

Brusel 18. září 2018
(OR. en)

12266/18

Interinstitucionální spis:
2018/0902(NLE)

FREMP 146
JAI 894
POLGEN 154
AG 22

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Ellen ROBSONOVÁ, ředitelka pro legislativní akty, za Evropský parlament
Datum přijetí:	18. září 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Předmět:	Návrh ROZHODNUTÍ RADY, který se stanovuje, že existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Maďarské republiky

Delegace naleznou v příloze odůvodněný návrh přijatý Evropským parlamentem týkající se rozhodnutí Rady, kterým se podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stanovuje, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena.



PŘIJATÉ TEXTY

Prozatímní znění

P8_TA-PROV(2018)0340

Situace v Maďarsku

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (2017/2131(INL))

Evropský parlament,

- s ohledem na Smlouvu o Evropské unii, a zejména na článek 2 a čl. 7 odst. 1 této smlouvy,
- s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie,
- s ohledem na Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a na její protokoly,
- s ohledem na Všeobecnou deklaraci lidských práv,
- s ohledem na mezinárodní smlouvy Organizace spojených národů a Rady Evropy v oblasti lidských práv, jako je Evropská sociální charta a Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácího násilí (Istanbulská úmluva),
- s ohledem na své usnesení ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku¹,
- s ohledem na svá usnesení ze dne 16. prosince 2015² a ze dne 10. června 2015 o situaci v Maďarsku³,
- s ohledem na své usnesení ze dne 3. července 2013 o stavu dodržování základních práv: normy a postupy v Maďarsku (v souladu s usnesením Evropského parlamentu ze dne 16. února 2012)⁴,
- s ohledem na svá usnesení ze dne 16. února 2012 o aktuálním vývoji politické situace v Maďarsku⁵ a ze dne 10. března 2011 o mediálním zákonu v Maďarsku⁶,

¹ Přijaté texty, P8_TA(2017)0216.

² Úř. věst. C 399, 24.11.2017, s. 127.

³ Úř. věst. C 407, 4.11.2016, s. 46.

⁴ Úř. věst. C 75, 26.2.2016, s. 52.

⁵ Úř. věst. C 249 E, 30.8.2013, s. 27.

⁶ Úř. věst. C 199 E, 7.7.2012, s. 154.

- s ohledem na své usnesení ze dne 25. října 2016 obsahující doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva¹,
 - s ohledem na své legislativní usnesení ze dne 20. dubna 2004 o sdělení Komise ohledně článku 7 Smlouvy o Evropské unii: dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena²,
 - s ohledem na sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 15. října 2003 týkající se článku 7 Smlouvy o Evropské unii – dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena³,
 - s ohledem na výroční zprávy Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA) a Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF),
 - s ohledem na články 45, 52 a 83 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a stanoviska Výboru pro rozpočtovou kontrolu, Výboru pro kulturu a vzdělávání, Výboru pro ústavní záležitosti a Výboru pro práva žen a rovnost pohlaví (A8-0250/2018),
- A. vzhledem k tomu, že Evropská unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv včetně práv příslušníků menšin, jak je uvedeno v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“), obsaženo v Listině základních práv Evropské unie a zakotveno v mezinárodních smlouvách v oblasti lidských práv, a že tyto hodnoty, jež jsou společné všem členským státům a k nimž se všechny členské státy svobodně zavázaly, představují základ práv, která požívají osoby žijící na území EU;
- B. vzhledem k tomu, že jakékoli zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU členským státem se netýká pouze konkrétního členského státu, v němž se nebezpečí naplní, ale má dopad na ostatní členské státy, na vzájemnou důvěru mezi nimi a na samotnou podstatu Unie a základní práva jejích občanů zaručená právními předpisy Unie;
- C. vzhledem k tomu, že podle sdělení Komise z roku 2003 ohledně článku 7 Smlouvy o Evropské unii není oblast působnosti článku 7 Smlouvy o EU omezena na oblasti, na něž se vztahuje právo Unie, jako v případě článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, a vzhledem k tomu, že Unie může posuzovat existenci zřejmého nebezpečí závažného porušení společných hodnot v oblastech spadajících do kompetence členských států;
- D. vzhledem k tomu, že čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU představuje preventivní fázi, která Unii poskytuje možnost zasáhnout v případě zřejmého nebezpečí závažného porušení společných hodnot; vzhledem k tomu, že tento preventivní zásah předpokládá dialog s dotčeným členským státem a jeho cílem je předejít případným sankcím;
- E. vzhledem k tomu, že ačkoli maďarské orgány byly trvale připraveny projednat zákonnost každého konkrétního opatření, situace nebyla řešena a stále existují obavy, což má negativní dopad na obraz Unie, jakož i její účinnost a důvěryhodnost při ochraně základních práv, lidských práv a demokracie na celém světě a poukazuje na potřebu řešit tyto obavy společným postupem Unie;

¹ Úř. věst. C 215, 19.6.2018, s. 162.

² Úř. věst. C 104 E, 30.4.2004, s. 408.

³ COM(2003)0606.

1. konstatuje, že se obavy Parlamentu týkají těchto otázek:
 - fungování ústavního a volebního systému;
 - nezávislost soudnictví a dalších institucí a práva soudců;
 - korupce a střety zájmů;
 - ochrana soukromí a údajů;
 - svoboda projevu;
 - akademická svoboda;
 - svoboda náboženského vyznání;
 - svoboda sdružování;
 - právo na rovné zacházení;
 - práva osob patřících k menšinám, včetně Romů a Židů, a ochrana proti nenávistným výrokům namířeným proti těmto menšinám;
 - základní práva migrantů, žadatelů o azyl a uprchlíků;
 - hospodářská a sociální práva;
2. je přesvědčen, že skutečnosti a tendence uvedené v příloze tohoto usnesení společně představují systémové ohrožení hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU a znamenají zřejmé nebezpečí jejich závažného porušení;
3. bere na vědomí výsledek parlamentních voleb v Maďarsku, které se konaly dne 8. dubna 2018; zdůrazňuje skutečnost, že každá maďarská vláda je odpovědná za odstranění nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU, i když je toto nebezpečí trvalým důsledkem politických rozhodnutí navržených nebo schválených předchozími vládami;
4. předkládá proto v souladu s čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU Radě připojený odůvodněný návrh a vyzývá ji, aby rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2 Smlouvy o EU, a aby Maďarsku v tomto ohledu podala vhodná doporučení;
5. pověřuje svého předsedu, aby toto usnesení a k němu připojený odůvodněný návrh rozhodnutí Rady předal Radě, Komisi a vládám a parlamentům členských států.

PŘÍLOHA K USNESENÍ

Návrh

Rozhodnutí Rady,

kterým se podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stanovuje, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o Evropské unii, a zejména na čl. 7 odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na odůvodněný návrh Evropského parlamentu,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Evropská unie je založena na hodnotách zakotvených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“), které jsou společné členským státům a mezi něž patří i dodržování demokracie, zásad právního státu a lidských práv. V souladu s článkem 49 Smlouvy o EU vyžaduje přistoupení k Unii dodržování a prosazování hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU.
- (2) Přistoupení Maďarska k Evropské unii bylo dobrovolným aktem na základě svrchovaného rozhodnutí a za širokého konsenzu celého spektra maďarských politických stran.
- (3) Evropský parlament ve svém odůvodněném návrhu představil své obavy ohledně situace v Maďarsku. Hlavní obavy se týkaly zejména fungování ústavního a volebního systému, nezávislosti soudnictví a dalších institucí, práv soudců, korupce a střetů zájmů, ochrany soukromí a údajů, svobody projevu, akademické svobody, svobody náboženského vyznání, svobody sdružování, práva na rovné zacházení, práv osob patřících k menšinám, včetně Romů a Židů, a ochrany proti nenávistným výrokům namířeným proti těmto menšinám, základních práv migrantů, žadatelů o azyl a uprchlíků a hospodářských a sociálních práv.
- (4) Evropský parlament také konstatoval, že maďarské orgány jsou stále připraveny projednat zákonnost každého konkrétního opatření, ale že nepřijaly opatření doporučená v jeho předchozích usneseních.
- (5) Ve svém usnesení ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku Evropský parlament prohlásil, že stávající situace v Maďarsku představuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU a že opravňuje k zahájení řízení podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU.
- (6) Ve svém sdělení z roku 2003 o článku 7 Smlouvy o Evropské unii Komise vyjmenovala řadu zdrojů informací, které je třeba vzít v úvahu při sledování dodržování a prosazování společných hodnot, jako jsou zprávy mezinárodních organizací, zprávy nevládních organizací a rozhodnutí regionálních a mezinárodních soudů. Hluboké znepokojení ohledně stavu demokracie, právního státu a základních práv v Maďarsku vyjádřila celá řada aktérů na vnitrostátní, evropské i mezinárodní úrovni, včetně institucí a orgánů Unie, Rady Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Organizace spojených národů (OSN), jakož i řada organizací občanské společnosti. Je však třeba považovat je za právně

nezávazná stanoviska, neboť pouze Soudní dvůr Evropské unie může vykládat ustanovení Smluv.

