriek opakovaným výzvam Parlamentu adresovaným maďarským orgánom o tom, že by mali prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie úplného rešpektovania hodnôt Únie v Maďarsku, sa situácia nevyriešila a pretrváva mnoho obáv;
 - 1. uvádza, že obavy Parlamentu sa týkajú týchto oblastí:
 - 1. fungovanie ústavného systému;
 - 2. nezávislosť súdnictva a iných inštitúcií;
 - 3. korupcia a konflikty záujmov;
 - 4. ochrana súkromia a údajov;
 - 5. sloboda prejavu;
 - 6. akademická sloboda;
 - 7. sloboda náboženského vyznania;
 - 8. sloboda združovania;
 - 9. právo na rovnaké zaobchádzanie;
 - 10. práva osôb patriacich k menšinám vrátane Rómov a Židov;
 - 11. základné práva migrantov, žiadateľov o azyl a utečencov;
 - 12. sociálne práva;
 - 2. domnieva sa, že skutočnosti a smerovanie uvedené v prílohe k tomuto uzneseniu spoločne predstavujú systémové ohrozenie demokracie, právneho štátu a základných práv v Maďarsku a tvoria jasné riziko vážneho porušenia hodnôt článku 2 ZEÚ;
 - 3. v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ preto predkladá Rade tento odôvodnený návrh, v ktorom Radu vyzýva, aby rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ zo strany Maďarska a aby v tejto súvislosti zaslala Maďarsku vhodné odporúčania;

4. poveruje svojho predsedu, aby toto uznesenie a odôvodnený návrh rozhodnutia Rady priložený k tomuto uzneseniu postúpil Komisii, Rade a vládam a parlamentom členských štátov.

PRÍLOHA K NÁVRHU UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Návrh

Rozhodnutie Rady

o určení podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o Európskej únii, a najmä na jej článok 7 ods. 1,

so zreteľom na odôvodnený návrh Európskeho parlamentu,

so zreteľom na súhlas Európskeho parlamentu,

keďže:

- (1) Únia je založená na hodnotách uvedených v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), ktoré sú spoločné členským štátom a súčasťou ktorých je aj rešpektovanie demokracie, zásad právneho štátu a ľudských práv.
- (2) Európsky parlament vo svojom odôvodnenom návrhu predložil svoje obavy týkajúce sa situácie v Maďarsku. Hlavné obavy sa týkajú najmä fungovania ústavného systému, nezávislosti súdnictva a iných inštitúcií, korupcie a konfliktov záujmov, ochrany súkromia a údajov, slobody prejavu, akademickej slobody, slobody náboženského vyznania, slobody združovania, práva na rovnaké zaobchádzanie, práv osôb patriacich k menšinám vrátane Rómov a Židov, základných práv migrantov, žiadateľov o azyl a utečencov a sociálnych práv.
- (3) Európsky parlament takisto poznamenal, že maďarské orgány opakovane nekonajú, pokiaľ ide o opatrenia odporúčané v jeho predošlých uzneseniach.
- (4) Vo svojom uznesení zo 17. mája 2017 o situácii v Maďarsku Európsky parlament uviedol, že súčasná situácia v Maďarsku predstavuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ.
- (5) Veľké obavy zo situácie v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv v Maďarsku opakovane vyjadrili mnohé subjekty a predstavitelia na vnútroštátnej, európskej a medzinárodnej úrovni vrátane inštitúcií a orgánov Únie, Rady Európy,

Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), Organizácie Spojených národov (OSN), ako aj mnohých organizácií občianskej spoločnosti.

Fungovanie ústavného systému

- (6) Ústava Maďarska (ďalej len „základný zákon“) sa od jej prijatia a nadobudnutia účinnosti v januári 2012 novelizovala šesťkrát. Benátska komisia vyjadrila obavy v súvislosti s procesom tvorby ústavy v Maďarsku už pri niekoľkých príležitostiach, a to pokiaľ ide o základný zákon, ako aj jeho novelizácie. Kritika sa sústredila na nedostatočnú transparentnosť procesu, nedostatočné zapojenie občianskej spoločnosti, neexistenciu úprimných konzultácií, ohrozenie oddelenia právomocí a oslabenie vnútroštátneho systému brzd a protiváh.
- (7) Právomoci maďarského ústavného súdu sa v dôsledku ústavnej reformy obmedzili, čo sa týka aj rozpočtových záležitostí, zrušenia žalôb vo verejnom záujme (*actio popularis*), možnosti súdu odvolávať sa na svoju judikatúru platnú pred 1. januárom 2012 a obmedzenie možnosti súdu preskúmať ústavnosť akýkoľvek zmien základného zákona okrem tých, ktoré majú len procesnú povahu. Benátska komisia vyjadrila vážne obavy z týchto obmedzení a z postupu vymenúvania sudcov a vo svojom stanovisku z 19. júna 2012 k zákonu č. CLI z roku 2011 o maďarskom ústavnom súde a vo svojom stanovisku zo 17. júna 2013 k štvrtej novele Základného zákona Maďarska maďarským orgánom odporučila, aby zabezpečili nevyhnutný systém brzd a protiváh.
- (8) Vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 Výbor OSN pre ľudské práva vyjadril znepokojenie z toho, že súčasný postup podávania ústavných sťažností poskytuje obmedzenejší prístup k ústavnému súdu, nestanovuje lehotu na vykonanie ústavného preskúmania a nemá odkladný účinok na napadnuté právne predpisy. Spomína sa v ňom aj to, že ustanoveniami nového zákona o ústavnom súde sa oslabuje zabezpečenie funkčného obdobia sudcov a zvyšuje sa vplyv vlády na zloženie a fungovanie ústavného súdu tým, že sa zmenil postup vymenovania sudcov, počet sudcov súdu a vek ich odchodu do dôchodku. Výbor vyjadril obavy aj z obmedzenia kompetencií a právomocí ústavného súdu pri preskúmaní právnych predpisov týkajúcich sa rozpočtových záležitostí.
- (9) Vo svojom vyhlásení prijatom 9. apríla 2018 volebná pozorovateľská misia s obmedzeným rozsahom Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva dospela k záveru, že parlamentné voľby v roku 2018 sa vyznačovali rozsiahlym prekrývaním štátnych zdrojov a zdrojov vedúcej strany, čo ohrozovalo možnosť uchádzačov rovnocenne súťažiť. Voliči síce mali veľa politických možností, ale zstrašujúca a xenofóbna rétorika, zaujatosť médií a nejasné financovanie kampane obmedzili možnosť skutočnej politickej diskusie, čo voličom znemožnilo rozhodovať sa na základe úplných informácií. Misia takisto vyjadrila obavy v súvislosti s vymedzením volebných obvodov s jedným mandátom. Podobné obavy odznali už v spoločnom stanovisku z 18. júna 2012 k zákonu o voľbe poslancov maďarského parlamentu, ktoré prijala Benátska komisia a Rada pre demokratické voľby.

(10) Maďarská vláda v posledných rokoch do veľkej miery využíva vnútroštátne konzultácie. Komisia 27. apríla 2017 poukázala na to, že vnútroštátne konzultácie pod názvom Zastavme Brusel obsahovali niekoľko tvrdení a obvinení, ktoré boli z faktického hľadiska nesprávne a mimoriadne zavádzajúce. Maďarská vláda však napriek tomu naďalej podobné konzultácie využívala.

Nezávislosť súdnictva a iných inštitúcií

(11) V dôsledku rozsiahlych zmien právneho rámca uzákoneného v roku 2011 sa správa súdov centralizovala a predsedovi novovytvoreného Národného súdneho úradu boli zverené rozsiahle právomoci. Benátska komisia tieto rozsiahle právomoci kritizovala vo svojom stanovisku k zákonu č. CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a k zákonu č. CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov Maďarska, ktoré prijala 19. marca 2012, a v stanovisku k základným právnym predpisom týkajúcim sa súdnictva, ktoré prijala 15. októbra 2012. Podobné obavy vyjadril aj osobitný spravodajca OSN pre nezávislosť sudcov a právnikov 29. februára 2012 a 3. júla 2013, ako aj Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) vo svojej správe prijatej 27. marca 2015. Všetci títo aktéri zdôraznili, že je potrebné posilniť úlohu kolektívneho orgánu – Národnej súdnej rady v pozícii dohľadu, lebo predseda Národného súdneho úradu, ktorý je volený maďarským parlamentom, sa nemôže považovať za orgán súdnej samoregulácie. Na základe medzinárodných odporúčaní sa postavenie predsedu Národného súdneho úradu zmenilo a jeho právomoci sa obmedzili tak, aby sa zabezpečila lepšia rovnováha medzi predsedom a Národným súdnym úradom.

(12) Od roku 2012 Maďarsko podniklo pozitívne kroky smerujúce k prevodu určitých funkcií z predsedu Národného súdneho úradu na Národnú súdnu radu s cieľom vytvoriť lepšiu rovnováhu medzi týmito dvomi orgánmi. Stále sú však potrebné ďalšie opatrenia. Vo svojej správe z 27. marca 2015 skupina GRECO vyzvala, aby sa minimalizovali možné riziká svojvoľných rozhodnutí predsedu Národného súdneho úradu. Predseda Národného súdneho úradu okrem iného môže preradovať a priradovať sudcov a plní takisto úlohy v rámci súdnej disciplíny. Predseda Národného súdneho úradu takisto dáva odporúčania maďarskému prezidentovi na vymenovanie a odvolávanie predsedov súdov, čo sa týka aj predsedov a podpredsedov odvolacích súdov. Skupina GRECO uvítala nedávno prijatý kódex správania pre sudcov, no domnieva sa, že by mohol byť jednoznačnejší a mal by byť doplnený odbornou prípravou v rámci služby.

(13) Po rozsudku Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) zo 6. novembra 2012 vo veci C-286/12, Komisia/Maďarsko¹, ktorého záver znel, že prijatím vnútroštátneho režimu, ktorý stanovuje, že dovŕšením veku 62 rokov zaniká služobný pomer sudcov, prokurátorov a notárov, Maďarsko nesplnilo povinnosti podľa práva Únie, maďarský parlament prijal zákon č. XX z roku 2013, v ktorom sa stanovilo, že vek odchodu do dôchodku sudcov sa postupne počas desaťročného obdobia zníži na 65 rokov, a vymedzili sa kritériá opätovného zamestnania alebo náhrady. Vo svojej správe z októbra

¹ Rozsudok Súdneho dvora zo 6. novembra 2012, Komisia/Maďarsko, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

2015 Inštitút pre ľudské práva v rámci Medzinárodnej advokátskej komory (International Bar Association) uviedol, že väčšina odvolaných sudcov sa na svoje pôvodné pozície už nevrátila.

- (14) Vo svojom rozsudku zo 16. júla 2015, Gaszó/Maďarsko, Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) konštatoval, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na účinný opravný prostriedok. ESLP dospel k záveru, že porušenia majú pôvod v praxi, ktorá spočíva v tom, že Maďarsko opakovane nie je schopné zabezpečiť, aby sa konania o určení občianskych práv a povinností skončili v primeranej lehote, a neprijíma opatrenia umožňujúce žiadateľom uplatniť si nárok na náhradu škody v dôsledku nadmerne dlhého občianskoprávneho konania na vnútroštátnej úrovni. Na vykonanie tohto rozsudku sa stále čaká.
- (15) Vo svojom rozsudku z 23. júna 2016, Baka/Maďarsko, ESLP dospel k záveru, že došlo k porušeniu práva na prístup k súdu a na slobodu prejavu Andrása Baku, ktorý bol v júni 2009 vymenovaný za predsedu najvyššieho súdu na šesťročné funkčné obdobie, ale v súlade s prechodnými ustanoveniami základného zákona sa tejto funkcie vzdal, za predpokladu, že právnym nástupcom najvyššieho súdu bude „Curia“ (najvyšší súd). Na vykonanie tohto rozsudku sa stále čaká, lebo maďarská vláda odmieta skutočnosť, že je potrebné prijať opatrenia predchádzajúce ďalšiemu predčasnému odvolaniu sudcov z podobných dôvodov, a tým zabrániť prípadnému zneužívaniu v tejto súvislosti.
- (16) Dňa 29. septembra 2008 bol za dozorného úradníka pre ochranu údajov vymenovaný András Jóri na šesťročné funkčné obdobie. S účinnosťou od 1. januára 2012 sa však maďarský parlament rozhodol reformovať systém ochrany údajov a nahradiť dozorného úradníka vnútroštátnym orgánom pre ochranu údajov a slobodu informácií. Pán Jóri musel teda svoj úrad opustiť pred skončením svojho funkčného obdobia. Dňa 8. apríla 2014 Súdny dvor vyhlásil, že s nezávislosťou orgánov dozoru sa nevyhnutne spája povinnosť umožniť im, aby v úrade zostali celé funkčné obdobie, a že Maďarsko nespĺnilo svoje povinnosti podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES¹.
- (17) Benátska komisia vo svojom stanovisku k zákonu č. CLXIII z roku 2011 o prokuratúre a k zákonu č. CLXIV z roku 2011 o štatúte generálneho prokurátora, prokurátorov a ostatných zamestnancoch prokuratúry a o povolani v oblasti prokuratúry, ktoré prijala 19. júna 2012, určila niekoľko nedostatkov. Skupina GRECO vo svojej správe prijatej 27. marca 2015 naliehavo vyzvala maďarské orgány, aby podnikli ďalšie kroky zamerané na zabránenie zneužívaniu a na zvýšenie nezávislosti prokuratúry, okrem iného aj odstránením možnosti opätovného zvolenia generálneho prokurátora. Skupina GRECO navyše žiadala, aby disciplinárne konanie proti bežným prokurátorom bolo transparentnejšie a aby sa rozhodnutia o presune prípadu od jedného prokurátora inému riadili prísnymi právnymi kritériami a odôvodneniami.

Korupcia a konflikty záujmov

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 23.11.1995, s. 31).

- (18) Vo svojej správe prijatej 27. marca 2015 skupina GRECO vyzvala na vypracovanie kódexov správania pre poslancov maďarského parlamentu upravujúcich prípady konfliktov záujmov. Poslanci parlamentu by navyše mali byť povinní nahlasovať konflikty záujmov *ad hoc*, pričom túto požiadavku by mala dopĺňať ešte dôraznejšia povinnosť podávať majetkové priznania. Takisto by sa mali doplniť ustanovenia umožňujúce udeľovať sankcie za predloženie nepresných majetkových priznaní.
- (19) Vo svojom vyhlásení prijatom 9. apríla 2018 volebná pozorovateľská misia s obmedzeným rozsahom Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva dospela k záveru, že obmedzené monitorovanie výdavkov na kampaň a chýbajúce dôsledné vykazovanie zdrojov financií na kampaň ohrozujú transparentnosť financovania a možnosť voličov informovane sa rozhodnúť, čo je v rozpore so záväzkami a medzinárodnými normami OBSE.
- (20) Riadiaci výbor Partnerstva za otvorené vládnutie (Open Government Partnership – OGP) 7. decembra 2016 dostal list od maďarskej vlády, v ktorom oznámila svoje okamžité ukončenie členstva v partnerstve. Partnerstvo OGP maďarskú vládu od júla 2015 preverovalo pre obavy vyjadrené organizáciami občianskej spoločnosti v súvislosti s ich priestorom na vykonávanie činnosti v krajine.