Fungování ústavního a volebního systému

- (7) Benátská komise již při několika příležitostech vyjádřila obavy ohledně ústavodárného procesu v Maďarsku, a to jak ve vztahu k základnímu zákonu, tak k jeho novelám. Uvítala skutečnost, že základním zákonem se zavádí ústavní pořádek založený na demokracii, právním státu a ochraně základních práv jako základních principech, a uznala úsilí o zavedení ústavního pořádku v souladu se společnými evropskými demokratickými hodnotami a normami a o regulaci základních práv a svobod v souladu se závaznými mezinárodními nástroji. Kritika byla zaměřena na nedostatečnou transparentnost procesu, nedostatečné zapojení občanské společnosti, absenci skutečné konzultace, ohrožení oddělení pravomocí a oslabení vnitrostátního systému brzd a protivah.
- (8) V důsledku ústavní reformy byly omezeny pravomoci maďarského Ústavního soudu, a to i pokud jde o rozpočtové záležitosti, zrušení žalob ve veřejném zájmu (*actio popularis*), možnosti soudu odkazovat na svou judikaturu platnou před 1. lednem 2012 a omezení pravomoci přezkoumávat ústavnost jakýchkoli změn základního zákona s výjimkou změn procesní povahy. Benátská komise vyjádřila závažné obavy ohledně těchto omezení a ohledně postupu jmenování soudců a ve svém stanovisku k Zákonu č. CLI z roku 2011 o Ústavním soudu Maďarska přijatém dne 19. června 2012 a ve svém stanovisku ke čtvrté novele základního zákona Maďarska přijatém dne 17. června 2013 doporučila maďarským orgánům, aby zajistily nezbytný systém brzd a protivah. Benátská komise ve svých stanoviscích taktéž poukázala na řadu pozitivních prvků reformy, např. poskytnutí rozpočtových záruk, vyloučení znovuzvolení soudců a přiznání práva na zahájení řízení ve věci přezkumu *ex post* komisaři pro základní práva.
- (9) V závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 Výbor OSN pro lidská práva vyjádřil znepokojení související s tím, že stávající postup podávání ústavních stížností poskytuje omezenější přístup k Ústavnímu soudu, nezahrnuje lhůtu pro provedení přezkumu ústavnosti a nemá odkladný účinek na napadené právní předpisy. Zmínil také skutečnost, že ustanovení nového zákona o Ústavním soudu oslabují neodvolatelnost soudců a zvyšují vliv vlády na složení a fungování Ústavního soudu, neboť mění proces jmenování soudců, počet soudců soudu a jejich věk odchodu do důchodu. Výbor byl rovněž znepokojen omezením kompetencí a pravomocí soudu přezkoumávat právní předpisy s dopadem na rozpočtové záležitosti.
- (10) Omezená volební pozorovatelská mise Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE ve své zprávě přijaté dne 27. června 2018 uvedla, že po technické stránce byly volby zvládnuty profesionálně a transparentně, základní práva a svobody byly v plné míře respektovány, avšak že byly uplatňovány v nepříznivé atmosféře. Volební orgány splnily své pověření profesionálním a transparentním způsobem, měly celkovou důvěru zúčastněných stran a byly obecně vnímány jako nestranné. Volební kampaň byla sice živá, ale nepřátelská a zastrahující volební rétorika omezila prostor pro věcnou debatu a snížila schopnost voličů učinit informované rozhodnutí. Financování veřejné kampaně a výdajové stropy měly za cíl poskytnout rovné příležitosti všem kandidátům. Možnosti kandidátů ucházet se o volební křesla za stejných podmínek však výrazně ohrozily nadměrné vládní výdaje na veřejné informační spoty, které zdůrazňovaly volební odkaz vládnoucí strany. Až do ukončení voleb nebyli kandidáti povinni informovat o financování svých kampaní, takže voliči neměli přístup k těmto klíčovým údajům pro informované rozhodnutí. Mise také vyjádřila obavy ohledně vymezení jednomandátových volebních obvodů. Obdobné obavy zazněly již ve společném stanovisku ze dne 18. června 2012 k zákonu o volbě poslanců maďarského parlamentu, které přijala Benátská komise a Rada pro demokratické volby a v němž bylo uvedeno, že volební

obvody musí být vymezeny transparentním a profesionálním způsobem na základě nestranného a objektivního procesu, aby se předešlo sledování krátkodobých politických cílů (účelovému rozdělování volebních obvodů).

- (11) Maďarská vláda v posledních letech široce využívala vnitrostátní konzultace, a rozšiřovala tak přímou demokracii na vnitrostátní úrovni. Komise dne 27. dubna 2017 poukázala na to, že vnitrostátní konzultace pod názvem „Zastavme Brusel“ obsahovaly několik tvrzení a obvinění, které byly věcně nesprávné a mimořádně zavádějící. Maďarská vláda rovněž uskutečnila v květnu 2015 konzultace nazvané „Migrace a terorismus“ a v říjnu roku 2017 konzultace namířené proti takzvanému Sorosovu plánu. Tyto konzultace poukazovaly na paralely mezi terorismem a migrací, vyvolávaly nenávist vůči migrantům a zaměřovaly se zejména na osobu George Sorose a Unii.

Nezávislost soudnictví a dalších institucí a práva soudců

- (12) V důsledku rozsáhlých změn právního rámce uzákoněného v roce 2011 byly předsedovi nově vytvořeného Národního soudního úřadu svěřeny rozsáhlé pravomoci. Benátská komise tyto rozsáhlé pravomoci kritizovala ve svém stanovisku k Zákonu č. CLXII z roku 2011 o právním postavení a odměňování soudců a k Zákonu č. CLXI z roku 2011 o organizaci a správě maďarských soudů přijatém dne 19. března 2012 a ve svém stanovisku k základním právním předpisům týkajícím se soudnictví, které přijala dne 15. října 2012. Podobné obavy vyjádřil i zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a právníků dne 29. února 2012 a 3. července 2013 a Skupina států proti korupci (GRECO) ve své zprávě z 27. března 2015. Všechny tyto zúčastněné strany zdůraznily, že je třeba posílit úlohu kolektivního orgánu – Národní rady soudnictví v pozici orgánu dohledu, neboť předsedu Národního soudního úřadu, jehož jmenuje maďarský parlament, nelze považovat za orgán soudní samosprávy. Na základě mezinárodních doporučení bylo změněno postavení předsedy Národního soudního úřadu a jeho pravomoci byly omezeny tak, aby se zajistila větší rovnováha mezi předsedou a Národní radou soudnictví.
- (13) Od roku 2012 Maďarsko podniklo pozitivní kroky směřující k přenosu určitých funkcí z předsedy Národního soudního úřadu na Národní radu soudnictví s cílem vytvořit lepší rovnováhu mezi těmito dvěma orgány. Stále je však nutný další pokrok. Skupina GRECO ve své zprávě ze dne 27. března 2015 vyzvala k minimalizaci potenciálního rizika diskrečních rozhodnutí předsedy Národního soudního úřadu. Předseda Národního soudního úřadu mimo jiné může přeložit nebo přidělovat soudce a plní taktéž úlohu v rámci soudní kázně. Předseda Národního soudního úřadu také maďarskému prezidentovi předkládá doporučení ohledně jmenování a odvolávání předsedů soudů, což se týká i předsedů a místopředsedů odvolacích soudů. Skupina GRECO uvítala nedávno přijatý etický kodex soudců, ale domnívá se, že by mohl být jasnější a měl by být doprovázen průběžnou odbornou přípravou v rámci služby. Rovněž uznala změny, které byly přijaty v Maďarsku v období 2012–2014 v souvislosti s pravidly soudního náboru a výběrových řízení, kterými Národní rada soudnictví získala v procesu výběru silnější kontrolní funkci. Národní rada soudnictví na svém zasedání, které se konalo 2. května 2018, jednomyslně přijala rozhodnutí týkající se postupu předsedy Národního soudního úřadu, pokud jde o prohlášení, že výzvy k podávání žádostí o soudní funkce a vyšší pozice jsou neúspěšné. V těchto rozhodnutích byl postup předsedy shledán nezákonným.
- (14) Dne 29. května 2018 maďarská vláda přeložila sedmou novelu základního zákona (T/332), která byla přijata 20. června 2018. Novelou byl zaveden nový systém správních soudů.