Ochrana súkromia a údajov

- (21) Vo svojom rozsudku z 12. januára 2016, Szabó a Vissy/Maďarsko, EŠLP zistil, že v dôsledku nedostatočných právnych záruk pred neoprávneným tajným sledovaním z dôvodov národnej bezpečnosti, a to aj v súvislosti s použitím telekomunikačných prostriedkov, bolo porušené právo na rešpektovanie súkromného života. Ako všeobecné opatrenie sa vyžaduje novelizácia príslušných právnych predpisov. Na vykonanie tohto rozsudku sa preto stále čaká.
- (22) V záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 Výbor OSN pre ľudské práva vyjadril obavy, že právny rámec Maďarska pre tajné sledovanie na účely národnej bezpečnosti umožňuje hromadné odpočúvanie komunikácie a neobsahuje dostatočné záruky pred svojvoľným narušením práva na súkromie. Jeho obavy sa týkali aj chýbajúcich ustanovení zaisťujúcich účinné prostriedky nápravy v prípadoch zneužitia a čo najskoršie informovanie dotknutej osoby po ukončení tohto opatrenia dohľadu bez ohrozenia účelu obmedzenia.

Sloboda prejavu

- (23) Benátska komisia 22. júna 2015 prijala stanovisko k právnym predpisom o médiách (zákon č. CLXXXV o mediálnych službách a masmédiách, zákon č. CIV o slobode tlače a právny predpis o zdaňovaní príjmov masmédií z reklamy) v Maďarsku, v ktorom vyzvala na niekoľko zmien zákona o tlači a zákona o médiách, najmä v súvislosti s vymedzením pojmu „nezákonný mediálny obsah“, zverejňovaním zdrojov žurnalistov a sankciami pre médiá. Podobné obavy boli vyjadrené aj v analýze, ktorú si objednal Úrad

predstaviteľa OBSE pre slobodu médií vo februári 2011, predchádzajúcim komisárom Rady Európy pre ľudské práva v jeho stanovisku k právnym predpisom o médiách v Maďarsku s ohľadom na normy Rady Európy pre slobodu médií z 25. februára 2011, ako aj odborníkmi Rady Európy pre maďarské právne predpisy o médiách v ich posudku z 11. mája 2012. Tieto obavy zdieľal aj komisár Rady Európy pre ľudské práva v správe nasledujúcej po jeho návšteve v Maďarsku, ktorá bola zverejnená 16. decembra 2014. Komisár sa zmienil aj o problematike koncentrácie vlastníctva médií a autocenzúry, pričom uviedol, že právny rámec kriminalizujúci hanobenie by sa mal zrušiť.

- (24) Vo svojom stanovisku z 22. júna 2015 o právnych predpisoch o médiách Benátska komisia trvala na tom, že je potrebné zmeniť pravidlá upravujúce voľbu členov Rady pre médiá, aby sa zabezpečilo spravodlivé zastúpenie spoločensky významných politických a iných skupín, a že by sa mal upraviť spôsob vymenúvania a pozícia predsedu Rady pre médiá alebo predsedu Úradu pre médiá s cieľom obmedziť koncentráciu právomoci a zabezpečiť politickú neutrálnosť. V súlade s tým by sa mala reformovať aj dozorná rada. Benátska komisia takisto odporučila decentralizáciu riadenia verejných poskytovateľov mediálnych služieb a to, aby Národná tlačová agentúra prestala byť exkluzívnym poskytovateľom správ pre verejných poskytovateľov mediálnych služieb. Podobné obavy boli vyjadrené aj v analýze, ktorú si objednal Úrad predstaviteľa OBSE pre slobodu médií vo februári 2011, predchádzajúcim komisárom Rady Európy pre ľudské práva v jeho stanovisku k právnym predpisom o médiách v Maďarsku s ohľadom na normy Rady Európy pre slobodu médií z 25. februára 2011, ako aj odborníkmi Rady Európy pre maďarské právne predpisy o médiách v ich posudku z 11. mája 2012. Tieto obavy zdieľal aj komisár Rady Európy pre ľudské práva v správe nasledujúcej po jeho návšteve v Maďarsku, ktorá bola zverejnená 16. decembra 2014.
- (25) Dňa 18. októbra 2012 Benátska komisia prijala stanovisko k zákonu č. CXII z roku 2011 o informačnom sebaurčení a slobode informácií v Maďarsku. Napriek celkovo pozitívnemu hodnoteniu Benátska komisia určila potrebu ďalších zlepšení. Po následných novelizáciách daného zákona sa však právo na prístup k vládnym informáciám obmedzilo ešte viac. Tieto novelizácie boli predmetom kritiky aj v analýze, ktorú si objednal Úrad predstaviteľa OBSE pre slobodu médií v marci 2016.
- (26) Vo vyhlásení prijatom 9. apríla 2018 volebná pozorovateľská misia s obmedzeným rozsahom Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva pre maďarské parlamentné voľby v roku 2018 dospela k záveru, že prístup k informáciám, ako aj sloboda médií a združovania boli obmedzené, a to aj v dôsledku najnovších právnych zmien, a že mediálne pokrytie kampane bolo síce rozsiahle, ale aj vysoko polarizované, pričom chýbala kritická analýza. Misia navyše poznamenala, že politizácia vlastníctva spojená s obmedzujúcim právnym rámcom mala negatívny vplyv na redakčnú slobodu, čím sa obmedzil prístup voličov k pluralistickým informáciám.
- (27) Výbor OSN pre ľudské práva vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 vyjadril obavy zo zákonov o médiách v Maďarsku a z praktík, ktorými sa obmedzuje sloboda presvedčenia a prejavu. Vyjadril znepokojenie z toho, že po postupných úpravách

zákona súčasný legislatívny rámec v plnej miere nezabezpečuje necenzurovanú a neobmedzenú tlač. S obavami skonštatoval, že Rada pre médiá a Úrad pre médiá nemajú dostatočnú nezávislosť na vykonávanie svojich funkcií a že majú príliš široké regulačné a sankčné právomoci.

Akademická sloboda

(28) Dňa 6. októbra 2017 Benátska komisia prijala stanovisko k zákonu č. XXV zo 4. apríla 2017 o novele zákona č. CCIV z roku 2011 o národnom terciárnom vzdelávaní. Komisia dospela k záveru, že zavedenie prísnejších pravidiel bez uvedenia riadnych dôvodov v spojení s prísnyimi lehotami a vážnymi právnymi dôsledkami pre zahraničné univerzity, ktoré už majú sídlo v Maďarsku a mnoho rokov vykonávajú svoju činnosť v súlade so zákonom, sa z hľadiska zásad a záruk právneho štátu a dodržiavania základných práv zdá byť veľmi problematické. Tieto univerzity a ich študenti sú chránení vnútroštátnymi a medzinárodnými pravidlami o akademickej slobode, slobode prejavu a zhromažďovania, o práve na vzdelanie a slobode vzdelania. Benátska komisia odporučila, aby maďarské orgány zabezpečili predovšetkým to, aby nové pravidlá o požiadavke na vlastnenie pracovného povolenia nemali neprimeraný vplyv na akademickú slobodu a aby sa uplatňovali nediskriminačne a pružne bez ohrozenia kvality a medzinárodnej povahy vzdelávania, ktoré existujúce univerzity už poskytujú. Obavy týkajúce sa novely zákona č. CCIV z roku 2011 o národnom terciárnom vzdelávaní zdieľali aj osobitní spravodajcovia OSN pre slobodu presvedčenia a prejavu, pre práva na slobodu pokojného zhromažďovania a združovania a pre kultúrne práva, a to vo svojom vyhlásení z 11. apríla 2017. Výbor OSN pre ľudské práva vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 konštatoval nedostatočné odôvodnenie stanovenia takýchto obmedzení slobody myslenia, prejavu a združovania, ako aj akademickej slobody.

(29) Dňa 17. októbra 2017 maďarský parlament predĺžil lehotu na splnenie nových kritérií zo strany zahraničných univerzít vykonávajúcich činnosť v krajine do 1. januára 2019. Rokovania medzi maďarskou vládou a dotknutými zahraničnými inštitúciami vysokoškolského vzdelávania, najmä Stredoeurópskou univerzitou, stále prebiehajú, pričom právne vákuum pre zahraničné univerzity pretrváva.

(30) Komisia sa 7. decembra 2017 rozhodla, že vec Maďarska postúpi Súdnemu dvoru Európskej únie preto, že novela zákona č. CCIV z roku 2011 o národnom terciárnom vzdelávaní neprimerane obmedzuje univerzity Únie a tretích krajín v ich činnosti a že tento zákon treba uviesť späť do súladu s právom Únie. Komisia dospela k záveru, že nové právne predpisy sú v rozpore s právom na akademickú slobodu, právom na vzdelanie a právom na podnikanie, ako sa stanovujú v Charte základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a právnymi záväzkami Únie podľa medzinárodného obchodného práva.

Sloboda náboženského vyznania

- (31) V roku 2011 maďarský parlament prijal zákon č. CCVI z roku 2011 o práve na slobodu svedomia a náboženského vyznania a o právnom postavení cirkví, náboženských skupín a náboženských spoločenstiev v Maďarsku. Mnohé náboženské organizácie prišli v dôsledku zákona o právnu subjektivitu a počet právne uznávaných cirkví v Maďarsku za znížil na 14. Komisar Rady Európy pre ľudské práva 16. decembra 2011 vyjadril svoje obavy z tohto zákona v liste, ktorý poslal maďarským orgánom. V reakcii na medzinárodný tlak maďarský parlament vo februári 2012 zvýšil počet uznávaných cirkví na 31. Dňa 19. marca 2012 Benátska komisia prijala stanovisko k zákonu č. CCVI z roku 2011 o práve na slobodu svedomia a náboženského vyznania a o právnom postavení cirkví, náboženských skupín a náboženských spoločenstiev v Maďarsku. Uviedla v ňom, že v zákone sa stanovuje skupina požiadaviek, ktoré sú neúmerne a sú založené na svojvoľných kritériách, pokiaľ ide o uznanie cirkví, že zákon viedol k procesu zrušenia registrácie pre stovky predtým zákonne uznávaných cirkví a že zákonom sa do istej miery zavádza nerovnaké a dokonca diskriminačné zaobchádzanie s náboženským vyznaním a spoločenstvami v závislosti od toho, či sú, alebo nie sú uznávané.
- (32) Ústavný súd Maďarska vo februári 2013 rozhodol, že zrušenie registrácie pre uznávané cirkvi bolo neústavné. V reakcii na rozhodnutie ústavného súdu maďarský parlament základný zákon v marci 2013 zmenil. V júni a septembri 2013 maďarský parlament zmenil zákon č. CCVI z roku 2011 s cieľom vytvoriť dvojúrovňovú klasifikáciu pozostávajúcu z „náboženských spoločenstiev“ a „nezaložených cirkví“. V septembri 2013 maďarský parlament zmenil aj základný zákon výlučne na to, aby si udelil oprávnenie na výber náboženských spoločenstiev na „spoluprácu“ so štátom na „činnostiach verejného záujmu“.
- (33) Vo svojom rozsudku z 8. apríla 2014, Magyar Keresztény Mennonita Egyház a ostatní/Maďarsko, ESLP rozhodol, že Maďarsko z hľadiska slobody svedomia a náboženského vyznania porušilo slobodu združovania. Na vykonanie tohto rozsudku sa stále čaká.

Sloboda združovania

- (34) Komisar Rady Európy pre ľudské práva 9. júla 2014 vo svojom liste pre maďarské orgány citoval obavy zo stigmatizujúcej rétoriky, ktorú používajú politici spochybňujúci legitimitu práce mimovládnych organizácií v súvislosti s auditmi, ktoré vykonával Kontrolný úrad maďarskej vlády a ktoré sa týkali mimovládnych organizácií, ktoré boli príjemcami finančných prostriedkov z Nórskeho občianskeho fondu. Osobitný spravodajca OSN pre situáciu obhajcov ľudských práv v dňoch 8. – 16. februára 2016 navštívil Maďarsko a vo svojej správe uviedol, že z existujúceho právneho rámca upravujúceho vykonávanie základných slobôd, ako sú práva na slobodu názoru a prejavu, práva na pokojné zhromažďovanie a združovanie, vyplývajú významné výzvy a že právne predpisy vzťahujúce sa na národnú bezpečnosť a migráciu môžu mať obmedzujúci vplyv na prostredie občianskej spoločnosti.

- (35) V apríli 2017 bol v maďarskom parlamente predstavený návrh zákona o transparentnosti organizácií získavajúcich podporu zo zahraničia. Komisar Rady Európy pre ľudské práva 26. apríla 2017 adresoval list predsedovi Národného zhromaždenia Maďarskej republiky, v ktorom uviedol, že návrh zákona bol zavedený na základe pokračujúcej antagonistickej rétoriky určitých poslancov vládnej koalície, ktorí mimovládne organizácie verejne označili za „zahraničných agentov“ na základe zdroja ich financovania a spochybnili ich legitímnosť. Podobné obavy sa spomínali aj vo vyhlásení predsedu Konferencie medzinárodných mimovládnych organizácií Rady Európy a predsedu Rady odborníkov na právo mimovládnych organizácií zo 7. marca 2017, ako aj v stanovisku z 24. apríla 2017, ktoré vypracovala Rada odborníkov na právo mimovládnych organizácií, a vo vyhlásení osobitných spravodajcov OSN pre situáciu obhajcov základných práv a pre podporu a ochranu práva na slobodu presvedčenia a prejavu z 15. mája 2017.
- (36) Dňa 13. júna 2017 maďarský parlament návrh zákona prijal s niekoľkými novelizáciami. V stanovisku z 20. júna 2017 Benátska komisia uznala, že niektoré z týchto novelizácií sú dôležitým zlepšením, zároveň sa však niektoré obavy nevyriešili a novelizácie nestačili na zmiernenie obáv z toho, že zákon by vyvolal neúmerne a zbytočné zasahovanie do slobody združovania a prejavu, práva na súkromie a do zákazu diskriminácie. Výbor OSN pre ľudské práva vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 poznamenal nedostatočné odôvodnenie stanovenia týchto požiadaviek, ktoré sa zdali byť súčasťou snahy o diskreditovanie niektorých mimovládnych organizácií vrátane tých, ktoré sa zaoberajú ochranou ľudských práv v Maďarsku.
- (37) Dňa 7. decembra 2017 sa Komisia rozhodla začať súdne konanie proti Maďarsku pre nespĺnenie povinností podľa ustanovení zmluvy o voľnom pohybe kapitálu, a to v dôsledku ustanovení zákona o mimovládnych organizáciách, ktorými sa nepriamo diskriminujú a neúmerne obmedzujú dary pre organizácie občianskej spoločnosti zo zahraničia. Komisia navyše dospela k záveru, že Maďarsko porušilo právo na slobodu združovania a práva na ochranu súkromného života a osobných údajov zakotvené v charte v spojení s ustanoveniami zmluvy o voľnom pohybe kapitálu.
- (38) Vo februári 2018 maďarská vláda predložila legislatívny balík pozostávajúci z troch návrhov zákonov, známy aj ako „balík Stop Sorosovi“ (T/19776, T/19775, T/19774). Dňa 14. februára 2018 vydali predseda Konferencie medzinárodných mimovládnych organizácií Rady Európy a predseda Rady odborníkov na právo mimovládnych organizácií vyhlásenie, v ktorom uvádzajú, že balík nie je v súlade so slobodou združovania, najmä v prípade mimovládnych organizácií, ktoré sa zaoberajú problematikou migrantov. Podobné obavy vyjadril 15. februára 2018 aj komisar Rady Európy pre ľudské práva. Výbor OSN pre ľudské práva vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 vyjadril obavy z toho, že odvolávaním sa na „prežitie národa“ a ochranu občanov a kultúry a prepájaním práce mimovládnych organizácií s údajnou medzinárodnou konšpiráciou tento legislatívny balík stigmatizuje mimovládne organizácie a obmedzuje ich možnosť vykonávať dôležité činnosti pri podpore ľudských

práv a najmä práv utečencov, žiadateľov o azyl a migrantov. Okrem toho vyjadril znepokojenie z toho, že stanovenie obmedzení v súvislosti s financovaním mimovládnych organizácií zo zahraničia možno využiť na vyvíjanie nezákonného tlaku na tieto organizácie a na neoprávnené zasahovanie do ich činností.