- (15) V návaznosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 6. listopadu 2012 ve věci C-286/12, *Komise v. Maďarsko*¹, v němž Soudní dvůr rozhodl, že Maďarsko zavedením vnitrostátního systému, jenž ukládá povinný odchod do důchodu soudcům, státním zástupcům a notářům, kteří dosáhli věku 62 let, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, maďarský parlament přijal Zákon č. XX z roku 2013, který stanoví, že se důchodový věk soudců má během deseti let postupně zvýšit na 65 let, a vymezil kritéria pro návrat do funkce nebo odstupné. Tento zákon poskytoval soudcům, kteří odešli do důchodu, možnost vrátit se na své dřívější pozice k témuž soudu a za stejných podmínek, jaké platily před platností právní úpravy o odchodu do důchodu, a pokud se vrátit nechtěli, obdrželi odstupné za ztrátu příjmu v podobě jednorázové částky odpovídající 12 měsíčním mzdám a mohli usilovat o další náhradu soudní cestou, což jim však nezaručovalo opětovné dosazení na vedoucí administrativní pozice. Komise nicméně uznala opatření Maďarska zaměřená na dosažení souladu zákona o odchodu do důchodu s právními předpisy Unie. Ve své zprávě z října 2015 Institut pro lidská práva Mezinárodní asociace advokátů uvedl, že většina odvolaných soudců se do své původní funkce nevrátila, částečně proto, že jejich předchozí funkce již byly obsazené. Uvedl také, že nelze zaručit nezávislost a nestrannost maďarského soudnictví a že záruky právního státu jsou i nadále oslabené.
- (16) Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku ze dne 16. července 2015 ve věci *Gazsó v. Maďarsko* rozhodl, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinné opravné prostředky. ESLP dospěl k závěru, že porušení vycházela z praxe, která spočívala v tom, že Maďarsko opakovaně nezajistilo, aby řízení týkající se občanských práv a povinností byla dokončena v přiměřených lhůtách, a nepřijalo opatření, která by žadatelům umožnila požadovat na vnitrostátní úrovni náhradu za příliš dlouhá občanská soudní řízení. Tento rozsudek stále nebyl vykonán. Nový maďarský občanský soudní řád, který byl přijat v roce 2016, stanoví zrychlení občanskoprávního řízení zavedením dvojfázového postupu. Maďarsko informovalo Výbor ministrů Rady Evropy o tom, že do října 2018 bude přijat nový zákon, který poskytne účinnou nápravu v případě průtahů řízení.
- (17) ESLP v rozsudku ze dne 23. června 2016 ve věci *Baka v. Maďarsko* rozhodl, že bylo porušeno právo na přístup k soudu a na svobodu projevu pana Andráse Baky, který byl v červnu 2009 zvolen předsedou Nejvyššího soudu na šestileté funkční období, ale v souladu s přechodnými ustanoveními základního zákona této funkce pozbyl, neboť právním nástupcem Nejvyššího soudu měla být Curia. Tento rozsudek stále nebyl vykonán. Dne 10. března 2017 Výbor ministrů Rady Evropy požádal, aby byla přijata opatření, která by zabránila dalšímu předčasnému odvolávání soudců z podobných důvodů, což by v této souvislosti zabránilo jakémukoli zneužití. Maďarská vláda konstatovala, že tato opatření nesouvisejí s výkonem rozsudku.
- (18) Dne 29. září 2008 byl komisařem pro ochranu údajů jmenován András Jóri na šestileté funkční období. S účinností od 1. ledna 2012 však maďarský parlament rozhodl reformovat systém ochrany údajů a nahradit komisaře vnitrostátním orgánem pro ochranu údajů a svobodu informací. Mandát pana Jóriho byl proto předčasně ukončen. Dne 8. dubna 2014 Soudní dvůr rozhodl, že nezávislost orgánů dohledu nutně zahrnuje povinnost respektovat délku jejich mandátu do jeho uplynutí a že Maďarsko porušilo své povinnosti vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES². Maďarsko změnilo pravidla týkající se jmenování komisaře, omluvilo se a zaplatilo dohodnutou částku jako náhradu.

¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2012, *Komise v. Maďarsko*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31).

- (19) Benátská komise ve svém stanovisku k Zákonu č. CLXIII z roku 2011 o státním zastupitelství a k Zákonu č. CLXIV z roku 2011 o postavení nejvyššího státního zástupce, státních zástupců a jiných zaměstnanců státního zastupitelství a kariérním postupu státního zástupce v Maďarsku, které přijala dne 19. června 2012, poukázala na několik nedostatků. Ve své zprávě ze dne 27. března 2015 skupina GRECO naléhavě vyzvala maďarské orgány, aby přijaly dodatečná opatření k zabránění zneužití a posílení nezávislosti státního zastupitelství, a to mimo jiné také zrušením možnosti opětovného zvolení nejvyššího státního zástupce. Dále skupina GRECO požadovala, aby disciplinární řízení proti běžným státním zástupcům byla transparentnější a aby se rozhodnutí o postoupení případů jinému státnímu zástupci řídila přísnými právními kritérii a odůvodněními. Podle maďarské vlády byl ve zprávě skupiny GRECO o shodě z roku 2017 uznán pokrok, jehož Maďarsko dosáhlo v souvislosti se státními zástupci (navzdory výzvam předneseným na plenárním zasedání GRECO maďarské orgány zveřejnění publikace zatím nepovolily). Druhá zpráva o shodě se připravuje.

Korupce a střety zájmů

- (20) Ve své zprávě ze dne 27. března 2015 skupina GRECO požadovala vypracování kodexů chování pro poslance maďarského parlamentu obsahující pokyny pro případy střetu zájmů. Kromě toho by poslanci také měli povinně oznamovat střety zájmů, které vznikají ad hoc, a tento požadavek by měla doprovázet ještě důraznější povinnost předkládat majetková přiznání. Dále by měla být doplněna ustanovení umožňující ukládání sankcí za předložení nepřesných majetkových přiznání. Majetková přiznání by se kromě toho měla zveřejňovat na internetu, aby byla umožněna skutečná veřejná kontrola. Měla by být zavedena standardní elektronická databáze, která transparentním způsobem umožní přístup k veškerým majetkovým přiznáním i k jejich změnám.
- (21) Omezená volební pozorovatelská mise Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE ve své zprávě přijaté dne 27. června 2018 dospěla k závěru, že omezený dohled nad financováním kampaní a absence podrobných zpráv o zdrojích finančních prostředků na kampaně až do ukončení voleb narušuje transparentnost financování kampaní a schopnost voličů učinit informované rozhodnutí, což je v rozporu s mezinárodními závazky a osvědčenou praxí. Státní kontrolní úřad má pravomoc sledovat a kontrolovat, zda byly splněny zákonné požadavky. Zpráva neobsahovala oficiální zprávu o auditu týkající se parlamentních voleb konaných v roce 2018, kterou vydává Státní kontrolní úřad, jelikož v té době ještě nebyla dokončena.
- (22) Řídící výbor Partnerství pro otevřené vládnutí obdržel dne 7. prosince 2016 dopis od maďarské vlády, ve kterém oznámila své okamžité vystoupení z partnerství, které na dobrovolném základě sdružuje 75 tisíc zemí a stovky organizací občanské společnosti. Partnerství maďarskou vládu od července 2015 prověřovalo kvůli obavám, které vyjádřily organizace občanské společnosti zejména ve vztahu k prostoru, jež mají pro své působení v zemi. Členy Partnerství pro otevřené vládnutí nejsou všechny členské státy EU.
- (23) Maďarsko je příjemcem finančních prostředků z unijních fondů ve výši 4,4 % HDP, což je více než polovina veřejných investic. Podíl zakázek udělených na základě postupu veřejného zadávacího řízení, v němž byla předložena jediná nabídka, je i nadále velmi vysoký a činí 36 %. Maďarsko v rámci Unie obdrželo v období 2013–2017 nejvyšší procento finančních doporučení od úřadu OLAF v oblasti strukturálních fondů a zemědělství. V roce 2016 dokončil úřad OLAF vyšetřování ve věci dopravního projektu v Maďarsku v hodnotě 1,7 miliardy EUR, jehož hlavními účastníky bylo několik mezinárodně specializovaných stavebních společností. Vyšetřování odhalilo závažné nesrovnalosti a možné podvody a korupci při realizaci projektu. V roce 2017 úřad OLAF zjistil „závažné nesrovnalosti“ a „střety zájmů“ při prošetřování 35 veřejných zakázek na pouliční osvětlení přidělených

společnosti, kterou v té době vedl zeť předsedy vlády. OLAF zaslal Generálnímu ředitelství pro regionální a městskou politiku Evropské komise závěrečnou zprávu s finančními doporučeními ke zpětnému získání prostředků ve výši 43,7 milionu EUR a generálnímu prokurátorovi Maďarska zaslal soudní doporučení. Při přeshraničním vyšetřování, které uzavřel úřad OLAF v roce 2017, byla vyslovena obvinění v souvislosti s případným zneužitím prostředků Unie v 31 výzkumných a rozvojových projektech. Vyšetřování vedené v Maďarsku, Lotyšsku a Srbsku odhalilo subdodavatelský podvod, jehož cílem bylo uměle zvýšit projektové náklady a skrýt skutečnost, že konečnými dodavateli jsou provázané společnosti. OLAF proto uzavřel šetření finančním doporučením, aby Komise získala zpět částku ve výši 28,3 milionu EUR, a soudním doporučením pro maďarské soudní orgány. Maďarsko se rozhodlo neúčastnit se zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, jenž bude odpovědný za vyšetřování, stíhání a předvádění před soud pachatelů a spolupachatelů trestných činů ohrožujících finanční zájmy Unie.

- (24) Podle sedmé zprávy Komise o hospodářské, sociální a územní soudržnosti se od roku 1996 v Maďarsku snížila efektivnost správy věcí veřejných a Maďarsko je jedním z členských států s nejméně efektivní státní správou v Unii. Všechny maďarské regiony jsou hluboko pod úrovní Unie, pokud jde o kvalitu veřejné správy. Podle zprávy EU o boji proti korupci zveřejněné Evropskou komisí v roce 2014 je korupce považována v Maďarsku za rozšířenou (89 %). Podle zprávy Světového ekonomického fóra o globální konkurenceschopnosti za období 2017–2018 byla vysoká míra korupce jedním z nejproblematictějších faktorů podnikání v Maďarsku.

Ochrana soukromí a údajů

- (25) ESLP v rozsudku ze dne 12. ledna 2016 ve věci *Szabó a Vissy v. Maďarsko* shledal, že bylo porušeno právo na respektování soukromého života kvůli nedostatečným právním zárukám coby ochrany proti nezákonnému tajnému sledování pro účely národní bezpečnosti, a to i ve spojení s využíváním telekomunikace. Předkladatelé neuvedli, že by byli vystaveni opatřením tajného sledování, a proto se další individuální opatření nejevila jako potřebná. Jako obecné opatření je nutná změna příslušných právních předpisů. Návrhy na změnu zákona o národních bezpečnostních službách jsou v současnosti předmětem diskuse odborníků příslušných maďarských ministerstev. Na vykonání tohoto rozsudku se proto stále čeká.
- (26) Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy, že právní rámec Maďarska v oblasti tajného sledování pro účely národní bezpečnosti umožňuje hromadné odposlechy komunikace a obsahuje nedostatečné záruky, které by zajišťovaly ochranu proti svévolným zásahům do práva na soukromí. Byl také znepokojen chybějícími ustanoveními, která by zajistila účinnou právní ochranu v případech zneužití a oznámení příslušné osobě co nejdříve po ukončení opatření sledování, aniž by byl ohrožen účel omezení.

Svoboda projevu

- (27) Dne 22. června 2015 Benátská komise přijala stanovisko k právním předpisům týkajícím se sdělovacích prostředků v Maďarsku (Zákon č. CLXXXV o mediálních službách a hromadných sdělovacích prostředcích, Zákon č. CIV o svobodě tisku a právní předpisy týkající se zdanění výnosů z reklamy hromadných sdělovacích prostředků), v němž požadovala několik změn zákona o svobodě tisku a zákona o sdělovacích prostředcích, zejména pokud jde o definici „nelegálního mediálního obsahu“, odhalování novinářských zdrojů a sankcí pro sdělovací prostředky. Podobné obavy byly vyjádřeny v analýze, kterou zadal Úřad zástupce OBSE pro svobodu médií v únoru 2011, ve stanovisku předchozího Komisaře Rady Evropy pro lidská práva o maďarských právních předpisech týkajících se

sdělovacích prostředků s ohledem na normy Rady Evropy v oblasti svobody sdělovacích prostředků ze dne 25. února 2011, jakož i v odborném posouzení odborníků Rady Evropy na maďarské právní předpisy v oblasti sdělovacích prostředků ze dne 11. května 2012. Generální tajemník Rady Evropy ve svém prohlášení ze dne 29. ledna 2013 uvítal, že diskuse v oblasti sdělovacích prostředků vedly k přijetí několika důležitých změn. Přetrvávající obavy však opětovně vyslovil komisař Rady Evropy pro lidská práva také ve zprávě po jeho návštěvě v Maďarsku, která byla zveřejněna 16. prosince 2014. Komisař rovněž zmínil otázky koncentrace vlastnictví sdělovacích prostředků a autocenzury a uvedl, že by měl být zrušen právní rámec, který kriminalizuje pomluvu.

- (28) Benátská komise ve svém stanovisku ze dne 22. června 2015 k právním předpisům v oblasti sdělovacích prostředků rovněž uznala dlouholeté úsilí maďarské vlády o zlepšení původního znění mediálních zákonů v souladu s připomínkami různých pozorovatelů, včetně Rady Evropy, a kladně hodnotila ochotu maďarských orgánů pokračovat v dialogu. Trvala nicméně na tom, že je třeba změnit pravidla vztahující se na volbu členů Mediální rady, aby bylo zajištěno spravedlivé zastoupení společensky významných politických a jiných skupin, a na tom, že by mělo být přezkoumáno postavení předsedy Mediální rady nebo předsedy Mediálního úřadu s cílem omezit koncentraci moci a zajistit politickou nestrannost; podobně by také měla proběhnout reforma Kuratoria. Benátská komise také doporučila decentralizaci správy veřejnoprávních poskytovatelů mediálních služeb, a také aby státní tisková agentura nebyla výlučným poskytovatelem zpráv pro veřejnoprávní poskytovatele mediálních služeb. Podobné obavy byly vyjádřeny v analýze, kterou zadal Úřad zástupce OBSE pro svobodu médií v únoru 2011, ve stanovisku předchozího Komisaře Rady Evropy pro lidská práva o maďarských právních předpisech týkajících se sdělovacích prostředků s ohledem na normy Rady Evropy v oblasti svobody sdělovacích prostředků ze dne 25. února 2011, jakož i v odborném posouzení odborníků Rady Evropy na maďarské právní předpisy v oblasti sdělovacích prostředků ze dne 11. května 2012. Generální tajemník Rady Evropy ve svém prohlášení ze dne 29. ledna 2013 uvítal, že diskuse v oblasti sdělovacích prostředků vedly k přijetí několika důležitých změn. Přetrvávající obavy však opětovně vyslovil komisař Rady Evropy pro lidská práva také ve zprávě po jeho návštěvě v Maďarsku, která byla zveřejněna 16. prosince 2014.
- (29) Benátská komise dne 18. října 2012 přijala stanovisko k Zákonu č. CXII z roku 2011 o informační autonomii a svobodě informací v Maďarsku. Navzdory vcelku kladnému hodnocení Benátská komise zjistila potřebu dalších zlepšení. V návaznosti na další změny tohoto zákona však bylo právo na přístup k vládním informacím dále významně omezeno. Tyto změny byly kritizovány v analýze, kterou zadal Úřad zástupce OBSE pro svobodu médií v březnu 2016. V analýze bylo uvedeno, že částky zaúčtované jako přímé náklady se zdají být zcela opodstatněné, ale účtování poplatků za čas, který mají veřejní úředníci strávit odpovídáním na žádosti, je nepřijatelné. Jak také uznala zpráva Evropské komise o Maďarsku z roku 2018, zaujal komisař pro ochranu údajů, soudy i Ústavní soud k případům týkajícím se transparentnosti progresivní postoj.
- (30) Omezená volební pozorovatelská mise Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE sledující maďarské parlamentní volby v roce 2018 ve své zprávě přijaté dne 27. června 2018 dospěla k závěru, že byl omezen přístup k informacím, jakož i svoboda tisku a sdružování, a to i v souvislosti s nedávnými právními změnami, a že mediální pokrytí kampaně bylo rozsáhlé, ovšem velmi polarizované a nezahrnovalo kritickou analýzu kvůli politizaci vlastnictví sdělovacích prostředků a kvůli masivní vládní propagační kampani. Veřejnoprávní vysílání splnilo svou povinnost poskytnout bezplatný vysílací čas jednotlivým kandidátům, ale jeho zpravodajství a redakční příspěvky jasně favorizovaly vládnoucí koalici, což je v rozporu s mezinárodními standardy. Většina komerčních vysílacích společností ve svém zpravodajství stranila buď vládnoucím, nebo opozičním stranám. Internetové sdělovací

prostředky poskytly prostor pro pluralistickou a tematickou politickou diskusi. Dále konstatovala, že politizace vlastnictví sdělovacích prostředků spolu s omezujícím právním rámcem a absencí nezávislého úřadu pro televizní a rozhlasové vysílání měly odrazující účinek na redakční svobodu, což omezilo přístup voličů k pluralitním informacím. Uvedla také, že novelami se zavedla nepřiměřená omezení práva na přístup k informacím, protože se rozšířila definice informací, které nepodléhají zveřejnění, a zvýšil poplatek za zpracování žádostí o informace.

- (31) Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy ohledně maďarských mediálních zákonů a praktik, jež omezují svobodu přesvědčení a projevu. Byl znepokojen skutečností, že v důsledku postupných změn zákona stávající legislativní rámec nezajišťuje zcela necenzurovaný a neomezený tisk. Se znepokojením konstatoval, že Mediální rada a Mediální úřad nedisponují dostatečnou nezávislostí, aby mohly vykonávat své funkce, a mají příliš rozsáhlé regulační pravomoci a pravomoci v oblasti sankcí.
- (32) Dne 13. dubna 2018 zástupce OBSE pro svobodu médií důrazně odsoudil skutečnost, že maďarské sdělovací prostředky zveřejnily seznam více než 200 osob, které uvedly, že více než 2 000 osob, z nichž některé byly uvedeny jmenovitě, údajně usilují o „svržení vlády“. Tento seznam byl zveřejněn maďarským časopisem Figyelő dne 11. dubna a obsahuje řadu novinářů a dalších občanů. Dne 7. května 2018 vyjádřil zástupce OBSE pro svobodu médií velké znepokojení z odmítnutí udělení akreditace několika nezávislým novinářům, což jim zabránilo ve zpravodajství z inaugurační schůze nového maďarského parlamentu. Bylo rovněž zmíněno, že tato událost by neměla být použita jako nástroj pro omezení obsahu kritického zpravodajství a že tento postup je špatným precedensem pro nové volební období maďarského parlamentu.