Právo na rovnaké zaobchádzanie

- (39) Pracovná skupina OSN pre otázky diskriminácie žien v právnych poriadkoch a v praxi v dňoch 17. – 27. mája 2016 navštívila Maďarsko. Vo svojej správe uviedla, že tradičná forma rodiny, ktorej ochrana je zaručená ako základ na prežitie /národa, by sa nemala dostať do nerovnováhy s politickými, hospodárskymi a sociálnymi právami žien a posilňovaním ich postavenia. Pracovná skupina takisto poukázala na to, že právo ženy na rovnosť nemožno vnímať len z hľadiska ochrany zraniteľných skupín spoločne s deťmi, staršími osobami a osobami so zdravotným postihnutím, keďže ženy sú neoddeliteľnou súčasťou všetkých takýchto skupín.
- (40) Vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 Výbor OSN pre ľudské práva vyjadril ľútosť, že pokiaľ ide o postavenie žien v spoločnosti, v Maďarsku stále prevládajú patriarchálne stereotypné prístupy, a s obavami poznamenal diskriminačné poznámky politických predstaviteľov voči ženám. Takisto skonštatoval, že maďarský Trestný zákonník neposkytuje úplnú ochranu ženským obetiam domáceho násillia.
- (41) Dňa 27. apríla 2017 Komisia vydala odôvodnené stanovisko, v ktorom Maďarsko vyzvala, aby správne vykonalo smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES¹, pretože v maďarskom zákone sa stanovuje výnimka zo zákazu diskriminácie na základe pohlavia, ktorá je oveľa širšia ako výnimka stanovená v smernici. V ten istý deň Komisia vydala odôvodnené stanovisko adresované Maďarsku o nedodržiavaní smernice Rady 92/85/EHS², v ktorom sa uvádzalo, že zamestnávateľia sú povinní prispôbiť pracovné podmienky pre tehotné a dojčiace pracovníčky, aby sa zabránilo ohrozeniu ich zdravia alebo bezpečnosti.
- (42) Výbor OSN pre ľudské práva vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 vyjadril obavy z toho, že v rámci ústavného zákazu diskriminácie sa medzi dôvodmi diskriminácie výslovne neuvádza sexuálna orientácia a rodová identita a že jeho obmedzené vymedzenie pojmu rodiny by mohlo viesť k diskriminácii, pretože nezahŕňa určité druhy rodinného usporiadania, napríklad páry rovnakého pohlavia. Výbor vyjadril znepokojenie aj z násilných činov a prevládania negatívnych stereotypov a predsudkov voči lesbičkám, homosexuálom, bisexuálom a transrodovým osobám, najmä v oblasti zamestnanosti a vzdelávania. Spomenul aj nútené umiestňovanie v zdravotníckych zariadeniach, izoláciu a nútenú liečbu veľkých počtov osôb s duševným, intelektuálnym

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23).

² Smernica Rady 92/85/EHS z 19. októbra 1992 o zavedení opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci tehotných pracovníčok a pracovníčok krátko po pôrode alebo dojčiacich pracovníčok (desiata

a psychosociálnym postihnutím, ako aj hlásené násilie a kruté, nehumánne a ponižujúce zaobchádzanie a údajný vysoký počet neprešetrovaných úmrtí v uzatvorených zariadeniach.

Práva osôb patriacich k menšinám vrátane Rómov a Židov

- (43) Vo svojej správe zverejnenej 16. decembra 2014 v nadväznosti na návštevu v Maďarsku komisár Rady Európy pre ľudské práva uviedol, že bol znepokojený zo zhoršovania situácie, pokiaľ ide o rasizmus a intoleranciu v Maďarsku, pričom medzi najzjavnejšie formy intolerancie patrili protirómske postoje, o čom svedčí aj mimoriadne drsné správanie sa a násilie voči Rómom a polovojenské pochody a hliadkovanie v obciach, v ktorých Rómovia žijú. Poukázal takisto na to, že napriek stanoviskám, ktoré maďarské orgány prijali a v ktorých odsudzujú antisemitské prejavy, je antisemitizmus opakujúcim sa problémom, ktorý sa prejavuje formou nenávistných prejavov a prípadov násilia páchaného na Židoch alebo ich majetku. Okrem toho spomenul aj opätovný výskyt xenofóbie zameranej na migrantov vrátane žiadateľov o azyl a utečencov a takisto intoleranciu vplývajúcu na iné sociálne skupiny, ako napríklad osoby LGBTI, chudobných ľudí a bezdomovcov. Podobné obavy vyjadrila aj Európska komisia proti rasizmu a intolerancii, a to v správe o Maďarsku zverejnenej 9. júna 2015.
- (44) Vo svojom štvrtom stanovisku k Maďarsku z 25. februára 2016 Poradný výbor Rady Európy pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín konštatoval, že Rómovia neprestajne čelia systémovej diskriminácii a nerovnosti vo všetkých oblastiach života vrátane bývania, zamestnania, vzdelania, prístupu k zdravotnej starostlivosti a účasti na sociálnom a politickom živote. Vo svojom uznesení z 5. júla 2017 Výbor ministrov Rady Európy odporučil maďarským orgánom, aby sa trvalo a efektívne snažili predchádzať nerovnosti a diskriminácii Rómov, bojovať proti nej a sankcionovať ju, aby na základe úzkej konzultácie so zástupcami Rómov zlepšovali životné podmienky, prístup k službám zdravotnej starostlivosti a zamestnávanie Rómov, aby prijali účinné opatrenia na zastavenie praktík, ktoré vedú k pokračujúcej segregácii rómskych detí v oblasti vzdelávania, aby zabezpečili, že rómske deti majú rovnaké možnosti prístupu ku všetkým úrovňam kvalitného vzdelania, a aby pokračovali v prijímaní opatrení zabraňujúcich nesprávnemu umiestňovaniu detí do osobitných škôl a tried.
- (45) Vo svojom rozsudku z 29. januára 2013, Horváth a Kiss/Maďarsko, ESĽP dospel k záveru, že príslušné maďarské právne predpisy uplatňované v praxi neposkytujú dostatočné záruky a vedú k nadmernému zastúpeniu a segregácii rómskych detí v osobitných školách v dôsledku systémovej nesprávnej diagnostiky duševného postihnutia, čo vedie k porušeniu práva na vzdelanie bez diskriminácie. Na vykonanie tohto rozsudku sa stále čaká.
- (46) Komisia 26. mája 2016 poslala maďarským orgánom formálnu výzvu v súvislosti s maďarskými právnymi predpismi aj správny postupmi, ktoré vedú k tomu, že rómske deti sa neúmerne umiestňujú do osobitných škôl pre duševne postihnuté deti, kde sú

samostatná smernica v zmysle článku 16 ods. 1 smernice 89/391/EHS) (Ú. v. ES L 348, 28.11.1992, s. 1).

zastúpené nadmerne, a v rámci bežných škôl čelia značnej miere segregovaného vzdelávania.