Akademická svoboda

- (33) Benátská komise dne 6. října 2017 přijala stanovisko k Zákonu č. XXV ze dne 4. dubna 2017 o změně Zákona č. CCIV z roku 2011 o vnitrostátním terciárním vzdělávání. Komise dospěla k závěru, že společně s přísnějšími lhůtami a závažnými právními následky pro zahraniční vysoké školy, které mají v Maďarsku své sídlo a jsou zde již řadu let zákonně provozovány, je zavedení přísnějších předpisů bez velmi závažných důvodů z hlediska zásad a záruk právního státu a dodržování základních práv velice problematické. Tyto vysoké školy a jejich studenti jsou chráněni vnitrozemskými i mezinárodními pravidly týkajícími se akademické svobody, svobody projevu a sdružování, práva na vzdělání a svobody vzdělávání. Benátská komise maďarským orgánům doporučila, aby zejména zajistily, že nová pravidla týkající se požadavku pracovního povolení nepřiměřeně neovlivní akademickou svobodu a budou uplatňována nediskriminačně a flexibilně, aniž by byla ohrožena kvalita a mezinárodní povaha vzdělávání, které již zajišťují existující vysoké školy. Obavy ohledně změny Zákona č. CCIV z roku 2011 o vnitrostátním terciárním vzdělávání sdíleli také zvláštní zpravodajové OSN pro svobody přesvědčení a projevu, práva na svobodu pokojného shromažďování a sdružování a kulturní práva ve svém stanovisku ze dne 11. dubna 2017. Výbor OSN pro lidská práva v závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 upozornil na chybějící dostatečné odůvodnění pro zavedení takových omezení svobody myšlení, projevu a sdružování i akademické svobody.
- (34) Dne 17. října 2017 maďarský parlament prodloužil lhůtu pro zahraniční vysoké školy působící v Maďarsku pro splnění nových kritérií do 1. ledna 2019, a to na žádost dotčených institucí a na základě doporučení předsednictva maďarské konference rektorů; Benátská komise toto prodloužení uvítala. Stále probíhají jednání mezi maďarskou vládou a dotčenými zahraničními vysokoškolskými institucemi, zejména se Středoevropskou univerzitou, zatímco

právní vakuum, v němž se zahraniční vysoké školy nacházejí, přetrvává, ačkoli Středoevropská univerzita splnila nové požadavky ve stanovená lhůtě.

- (35) Dne 7. prosince 2017 Komise rozhodla, že Maďarsko zažaluje u Soudního dvora Evropské unie na základě toho, že změna zákona č. CCIV z roku 2011 o vnitrostátním terciárním vzdělání nepřiměřeně omezuje vykonávání činnosti unijních a neunijních vysokých škol a je třeba, aby byl znovu uveden v soulad s právními předpisy EU. Komise shledala, že nový zákon je v rozporu s právem akademické svobody, právem na vzdělání a svobodou podnikání, jak jsou zakotvena v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a která vyplývají z právních závazků Unie v rámci mezinárodního obchodního práva.
- (36) Dne 9. srpna 2018 se vyšlo najevo, že maďarská vláda plánuje stáhnout magisterský program genderových studií na veřejné univerzitě na Eötvös Lorand University (ELTE) a odmítnout uznávání magisterského programu genderových studií ze soukromé Středoevropské univerzity. Evropský parlament poukazuje na to, že veřejnému diskursu v Maďarsku dominuje dezinterpretace konceptu genderu, a vyjadřuje nad touto záměrnou dezinterpretací termínů „gender“ a „genderová rovnost“ politování. Evropský parlament odsuzuje útoky na svobodnou výuku a svobodný výzkum, zejména pokud se jedná o genderová studia, která mají za cíl analyzovat mocenské poměry, diskriminaci a genderové vztahy ve společnosti a nalézt řešení pro různé formy nerovnosti a která se stala terčem pomlouvačných kampaní. Evropský parlament požaduje, aby byl plně obnoven a zajištěn základní demokratický princip svobody vzdělávání;

Svoboda náboženského vyznání

- (37) Dne 30. prosince 2011 přijal maďarský parlament zákon č. CCVI z roku 2011 o právu na svobodu svědomí a náboženského vyznání a o právním postavení církví a náboženských skupin v Maďarsku, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2012. Zákon přezkoumal právní subjektivitu mnoha náboženských organizací a omezil počet právně uznaných církví v Maďarsku na 14. Dne 16. prosince 2011 vyjádřil komisař Rady Evropy pro lidská práva své obavy ohledně tohoto zákona v dopise zaslaném maďarským orgánům. V únoru 2012 maďarský parlament v reakci na mezinárodní tlak zvýšil počet uznaných církví na 31. Dne 19. března 2012 přijala Benátská komise stanovisko k zákonu č. CCVI z roku 2011 o právu na svobodu svědomí a náboženského vyznání a o právním postavení církví a náboženských skupin v Maďarsku, v němž poukázala na to, že zákon stanoví řadu požadavků, které jsou nepřiměřené a jsou založeny na nahodilých kritériích, pokud jde o uznávání církve. Dále uvedla, že zákon vedl k procesu rušení registrace stovek dříve právně uznaných církví a že má do jisté míry za následek nerovné, ba dokonce diskriminační zacházení s náboženským přesvědčením a obcemi v závislosti na tom, zda jsou uznány, či nikoliv.
- (38) V únoru 2013 maďarský Ústavní soud rozhodl, že rušení registrace uznaných církví je protiústavní. V reakci na rozhodnutí Ústavního soudu maďarský parlament v březnu 2013 pozměnil základní zákon. V červnu a září 2013 maďarský parlament pozměnil zákon č. CCVI z roku 2011, čímž vytvořil dvoustupňovou klasifikaci sestávající z „náboženských skupin“ a „začleněných církví“. V září 2013 maďarský parlament také výslovně pozměnil základní zákon, aby mohl vybírat náboženské skupiny, které budou „spolupracovat“ se státem v oblasti „činností veřejného zájmu“, čímž sám sobě přiznal diskreční pravomoc při uznávání náboženských organizací na základě hlasování dvoutřetinovou většinou.
- (39) ESLP v rozsudku ze dne 8. dubna 2014 ve věci *Magyar Keresztény Mennonita Egyház a další v. Maďarsko* rozhodl, že Maďarsko porušilo svobodu sdružování ve světle svobody svědomí a náboženského vyznání. Maďarský Ústavní soud konstatoval, že některá pravidla, jimiž se řídí podmínky uznávání za církev, byla protiústavní, a nařídil zákonodárci, aby příslušná

pravidla uvedl do souladu s požadavky Evropské úmluvy o lidských právech. Příslušný zákon byl maďarskému parlamentu předložen v prosinci 2015, avšak nezískal potřebnou většinu. Tento rozsudek nebyl stále vykonán.

Svoboda sdružování

- (40) Dne 9. července 2014 poukázal komisař Rady Evropy pro lidská práva v dopise maďarským orgánům na to, že je znepokojen stigmatizujícími projevy politiků, jež zpochybňují legitimitu činnosti nevládních organizací v souvislosti s audity, které prováděl maďarský vládní kontrolní úřad a které se týkaly nevládních organizací, jež byly provozovateli a příjemci prostředků z fondu pro nevládní organizace v rámci grantů pocházejících z EHP/Norska. Maďarská vláda podepsala dohodu o fondu, v jejímž důsledku výplata těchto grantů nerušeně pokračuje. Ve dnech 8. až 16. února 2016 proběhla návštěva zvláštního zpravodaje OSN pro situaci obhájců lidských práv v Maďarsku, který ve své zprávě uvedl, že stávající právní rámec upravující uplatňování základních svobod, jako jsou právo na svobodu přesvědčení a projevu a právo na pokojné shromažďování a sdružování, je zdrojem závažných problémů a že právní předpisy vztahující se k národní bezpečnosti a migraci mohou rovněž mít omezující dopad na prostředí občanské společnosti.
- (41) V dubnu 2017 byl maďarskému parlamentu předložen návrh zákona o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí, jehož cílem bylo zavedení požadavků souvisejících s předcházení praní špinavých peněz či terorismu. Benátská komise v roce 2013 uznala, že mohou existovat různé důvody pro to, aby stát omezil zahraniční financování, včetně předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu, avšak tyto legitimní cíle by neměly být využívány jako záminka ke kontrole nevládních organizací nebo k omezování jejich schopnosti vykonávat svou legitimní činnost, zejména v rámci ochrany lidských práv. Dne 26. dubna 2017 zaslal komisař Rady Evropy pro lidská práva dopis mluvčímu maďarského parlamentu, v němž konstatoval, že návrh zákona byl předložen na pozadí pokračujících antagonistických projevů jistých členů vládnoucí koalice, kteří některé nevládní organizace kvůli zdroji jejich financování označili za „zahraniční agenty“ a zpochybnili jejich legitimitu; výraz „zahraniční agenti“ však v návrhu zákona není uveden. Podobné obavy byly zmíněny v prohlášení předsedy Konference mezinárodních nevládních organizací Rady Evropy a předsedy Rady odborníků na právo nevládních organizací ze dne 7. března 2017, jakož i ve stanovisku ze dne 24. dubna 2017, které připravila Rada odborníků na právo nevládních organizací, a v prohlášení zvláštních zpravodajů OSN pro situaci obhájců lidských práv a pro podporu a ochranu práva na svobodu přesvědčení a projevu ze dne 15. května 2017.
- (42) Dne 13. června 2017 maďarský parlament návrh zákona s několika změnami přijal. Benátská komise ve svém stanovisku ze dne 20. června 2017 uznala, že výraz „organizace přijímající podporu ze zahraničí“ je neutrální a popisný a že některé z těchto změn představovaly významné zlepšení, ale zároveň nebyly vyřešeny některé další problémy a změny nebyly dostačující na to, aby zmírnily obavy ohledně toho, že zákon povede k nepřiměřenému a zbytečnému zásahu do svobody sdružování a projevu, práva na soukromí a zákazu diskriminace. Výbor OSN pro lidská práva v závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 upozornil na chybějící dostatečné odůvodnění pro zavedení těchto požadavků, které se zdají být součástí pokusu zdiskreditovat jisté nevládní organizace, včetně nevládních organizací, které se věnují ochraně lidských práv v Maďarsku.
- (43) Dne 7. prosince 2017 se Komise rozhodla zahájit soudní řízení proti Maďarsku kvůli nesplnění povinností vyplývajících z ustanovení Smlouvy upravujících volný pohyb kapitálu, neboť ustanovení zákona o nevládních organizacích podle názoru Komise nepřímo diskriminovala a nepřiměřeně omezovala dary ze zahraničí určené organizacím občanské

společnosti. Kromě toho Komise tvrdila, že Maďarsko porušilo právo na svobodu sdružování a právo na ochranu soukromého života a osobních údajů zakotvená v Listině ve spojení s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu kapitálu podle čl. 26 odst. 2 a článků 56 a 63 Smlouvy o fungování Evropské unie.

- (44) V únoru 2018 maďarská vláda předložila legislativní balíček sestávající z návrhů tří zákonů (T/19776, T/19775, T/19774). Dne 14. února 2018 předseda Konference mezinárodních nevládních organizací Rady Evropy a předsedy Rady odborníků na právo nevládních organizací učinili prohlášení, v němž uvedli, že balíček není v souladu se svobodou sdružování, zvláště v případě nevládních organizací, které pracují s migranty. Dne 15. února 2018 vyjádřil komisař Rady Evropy pro lidská práva podobné obavy. Dne 8. března 2018 zvláštní zpravodaj OSN pro podporu a ochranu práva na svobodu přesvědčení a projevu, zvláštní zpravodaj OSN pro situaci obhájců lidských práv, nezávislý odborník OSN pro lidská práva a mezinárodní solidaritu a zvláštní zpravodaj OSN o současných podobách rasismu, rasové diskriminace, xenofobie a související nesnášenlivosti varovali, že tento návrh povede k nežádoucímu omezení svobody sdružování a svobody projevu v Maďarsku. Výbor OSN pro lidská práva v závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy, že odkazem na „přežití národa“ a ochranu občanů a kultury a spojováním činnosti nevládních organizací s údajným mezinárodním spiknutím by legislativní balíček mohl stigmatizovat nevládní organizace a omezit jejich schopnost vykonávat důležité činnosti na podporu lidských práv, a zejména práv uprchlíků, žadatelů o azyl a migrantů. Výbor dále vyjádřil znepokojení nad tím, že by uvalení omezení vztahujících se na zahraniční financování nevládních organizací mohlo být zneužito k vyvíjení protizákonného tlaku na tyto organizace a k neoprávněnému zasahování do jejich činnosti. Cílem jednoho z předložených návrhů zákonů bylo zdanit veškeré zahraniční financování nevládních organizací, včetně financování ze strany EU, ve výši 25 %. Tento legislativní balíček by rovněž připravil nevládní organizace o možnost nápravy právní cestou prostřednictvím odvolání proti svévolným rozhodnutím. Dne 22. března 2018 si Výbor pro právní záležitosti a lidská práva Parlamentního shromáždění Rady Evropy vyžádal stanovisko Benátské komise k návrhu tohoto legislativního balíčku.
- (45) Dne 29. května 2018 maďarská vláda představila návrh zákona, kterým se mění některé zákony týkající se opatření pro boj proti nedovolenému přistěhovalectví (T/333). Návrh je přepracovaným zněním předchozího legislativního balíčku a navrhuje trestní sankce za „napomáhání nedovolenému přistěhovalectví“. Ve stejný den vyzval Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky k tomu, aby byl návrh zákona stažen, a vyjádřil znepokojení nad tím, že tyto návrhy, pokud by byly schváleny, by znemožnily poskytování nezbytné pomoci a služeb osobám, které musely uprchnout ze svých domovů, a dále by přiosťřily napjatou veřejnou diskusi a podpořily vzestup xenofobních postojů. Dne 1. června 2018 vyjádřil komisař Rady Evropy pro lidská práva podobné obavy. Dne 31. května 2018 předsedkyně Výboru pro právní záležitosti a lidská práva Parlamentního shromáždění Rady Evropy potvrdila žádost o stanovisko Benátské komise k tomuto novému návrhu. Předtím, než Benátská komise vydala stanovisko, byl návrh zákona dne 20. června 2018 přijat. Dne 21. června 2018 vysoký komisař OSN pro lidská práva odsoudil rozhodnutí maďarského parlamentu. Dne 22. června 2018 Benátská komise a Úřad pro demokratické instituce a lidská práva OBSE uvedly, že ustanovení o trestněprávní odpovědnosti může zbrzdit chráněnou organizační činnost a svobodné vyjadřování názorů a že je v rozporu se svobodou sdružování a svobodou projevu, a mělo by proto být zrušeno. Dne 19. července 2018 Komise zaslala maďarské vládě formální výzvu týkající se nového právního předpisu, který staví mimo zákon činnosti podporující podávání žádostí o azyl a žádostí o pobyt a dále omezuje právo na podání žádosti o azyl.

Právo na rovné zacházení

- (46) Ve dnech 17. až 27. května 2016 Maďarsko navštívila pracovní skupina OSN pro diskriminaci žen v právních předpisech a v praxi. Pracovní skupina ve své zprávě uvedla, že konzervativní forma rodiny, jejíž ochrana je zaručena jako zásadní pro přežití národa, by neměla být v nerovnováze s politickými, ekonomickými a sociálními právy žen a posilováním jejich postavení. Pracovní skupina také zdůraznila, že právo žen na rovnost nelze vnímat pouze ve světle ochrany zranitelných skupin, jako jsou děti, starší osoby a osoby se zdravotním postižením, jelikož ženy jsou nedílnou součástí všech těchto skupin. V nových školních učebnicích se stále objevují genderové stereotypy, podle kterých jsou ženy primárně matkami a manželkami, přičemž v některých případech jsou matky vykresleny jako méně inteligentní ve srovnání s otcí. Pracovní skupina na druhou stranu uznala úsilí maďarské vlády o větší sladění pracovního a rodinného života zavedením štědrých rodinných přídatků a velkorysých ustanovení v oblasti vzdělávání a péče v předškolním věku. Omezená volební pozorovatelská mise Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE sledující maďarské parlamentní volby v roce 2018 ve své zprávě přijaté dne 27. června 2018 uvedla, že ženy jsou nedostatečně zastoupeny v politickém životě a že na rovnost žen a mužů ve volbách se nevztahují žádné právní požadavky. Ačkoli jedna z hlavních stran umístila ženu do čela své celostátní kandidátky a některé strany se otázkám rovnosti žen a mužů věnovaly ve svých programech, posilování postavení žen byla v rámci kampaně věnována malá pozornost, a to i ve sdělovacích prostředcích.
- (47) Výbor OSN pro lidská práva v závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 přivítal podepsání Istanbulské dohody, avšak vyjádřil politování nad tím, že v Maďarsku stále přetrvávají patriarchální stereotypní postoje k postavení žen ve společnosti, a se znepokojením vzal na vědomí diskriminační poznámky ze strany politických představitelů zaměřené proti ženám. Konstatoval také, že maďarský trestní zákoník nezaručuje plnou ochranu ženským obětem domácího násilí. Vyjádřil znepokojení nad nedostatečným zastoupením žen v rozhodovacích pozicích ve veřejném sektoru, zejména v rámci vládních ministerstev a maďarského parlamentu. Istanbulská dohoda nebyla stále ratifikována.
- (48) Základní zákon Maďarska obsahuje povinná ustanovení o ochraně pracoviště rodičů a o dodržování zásady rovného zacházení; existují proto zvláštní pracovněprávní předpisy upravující situaci žen a matek a otců vychovávajících děti. Dne 27. dubna 2017 Komise vydala odůvodněné stanovisko, v němž Maďarsko vybídla, aby správně provedlo směrnici 2006/54/ES Evropského parlamentu a Rady¹, protože maďarské právní předpisy stanoví výjimku ze zákazu diskriminace na základě pohlaví, která je mnohem širší než výjimka upravená uvedenou směrnicí. Ve stejný den Komise Maďarsku zaslala odůvodněné stanovisko kvůli porušení směrnice 92/85/EHS Rady², která stanovila, že zaměstnavatelé mají povinnost přizpůsobit pracovní podmínky pro těhotné nebo kojící zaměstnankyně, aby se zabránilo ohrožení jejich zdraví nebo bezpečnosti. Maďarská vláda se tudíž zavázala, že změní potřebná ustanovení zákona č. CXXV z roku 2003 o rovném zacházení a podpoře rovných příležitostí, jakož i zákona č. I z roku 2012 – zákoníku práce. Případ byl tudíž dne 7. června 2018 uzavřen.
- (49) Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy, že ústavní zákaz diskriminace mezi důvody diskriminace výslovně nezahrnuje

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23).

² Směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (desátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) (Úř. věst. L 348, 28.11.1992, s. 1).

sexuální orientaci ani genderovou identitu a že by jeho úzká definice rodiny mohla vést k diskriminaci, neboť nezahrnuje jisté druhy rodinného uspořádání, včetně párů stejného pohlaví. Výbor byl rovněž znepokojen projevy násilí a rozšířením negativních stereotypů a předsudků vůči lesbickým, gay, bisexuálním a transgender osobám, zejména v oblasti zaměstnanosti a vzdělávání.

- (50) Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 rovněž zmínil nucená umístění ve zdravotnických zařízeních, izolace a nucené léčby značného počtu osob s mentálním, duševním nebo psychosociálním postižením, jakož i nahlášené případy násilí a krutého, nelidského a ponižujícího zacházení a nepodložená tvrzení o vysokém počtu nevyšetřených úmrtí v uzavřených ústavech.