- (47) Vo svojom rozsudku z 20. októbra 2015, Balázs/Maďarsko, ESLP dospel k záveru, že v súvislosti s neuznaním uvádzaného protirómskeho motívu útoku došlo k porušeniu zákazu diskriminácie. Vo svojom rozsudku z 12. apríla 2016, R. B./Maďarsko, ESLP uviedol, že z dôvodu nedostatočného vyšetrovania obvinení z rasovo motivovaného zneužívania došlo k porušeniu práva na súkromný život. Na vykonanie týchto rozsudkov sa stále čaká.
- (48) Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva v nadväznosti na správy o krokoch miestnej vlády v Miškolci týkajúce sa núteného súdneho vyst'ahovania Rómov vykonal v dňoch 29. júna až 1. júla 2015 v Maďarsku návštevu na účely miestnej obhliadky. Komisár Rady Európy pre ľudské práva 26. januára 2016 poslal maďarským orgánom list, v ktorom vyjadril obavy zo zaobchádzania s Rómami v Miškolci.
- (49) Výbor ministrov Rady Európy vo svojom uznesení z 5. júla 2017 odporučil maďarským orgánom, aby pokračovali v zlepšovaní udržateľného dialógu so židovskou komunitou, aby sa boj proti antisemitizmu na verejných miestach stal najvyššou prioritou, aby sa neprestajne usilovali o predchádzanie všetkým rasovo a etnicky motivovaným alebo antisemitským činom, aby ich odhaľovali, vyšetrovali, stíhali a efektívne postihovali, a to vrátane vandalizmu a nenávistných prejavov, a aby zvažili zmenu zákona tak, aby sa ním zabezpečovala čo najširšia možná právna ochrana pred rasistickými trestnými činmi.
- (50) Vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 Výbor OSN pre ľudské práva vyjadril znepokojenie zo správ o tom, že rómske spoločenstvo je naďalej vystavené rozsiahlej diskriminácii a vylúčeniu, nezamestnanosti, segregácii v rámci bývania a vzdelávania. Jeho obavy sa týkali predovšetkým toho, že bez ohľadu na zákon o verejnom vzdelávaní segregácia v školách, najmä cirkevných a súkromných, stále prevláda a počet rómskych detí, ktoré sú umiestňované do škôl pre deti s miernym postihnutím, je stále neúmerne vysoký. Výbor spomenul aj obavy z rozšírenia trestných činov z nenávisťi a z nenávistných prejavov v politických diskusiách, médiách a na internete, ktoré sú zacielené na menšiny a najmä Rómov, Moslimov, migrantov a utečencov, a to aj v rámci vládou sponzorovaných kampaní. Výbor vyjadril obavy z prevládania antisemitských stereotypov. So znepokojením takisto poukázal na tvrdenia, že počet zaregistrovaných trestných činov z nenávisťi je mimoriadne nízky, lebo polícia často dôveryhodné udania z trestných činov z nenávisťi a trestných nenávistných prejavov často nevyšetrí a nestíha. Výbor napokon vyjadril aj znepokojenie zo správ o tom, že polícia sústavne využíva postupy rasového profilovania Rómov.

Základné práva migrantov, žiadateľov o azyl a utečencov

- (51) Vysoký komisár OSN pre utečencov (UNHCR) 3. júla 2015 vyjadril obavy zo zrýchleného konania, pokiaľ ide o novelizáciu azylového práva. Dňa 17. septembra 2015

Vysoký komisár OSN pre ľudské práva vyjadril stanovisko, že Maďarsko svojím zaobchádzaním s utečencami a migrantmi porušilo medzinárodné právo. Komisár Rady Európy pre ľudské práva 27. novembra 2015 vydal vyhlásenie o tom, že reakcia Maďarska na problém utečencov vôbec neberie do úvahy ľudské práva. Dňa 21. decembra 2015 Vysoký komisár OSN pre utečencov, Rada Európy a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva naliehavo vyzvali Maďarsko, aby sa zdržalo politík a postupov, ktorými sa podporuje intolerancia a obavy a stimuluje xenofóbia voči utečencom a migrantom. Vysoký komisár OSN pre utečencov 6. júna 2016 vyjadril znepokojenie z rastúceho počtu údajného zneužívania žiadateľov o azyl a migrantov zo strany colných orgánov v Maďarsku a zo širších reštriktívnych pohraničných a legislatívnych opatrení vrátane prístupu ku konaniu o azyle.

- (52) Pracovná skupina OSN pre svojvoľné zadržiavanie 3. júla 2014 uviedla, že je nutné výrazne zlepšiť situáciu žiadateľov o azyl a migrantov v nelegálnom postavení a že jej treba venovať pozornosť, aby sa zabránilo svojvoľnému pozbaveniu osobnej slobody. Podobné obavy týkajúce sa zadržiavania, najmä maloletých osôb bez sprievodu, vyjadril aj komisár Rady Európy pre ľudské práva v správe nasledujúcej po jeho návšteve v Maďarsku, ktorá bola zverejnená 16. decembra 2014. Európsky výbor na zabránenie mučeniu a neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (CPT) v dňoch 21. – 27. októbra 2015 navštívil Maďarsko, pričom vo svojej správe spomenul značný počet tvrdení cudzích štátnych príslušníkov (vrátane maloletých osôb bez sprievodu) o tom, že policajní úradníci a ozbrojená stráž pracujúci v zariadeniach určených na zaistenie prísťahovalcov alebo žiadateľov o azyl s nimi fyzicky zle zaobchádzali. Vysoký komisár OSN pre utečencov 7. marca 2017 vyjadril obavy z nového zákona odhlasovaného v maďarskom parlamente, ktorým sa stanovuje povinné zaistenie všetkých žiadateľov o azyl vrátane detí počas celého konania o azyle. Podobné obavy z daného zákona vyjadril vo svojom vyhlásení z 8. marca 2017 aj komisár Rady Európy pre ľudské práva. Podvýbor OSN pre zákaz mučenia 31. marca 2017 naliehavo vyzval Maďarsko, aby okamžite riešilo nadmerné využívanie zaist'ovania.
- (53) Osobitný zástupca generálneho tajomníka Rady Európy pre migráciu a utečencov v dňoch 12. – 16. júna 2017 navštívil Srbsko a dve tranzitné zóny v Maďarsku. Vo svojej správe odporučil niekoľko opatrení. Vyzval napríklad maďarské orgány, aby prijali potrebné opatrenia (aj formou revízie príslušného legislatívneho rámca a zmenou príslušných postupov) na zabezpečenie toho, aby cudzí štátni príslušníci prichádzajúci na hranice alebo prítomní na maďarskom území neboli odrádzaní od podania žiadosti o medzinárodnú ochranu. Dve tranzitné zóny v dňoch 5. – 7. júla navštívila aj delegácia Lanzarotského výboru Rady Európy (Výbor strán Dohovoru Rady Európy o ochrane detí pred sexuálnym vykorisťovaním a sexuálnym zneužívaním), ktorá poskytla mnohé odporúčania. Vyzvala napríklad na to, aby sa so všetkými osobami vo veku do 18 rokov zaobchádzalo ako s deťmi bez diskriminácie na základe veku, aby sa zabezpečilo, že všetky deti v rámci maďarskej jurisdikcie budú chránené pred sexuálnym vykorisťovaním a zneužívaním, a aby sa systémovo umiestňovali do hlavných inštitúcií na ochranu detí

s cieľom predchádzať možnému sexuálnemu vykorisťovaniu a zneužívaniu zo strany dospelých a mladistvých v tranzitných zónach.

- (54) Vo svojom rozsudku zo 14. marca 2017, Ilias a Ahmed/Maďarsko, ESĽP dospel k záveru, že došlo k porušeniu práva žiadateľov na osobnú slobodu a bezpečnosť. ESĽP takisto potvrdil, že došlo k porušeniu zákazu nehumánneho alebo ponižujúceho zaobchádzania, pokiaľ ide o vyhostenie žiadateľov do Srbska, ako aj k porušeniu práva na účinný opravný prostriedok v súvislosti s podmienkami zaistenia v tranzitnej zóne Röszke. Vec v súčasnosti čaká na pojednávanie na Európskom súde pre ľudské práva (Veľká komora).
- (55) Dňa 7. decembra 2017 sa Komisia rozhodla pristúpiť k ďalšiemu štádiu postupu v prípade nesplnenia povinností proti Maďarsku v súvislosti s jeho právnymi predpismi o azyle a poslala odôvodnené stanovisko. Komisia zastáva názor, že maďarské právne predpisy nie sú v súlade s právom Únie, najmä smernicami Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ¹, 2008/115/ES² a 2013/33/EÚ³ a niektorými ustanoveniami charty.
- (56) Vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 Výbor OSN pre ľudské práva vyjadril obavy z toho, že maďarský zákon prijatý v marci 2017, ktorý umožňuje automatický presun všetkých žiadateľov o azyl do tranzitných zón počas trvania ich konania o azyle s výnimkou maloletých osôb bez sprievodu (čo sa vymedzuje ako deti do 14 rokov), nespĺňa právne normy, pretože sa ním povoľuje zdĺhavé a nekonečné obdobie zaistenia, neobsahuje nijakú zákonnú požiadavku na okamžité preskúmanie osobitných podmienok každého dotknutého jednotlivca a chýbajú procesné záruky na účelne spochybnenie presunu do tranzitných zón. Výbor mimoriadne znepokojili správy o rozsiahlom využívaní automatického zadržavania prisťahovalcov v zaisťovacích zariadeniach v Maďarsku a to, že obmedzenia osobnej slobody sa používajú ako všeobecný odrádzajúci prostriedok proti neoprávnenému vstupu a nie ako reakcia na individuálne určenie rizika. Výbor vyjadril znepokojenie aj z údajných chabých podmienok v niektorých zaisťovacích zariadeniach. S obavami vzal na vedomie zákon o odsune migrantov, ktorý bol prvýkrát zavedený v júni 2016 a ktorý umožňuje polícii, aby okamžite vyhostila kohokoľvek, kto nezákonne prekročí hranicu a bol zadržaný na maďarskom území 8 km od hranice, pričom tento ukazovateľ sa následne rozšíril na celé územie Maďarska, ako aj dekrét 191/2015 o určení Srbska za „bezpečnú tretiu krajinu“, ktorý umožňuje odsun migrantov späť na hranici Maďarska so Srbskom. Výbor s obavami vzal na vedomie správy o tom, že odsun migrantov sa uplatňuje svojvoľne a že jednotlivci, na ktorých sa uplatnilo toto opatrenie, majú veľmi obmedzenú možnosť podať žiadosť o azyl alebo právo na odvolanie. S obavami takisto poukázal na správy