Práva osob patřících k menšinám, včetně Romů a Židů, a ochrana proti nenávistným výrokům namířeným proti těmto menšinám

- (51) Ve své zprávě po návštěvě v Maďarsku, která byla zveřejněna dne 16. prosince 2014, komisař Rady Evropy pro lidská práva uvedl, že jej znepokojila zhoršující se situace, pokud jde o rasismus a nesnášenlivost v Maďarsku, přičemž nejotevřenější formou nesnášenlivosti byla nesnášenlivost vůči Romům, což dokládá typicky kruté násilí zacílené na Romy a polovojenské pochody a hlídky ve vesnicích obydlených Romy. Poukázal také na to, že navzdory postojům, které maďarské orgány zaujaly k odsouzení projevů antisemitismu, problém antisemitismu přetrvává a projevuje se nenávistnými výroky a případy násilí vůči Židům nebo jejich majetku. Kromě toho zmínil, se opět začala rozmáhat xenofobie namířená proti migrantům, včetně žadatelů o azyl a uprchlíků, a nesnášenlivost ovlivňující další sociální skupiny, jako jsou osoby LGBTI, chudí lidé a bezdomovci. Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) uvedla podobné obavy ve své zprávě o Maďarsku zveřejněné dne 9. června 2015.
- (52) Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin ve svém čtvrtém stanovisku k Maďarsku přijatém dne 25. února 2016 konstatoval, že Romové jsou stále vystaveni systémové diskriminaci a nerovnosti ve všech oblastech života, včetně bydlení, zaměstnanosti, vzdělávání, přístupu ke zdravotní péči a účasti na společenském a politickém životě. Výbor ministrů Rady Evropy ve svém usnesení ze dne 5. července 2017 maďarským orgánům doporučil, aby vytrvale a účinně usilovaly o předcházení nerovnosti a diskriminaci, jimž Romové čelí, bojovaly proti nim a postihovaly je a o zlepšení životních podmínek, přístupu ke zdravotnickým službám a zaměstnanosti Romů po důkladné konzultaci se zástupci Romů, dále aby přijaly účinná opatření k ukončení postupů, které vedou k pokračující segregaci romských dětí ve školách, a aby zesílily úsilí o nápravu nedostatků, jimž romské děti čelí v oblasti vzdělávání, aby zajistily rovné příležitosti přístupu romských dětí ke všem úrovním kvalitního vzdělání a aby nadále přijímaly opatření proti neoprávněnému umístění dětí do zvláštních škol a tříd. Maďarská vláda přijala několik zásadních opatření pro posílení začlenění Romů. Dne 4. července 2012 přijala akční plán na ochranu pracovních míst s cílem chránit zaměstnání znevýhodněných zaměstnanců a zvýšit zaměstnanost dlouhodobě nezaměstnaných. Rovněž přijala zdravotnickou odvětvovou strategii „Zdravé Maďarsko 2014–2020“ s cílem snížit nerovnosti v oblasti zdraví. V roce 2014 také přijala strategii na období 2014–2020 pro řešení chudinského bydlení v segregovaných osadách. Nicméně podle zprávy Agentury Evropské unie pro základní práva o stavu základních práv v roce 2018 se procentuální podíl mladých Romů, kteří nepracují, nevzdělávají se ani se neúčastní odborné přípravy, zvýšil z 38 % v roce 2011 na 51 % v roce 2016.
- (53) ESLP v rozsudku ze dne 29. ledna 2013 ve věci *Horváth a Kiss v. Maďarsko* shledal, že příslušné maďarské právní předpisy, tak jak jsou uplatňovány v praxi, neobsahují přiměřená

ochranná opatření a jejich důsledkem je nadměrné zastoupení a segregace romských dětí ve zvláštních školách kvůli systematicky nesprávnému diagnostikování duševních poruch, což představuje porušení práva na vzdělání bez diskriminace. Tento rozsudek nebyl stále vykonán.

- (54) Dne 26. května 2016 Komise maďarským orgánům zaslala výzvu týkající se jak maďarských právních předpisů, tak správních postupů, které vedou k nepřiměřeně nadměrnému zastoupení romských dětí ve zvláštních školách pro mentálně postižené děti a k tomu, že v běžných školách jsou tyto děti ve značné míře vzdělávány odděleně, čímž je omezeno sociální začlenění. Maďarská vláda se aktivně zapojila do dialogu s Komisí. Maďarská strategie pro začlenění se zaměřuje na podporu vzdělávání podporujícího začlenění, omezování segregace, zamezování mezigeneračnímu předávání znevýhodnění a vytvoření školního prostředí podporujícího začlenění. Kromě toho byl zákon o státním veřejném vzdělávání od ledna 2017 doplněn o další záruky a maďarská vláda v letech 2011–2015 iniciovala oficiální audity, jež byly následovány opatřeními úřadů státní správy.
- (55) ESLP v rozsudku ze dne 20. října 2015 ve věci *Balázs v. Maďarsko* shledal, že byl porušen zákaz diskriminace, neboť nebyl zohledněn údajný protiromský motiv útoku. ESLP v rozsudku ze dne 12. dubna 2016 ve věci *R. B. v. Maďarsko* a ve svém rozsudku ze dne 17. ledna 2017 ve věci *Király a Dömötör v. Maďarsko* shledal, že bylo porušeno právo na soukromý život kvůli nedostatečnému vyšetření obvinění z rasově motivovaného slovního napadání. ESLP v rozsudku ze dne 31. října 2017 ve věci *M. F. v. Maďarsko* shledal, že byl porušen zákaz diskriminace spolu se zákazem nelidského a ponižující zacházení, jelikož orgány nevyšetřily možné rasové motivy daného incidentu. Tyto rozsudky stále nebyly vykonány. Nicméně na návaznosti na rozsudky ve věcech *Balázs v. Maďarsko* a *R. B. v. Maďarsko* vstoupila dne 28. října 2016 v platnost změna skutkové podstaty trestného činu „podněcování k násilí nebo nenávisti vůči skupině osob“ trestního zákoníku s cílem provést rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/JHA¹. Trestní zákoník byl v roce 2011 novelizován s cílem předcházet kampaním extrémně pravicových polovojenských skupin, a to zavedením tzv. trestného činu spáchaného v uniformě, který postihuje jakékoli provokativní protispolečenské chování vyvolávající strach u příslušníka národnostní, etnické či náboženské skupiny a hrozí za něj až tříletý trest odnětí svobody.
- (56) Ve dnech 29. června až 1. července 2015 provedl Úřad pro demokratické instituce a lidská práva OBSE hodnotící návštěvu přímo na místě v Maďarsku v návaznosti na zprávy o opatřeních místní samosprávy města Miškovec týkajících se nuceného vystěhovávání Romů. Místní orgány přijaly model protiromských opatření dokonce ještě před změnou místní vyhlášky z roku 2014 a veřejné osoby ve městě se často dopouštěly protiromských prohlášení. Podle dostupných zpráv například starosta Miškovce v únoru 2013 prohlásil, že chce město vyčistit od „antisociálních a zvrácených Romů“, kteří údajně nezákonně čerpali prostředky z programu s názvem „Fészekrakó“ (Hnízdo), z něhož jsou poskytovány příspěvky na bydlení, příspěvky pro osoby žijící v sociálních nájemních bytech a příspěvky na údržbu. Jeho slova spustila sérii vystěhovávání a během téhož měsíce bylo z celkového počtu 273 bytů v dané kategorii bydlení vyjmuto 50 bytů – také za účelem sanace půdy pro renovaci stadionu. Na základě odvolání podaného pověřeným odborem Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 28. dubna 2015 příslušná ustanovení zrušil. Komisařka pro základní práva a její zástupce pro práva národnostních menšin vydali dne 5. června 2015 společné stanovisko k porušování základních práv Romů v Miškovci, přičemž doporučení vydané v jeho rámci orgány místní

¹ Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva (Úř. věst. L 328, 6.12.2008, s. 55).

samosprávy nepřijaly. Maďarský Úřad pro rovné zacházení provedl šetření a v červenci 2015 vydal rozhodnutí, v němž vyzývá orgány místní samosprávy, aby ukončily veškerá vystěhovávání a vypracovaly akční plán, který by se zaměřil na to, jak lze zajistit bydlení v souladu s lidskou důstojností. Dne 26. ledna 2016 komisař Rady Evropy pro lidská práva zaslal vládě Albánie, Bulharska, Francie, Maďarska, Itálie, Srbska a Švédska dopis, v němž vyjádřil své obavy ohledně násilného vystěhovávání Romů. V dopise zaslaném maďarským orgánům byly vyjádřeny obavy ohledně zacházení s Romy v Miškovci. Akční plán byl přijat dne 21. dubna 2016 a v mezidobí byla také zřízena agentura pro sociální bydlení. Úřad pro rovné zacházení ve svém rozhodnutí ze dne 14. října 2016 konstatoval, že obecní orgány své povinnosti splnily. Nicméně Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti ve svých závěrech o uplatňování doporučení týkajících se Maďarska, které byly zveřejněny dne 15. května 2018, uvedla, že navzdory určitým zlepšením, pokud jde o zlepšení podmínek bydlení Romů, nebylo její doporučení provedeno.