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 60).

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 24.12.2008, s. 98).

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 96).

o kolektívnom a násilnom vyhostovaní vrátane údajných závažných fyzických útokov, útokov policajnými psami a strieľania gumovými projektilmi, ktoré viedli k vážnym zraneniam a minimálne v jednom prípade aj k úmrtiu žiadateľa o azyl. Výbor znepokojili aj správy o tom, že posudzovanie veku detských žiadateľov o azyl a maloletých osôb bez sprievodu vykonávané v tranzitných zónach je nedostatočné, že sa do veľkej miery opiera o vizuálne preskúmanie odborníkom a že je nepresné, ako aj správy o údajnom nedostatočnom prístupe týchto žiadateľov o azyl k vzdelávaniu, sociálnym a psychologickým službám a právnej pomoci.

Sociálne práva

- (57) V správe zverejnenej 16. decembra 2014 v nadväznosti na návštevu Maďarska komisár Rady Európy pre ľudské práva uviedol svoje obavy z opatrení prijatých s cieľom zakázať prespávanie na ulici a stavanie chatiek a chatrčí, ktoré sa všeobecne vnímajú ako kriminalizácia bezdomovcov v praxi. Komisár naliehavo vyzval maďarské orgány, aby vyšetrili hlásené prípady núteného súdneho vyst'ahovania bez alternatívnych riešení a odoberania detí rodinám na základe slabých sociálno-ekonomických podmienok. Vo svojich záverečných pripomienkach z 5. apríla 2018 Výbor OSN pre ľudské práva vyjadril znepokojenie zo štátnych a miestnych právnych predpisov vychádzajúcich zo štvrtej novely základného zákona, v ktorých sa mnohé verejné priestory označujú ako zakázané miesta na prespávanie na ulici a ktorými sa vlastne trestá bezdomovstvo.
- (58) Európsky výbor pre sociálne práva vo svojich záveroch z roku 2017 uviedol, že Maďarsko nedodržiava Európsku sociálnu chartu, pretože samostatne zárobkovo činné osoby a pracovníci v domácnosti, ako ani iné kategórie pracovníkov nie sú chránené nariadeniami o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, že opatrenia prijaté na účely zníženia úmrtnosti matiek nie sú dostatočné, že minimálna výška starobných dôchodkov je nepostačujúca, že minimálna výška pomoci pre uchádzačov o prácu je nepostačujúca, že maximálne trvanie obdobia, počas ktorého uchádzači o prácu poberajú dávky v nezamestnanosti, je príliš krátke a že minimálna výška dávok na rehabilitáciu a invaliditu je v určitých prípadoch nedostatočná. Výbor takisto dospel k záveru, že Maďarsko nedodržiava Európsku sociálnu chartu, pretože úroveň sociálnej pomoci vyplácanej jedinej osobe bez prostriedkov vrátane starších osôb nie je postačujúca, pretože štátni príslušníci všetkých zmluvných štátov, ktorí majú zákonný pobyt, nemajú zaručený rovnaký prístup k sociálnym službám a pretože nebolo určené, že existuje dostatočná ponuka bývania pre zraniteľné rodiny.
- (59) Vo svojich odporúčaníach z 11. júla 2017 o národnom programe reforiem Maďarska na rok 2017, ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Maďarska na rok 2017, Rada uviedla, že dostatočnosť a pokrytie sociálnej pomoci a dávok v nezamestnanosti sú obmedzené, že trojmesačné obdobie poberania dávok v nezamestnanosti je stále najnižšie v Únii, pričom je kratšie ako priemerný čas, počas ktorého si uchádzači o prácu nájdu zamestnanie, a že reformou sociálnej pomoci z roku

2015 sa zefektívnil systém vyplácania dávok, no nezdá sa, že by sa ňou zaručila jednotná a minimálne postačujúca životná úroveň pre osoby v núdzi.

(60) Dňa [...] 2018 si Rada vypočula Maďarsko v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ.

(61) Z týchto dôvodov by sa malo určiť, v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ, že zo strany Maďarska existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ.

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska.

Článok 2

Rada odporúča, aby Maďarsko do troch mesiacov po oznámení tohto rozhodnutia prijala tieto opatrenia: [...]

Článok 3

Toto rozhodnutie nadobúda účinnosť [...] dňom nasledujúcim po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Článok 4

Toto rozhodnutie je určené Maďarsku.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Parlament sa po prvýkrát od svojho založenia rozhodol, že napíše správu o preskúmaní potreby začatia konania podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ. Spravodajkyňa teda využila túto príležitosť na vymedzenie krokov, ktoré viedli k prijatiu záveru, že naozaj existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ zo strany Maďarska. Dúfa tak, že pomôže budúcim kolegom, ktorí sa možno ocitnú pred podobnou úlohou.

Európska únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.

Ak tieto hodnoty považujeme za spoločné, musíme ich chrániť vždy, keď ich niekto ohrozuje. EÚ pritom má k dispozícii prostriedky na ochranu našich spoločných hodnôt, a to možnosť využitia konania podľa článku 7 ZEÚ. Rozsah pôsobnosti tohto článku sa týka práva Únie, rozširuje sa však aj na oblasti, v ktorých členské štáty konajú autonómne.

Spravodajkyňa sa inšpirovala oznámením Európskej komisie (COM(2003) 606) s názvom Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Európska únia. Uvádza sa v ňom toto:

„Rozsah pôsobnosti článku 7 sa netýka oblastí, na ktoré sa vzťahuje právo Únie. To znamená, že Únia by mohla konať nielen v prípade porušenia spoločných hodnôt v tejto obmedzenej oblasti, ale aj v prípade porušenia v oblasti, kde členské štáty konajú autonómne.“ Ďalej sa v ňom spomína, že: *„Článkom 7 sa teda Únii zveruje právomoc konať, ktorá sa veľmi líši od jej právomoci zabezpečiť, aby členské štáty pri vykonávaní práva Únie rešpektovali základné práva.“*

Spravodajkyňa dúfa, že týmto sa objasní rozsah pôsobnosti predloženej správy, ktorá sa skutočne zaoberá obavami v súvislosti s maďarskými právnymi predpismi a postupmi, ktoré sa priamo alebo nepriamo týkajú sekundárneho práva EÚ.

V správe sa zároveň uvádzajú prípady, ktoré Komisia riešila v rámci postupov v prípade nesplnenia povinnosti. Hoci tieto prípady nesplnenia povinnosti už možno boli uzavreté, v tejto správe sa uvádzajú, pretože môžu mať vplyv na celkovú atmosféru v krajine. Jednotlivé právne predpisy mohli byť na papieri revidované tak, aby rešpektovali európske hodnoty, škoda sa však reálne už stala. Negatívny vplyv realizovaných opatrení, ktoré boli následne stiahnuté alebo posunuté ďalej, no (zatiaľ) sa nevykonali, na slobody v spoločnosti, tvorí nepopierateľnú súčasť analýzy podľa článku 7.

Svoje prvé uznesenie o základných právach v Maďarsku (v tom čase o novom zákone o médiách) vydal Parlament v roku 2011. V roku 2013 sa hlasovalo o vypracovanej správe o situácii v oblasti základných práv: normy a postupy v Maďarsku a Parlament ďalej situáciu sledoval. Stále sme žiadali opatrenia od Rady a Komisie, ale bez úspechu. Až v roku 2014

Komisia predstavila rámec na ochranu zásad právneho štátu v EÚ. Logickou nadväznosťou by bolo začatie rozhovorov s Maďarskom o právnom štáte na základe tohto nového mechanizmu. Keďže sa tak nestalo, v máji 2017 Parlament poveril Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci, aby vypracoval túto správu.

Starostlivé zváženie všetkých skutočností uvedených vyššie a súčasná snaha o zapojenie ďalších subjektov do procesu chvíľu trvá. Úsilie o čo najskoršie hlasovanie by pritom nijako nepomohlo.

Súčasťou procesu je organizácia vypočutí, aby európski občania chápali, aká je situácia, zvolanie dôkladných schôdzí s kolegami tieňovými spravodajcami, na ktoré sa pozvú externí odborníci z medzinárodných a európskych organizácií, konzultácia s rôznymi zainteresovanými stranami, návšteva kontrolovaného členského štátu a pozvanie iných výborov Parlamentu, aby sa zapojili a na základe svojich poznatkov vyjadrili stanoviská.

Plenárne zasadnutie Parlamentu dalo spravodajkyňi mandát, na základe čoho prevzala úlohu vykonania hĺbkovej analýzy a daný prístup podrobnejšie rozpracovala. Hovorili sme a vypočuli sme si zástupcov Komisie, Agentúry pre základné práva, komisára Rady Európy pre ľudské práva, zástupcov Benátskej komisie, osobitného zástupcu generálneho tajomníka Rady Európy pre migráciu a utečencov, zástupcov Lanzarotského výboru, maďarskej vlády, rôznych mimovládnych organizácií a akademickej obce v Bruseli, Štrasburgu a Budapešti. V duchu transparentnosti spravodajkyňa k tejto správe pripojila zoznam organizácií, s ktorými sa počas tohto prieskumu stretla. Keďže Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci neuskutočnil žiadnu oficiálnu návštevu delegácie, spravodajkyňa vykonala návštevu sama. V rámci budúcich konaní sa dôrazne odporúča vyslať parlamentnú delegáciu do dotknutého členského štátu. Orgánom a občanom kontrolovaného členského štátu sa totiž ťažko vysvetľuje, že Parlament posudzuje situáciu ako jasné riziko vážneho porušenia európskych hodnôt zakotvených v zmluvách, keď daný štát ani nenavštívil.

Vypracovanie stanovísk ďalšími parlamentnými výbormi vedie k širšiemu osloveniu poslancov Parlamentu a je prejavom spoločnej zodpovednosti a zárukou inkluzívnejšieho postupu. Spravodajkyňa sa chce úprimne poďakovať výborom, ktoré prispievajú ku konečnej správe.

Každý faktor sa zvažuje na základe stanovísk tretích subjektov, často orgánov Rady Európy, OSN, OBSE a príležitostne aj na základe rozsudkov vnútroštátnych a medzinárodných súdov. Hoci spravodajkyňa víta, že sa môže oprieť o názory týchto inštitúcií, zároveň ide o prejav medzier, ktoré má EÚ v oblasti výskumu, analýzy a zverejňovania dokumentov o stave demokracie, právneho štátu a základných práv v členských štátoch. Spravodajkyňa by preto rada zopakovala výzvu tohto Parlamentu adresovanú Rade, aby naliehavo vytvorila mechanizmus EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva a používala ho.

Ak však chýba politická vôľa, inštitucionálne konštrukcie nikdy neuspeli. Európska únia je projekt založený na spoločných hodnotách a solidarite. Európska história bola násilná a práva jednotlivcov sa často pošliapavali v mene tzv. väčšieho dobra. Prešlo 73 rokov od konca

2. svetovej vojny a 29 rokov od pádu Berlínskeho múra. Obidve tieto skúsenosti sú vryté do našej spoločnej pamäte.

Práve toto pochopenie minulosti bolo inšpiráciou pre preambulu ZEÚ: *„Čerpajúc inšpiráciu z kultúrneho, náboženského a humanistického dedičstva Európy, z ktorého sa vyvinuli univerzálne hodnoty nezrušiteľných a nescudziteľných práv ľudskej bytosti, slobody, demokracie, rovnosti a právneho štátu, pripomínajúc si historický význam skončovania s rozdelením európskeho kontinentu a potrebu vytvoriť pevné základy pre budovanie budúcej Európy, potvrdzujúc oddanosť princípom slobody, demokracie, rešpektovania ľudských práv a základných slobôd a právneho štátu.“*

Zodpovední vedúci predstavitelia berú toto dedičstvo na vedomie a v súlade s ním konajú. Blízki priatelia sa nehanbia povedať si navzájom nepríjemnú pravdu.

Na základe postupu opísaného vyššie spravodajkyňa považuje za nutné požiadať Radu, aby predložila vhodné opatrenia na obnovenie inkluzívnej demokracie, právneho štátu a dodržiavania základných práv v Maďarsku.

**PRÍLOHA: ZOZNAM SUBJEKTOV ALEBO OSÔB,
KTORÉ POSKYTLI SPRAVODAJKYNI INFORMÁCIE**

Tento zoznam bol vypracovaný absolútne dobrovoľne na základe výlučnej zodpovednosti spravodajkyne. Počas prípravy návrhu správy prijala spravodajkyňa podnety od týchto subjektov alebo osôb:

Subjekt a/alebo osoba
Amnesty International
ANKH
atlatszo.hu
A Város Mindenkié
Center for Fundamental Rights (Centrum pre základné práva)
Stredoeurópska univerzita
Civil Liberties Union for Europe (Únia občianskych slobôd pre Európu)
Rada Európy, Úrad komisára pre ľudské práva
Rada Európy, generálny tajomník
Rada Európy, osobitný zástupca generálneho tajomníka pre migráciu a utečencov
Rada Európy, Benátska komisia
Rada Európy, Lanzarotský výbor
Právnická fakulta univerzity ELTE
Európska komisia
Európsky vysokoškolský inštitút, Škola nadnárodného riadenia
Medzinárodná federácia pre ľudské práva FIDH
Freedom House
Agentúra pre základné práva
Spoločnosť Háttér
Maďarský mimoriadny a splnomocnený veľvyslanec, stále zastúpenie pri EÚ
Maďarské ministerstvo zahraničných vecí
Maďarské štátne ministerstvo pre parlamentné záležitosti
Maďarskí vládni úradníci v tranzitnej zóne Röszke
Maďarská Únia pre občianske slobody
Maďarský Helsinský výbor
Združenie Idetartozunk
K-monitor
Menedék
Monitor médií Mérték
Univerzita Middlesex
MigSzol – Skupina pre solidaritu s migrantmi v Maďarsku
MUOSZ – Národné združenie maďarských novinárov
Népszabadság
OLAF – Európsky úrad pre boj proti podvodom
Európsky politický inštitút otvorenej spoločnosti
Inštitút politického kapitálu
Univerzita v Princetone

Reportéri bez hraníc
Úrad pre rómske iniciatívy v Inštitúte otvorenej spoločnosti
Program Roma Lightbringers
Sieť rómskych mediátorov
Tlačové centrum pre Rómov
Skupina RTL
Transparency International
Združenie Transvanilla Transgender
UNHCR
Univerzita v Pécsi
444.hu