- (57) Ve svém usnesení ze dne 5. července 2017 Výbor ministrů Rady Evropy maďarským orgánům doporučil, aby nadále zlepšovaly dialog s židovskou komunitou tak, aby byl udržitelný, a aby věnovaly největší pozornost boji proti antisemitismu na veřejnosti, aby vytrvale usilovaly o účinné zabránění všem rasově a etnický motivovaným nebo antisemitským činům, včetně vandalismu a nenávistných výroků, a o jejich identifikaci, šetření, stíhání a postihování a aby zvážily změnu právních předpisů, a tak zajistily co nejširší právní ochranu proti rasově motivovaným trestným činům.
- (58) Maďarská vláda v roce 2012 rozhodla o zvýšení roční renty pro osoby, které přežily holokaust, o 50 %, v roce 2013 založila Výbor paměti maďarského holokaustu 2014, vyhlásila rok 2014 rokem připomínky holokaustu, zahájila programy renovace a restaurování několika maďarských synagog a židovských hřbitovů a v současnosti se připravuje na Evropské makabejské hry, které proběhnou v Budapešti v roce 2019. Maďarská právní ustanovení stanoví několik protiprávních jednání souvisejících s nenávistí či podněcováním k nenávisti, včetně antisemitských nebo hanobících činů a činů popírání holokaustu. Maďarsku bylo na období 2015–2016 propůjčeno předsednictví Mezinárodní aliance pro připomínku holokaustu (IHRA). Přesto se však maďarský premiér ve svém projevu předneseném dne 15. března 2018 v Budapešti uchýlil ke sporným slovním útokům včetně jednoznačně stereotypních antisemitských útoků vůči Georgi Sorosovi, které by mohly být považovány za stíhatelné.
- (59) Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy v souvislosti se zprávami o tom, že romská komunita se nadále potýká s rozsáhlou diskriminací a vyloučením, nezaměstnaností a segregací v oblasti bydlení a vzdělávání. Je zejména znepokojen skutečností, že navzdory zákonu o veřejném vzdělávání pokračuje segregace ve školách, zvláště v těch církevních a soukromých, a že počet romských dětí umístěných ve školách pro děti s lehkým zdravotním postižením je stále nepřiměřeně vysoký. Dále zmínil obavy ohledně rozšíření trestných činů z nenávisti a nenávistných výroků v politických projevech, ve sdělovacích prostředcích a na internetu zacílených na menšiny, zejména na Romy, muslimy, migranty a uprchlíky, a to i v souvislosti s kampaněmi sponzorovanými vládou. Výbor vyjádřil obavy ohledně rozšíření antisemitských stereotypů. Výbor vzal také se znepokojením na vědomí tvrzení, že je počet zaznamenaných trestných činů z nenávisti mimořádně nízký, protože policie často nevyšetřuje a nestíhá důvěryhodná obvinění z trestných činů z nenávisti a trestných činů nenávistných výroků. Výbor byl rovněž znepokojen zprávami o přetrvávající praxi profilování Romů na základě rasového původu ze strany policie.
- (60) Pokud jde o situaci ve vesnici Gyöngyöspata, kde místní policie ukládala pokuty za méně závažné dopravní přestupky výhradně Romům, soud prvního stupně ve svém rozsudku

shledal, že tento postup představuje obtěžování a přímou diskriminaci Romů, ačkoli jednotlivá opatření byla zákonná. Soud druhého stupně a Nejvyšší soud rozhodly, že Maďarská unie občanských svobod, která podala žalobu ve veřejném zájmu (actio popularis), neprokázala diskriminaci. Případ byl postoupen ESLP:

- (61) V souladu se čtvrtou novelou základního zákona „nesmí být svoboda projevu vykonávána s cílem narušovat důstojnost maďarského národa nebo jakékoli národnostní, etnické, rasové či náboženské skupiny“. Maďarský trestní zákoník trestá podněcování k násilí či nenávisti nemířené proti členovi určité skupiny. Vláda zřídila pracovní skupinu pro boj proti trestným činům z nenávisti, která zajišťuje odbornou přípravu policejních úředníků a pomoc obětem při spolupráci s policií a při hlášení incidentů.

Základní práva migrantů, žadatelů o azyl a uprchlíků

- (62) Dne 3. července 2015 vysoký komisař OSN pro uprchlíky vyjádřil obavy ohledně zrychleného postupu novelizace zákona o azylu. Dne 17. září 2015 vysoký komisař OSN pro lidská práva vyjádřil svůj názor, že Maďarsko zacházením s uprchlíky a migranty porušilo mezinárodní právo. Dne 27. listopadu 2015 komisař Rady Evropy pro lidská práva prohlásil, že reakce Maďarska na problém s uprchlíky zaostává v oblasti lidských práv. Dne 21. prosince 2015 vysoký komisař OSN pro uprchlíky, Rada Evropy a Úřad pro demokratické instituce a lidská práva OBSE naléhavě vyzvali Maďarsko, aby upustilo od politik a postupů, které podporují nesnášenlivost a strach a podněcují xenofobii vůči uprchlíkům a migrantům. Dne 6. června 2016 vysoký komisař OSN pro uprchlíky vyjádřil obavy ohledně rostoucího počtu obvinění z napadání žadatelů o azyl a migrantů pohraničními orgány v Maďarsku a ohledně rozsáhlejších omezujících opatření na hranicích a legislativních opatření, včetně přístupu k azylovému řízení. Dne 10. dubna 2017 Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky vyzval k okamžitému pozastavení přesunů podle nařízení Dublin do Maďarska. V roce 2017 bylo z 3 397 žádostí o mezinárodní ochranu podaných v Maďarsku 2 880 žádostí zamítnuto, což představuje 69,1 % zamítnutých žádostí. V roce 2015 bylo zaznamenáno 480 soudních odvolání týkajících se žádostí o mezinárodní ochranu, přičemž ve 40 případech bylo vyneseno kladné rozhodnutí, což představuje 9 %. V roce 2016 bylo zaznamenáno 775 soudních odvolání, přičemž kladné rozhodnutí bylo vyneseno v 5 případech, tedy v 1 % případů, a v roce 2017 nebylo podáno žádné odvolání k soudu.
- (63) Úředník pro otázky základních práv Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž navštívil v říjnu 2016 a v březnu 2017 Maďarsko, neboť se obával, že by agentura mohla působit za podmínek, které nezavazují k dodržování, ochraně a naplňování práv osob přecházejících maďarsko-srbské hranice, čímž by se agentura mohla dostat do situací, kde je fakticky porušována Listina základních práv Evropské unie. Úředník pro otázky základních práv dospěl v březnu 2017 k závěru, že riziko, že by agentura sdílela odpovědnost za porušování základních práv podle článku 34 nařízení o evropské pohraniční a pobřežní stráž, je nadále velmi vysoké.
- (64) Dne 3. července 2014 pracovní skupina OSN pro svévolné zadržování uvedla, že situace žadatelů o azyl a nelegálních migrantů vyžaduje značná zlepšení a že je třeba dbát na to, aby se zabránilo svévolnému zbavování svobody. Podobné obavy ohledně zadržování, zejména nezletilých osob bez doprovodu, sdílel komisař Rady Evropy pro lidská práva ve zprávě zveřejněné dne 16. prosince 2014 po jeho návštěvě v Maďarsku. Ve dnech 21. až 27. října 2015 Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání navštívil Maďarsko a ve své zprávě uvedl, že nezanedbatelný počet cizích státních příslušníků (včetně nezletilých osob bez doprovodu) uvedl, že byli vystaveni špatnému fyzickému zacházení ze strany policistů a ozbrojené stráž v imigračních a azylových zajišťovacích zařízeních. Dne 7. března 2017 vysoký komisař OSN pro uprchlíky vyjádřil své

obavy ohledně nového zákona, který schválil maďarský parlament a který předpokládá povinné zadržení všech žadatelů o azyl, včetně dětí, po celou dobu trvání azylového řízení. Dne 8. března 2017 vydal komisař Rady Evropy pro lidská práva prohlášení, v němž obdobně vyjádřil znepokojení tímto zákonem. Dne 31. března 2017 podvýbor OSN pro zabránění mučení naléhavě vyzval Maďarsko, aby okamžitě řešilo nadměrné využívání zadržování a aby zvážilo alternativy.

- (65) ESLP v rozsudku ze dne 5. července 2016 ve věci *O. M. v. Maďarsko* rozhodl, že bylo porušeno právo na svobodu a bezpečnost v podobě zadržování, které se zakládalo na svévolném rozhodnutí. Především orgány, které rozhodly o zadržení žadatele o azyl, nevěnovaly řádnou péči tomu, aby posoudily, zda jsou zranitelní jedinci, např. osoby LGTB – jako žadatel –, ve vazbě v bezpečí či nikoli vzhledem k tomu, že jsou zadržováni s dalšími osobami, z nichž řada pochází ze zemí, v nichž jsou kulturní a náboženské předsudky vůči těmto osobám velmi rozšířené. Tento rozsudek nebyl stále vykonán.
- (66) Ve dnech 12. až 16. června 2017 zvláštní zástupce generálního tajemníka Rady Evropy pro migraci a uprchlíky navštívil Srbsko a dva tranzitní prostory v Maďarsku. Zvláštní zástupce ve své zprávě konstatoval, že násilné odsuny migrantů a uprchlíků z Maďarska do Srbska vyvolávají pochybnosti s ohledem na články 2 (právo na život) a 3 (zákaz mučení) Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP). Zvláštní zástupce rovněž poukázal na to, že restriktivní postupy při propouštění žadatelů o azyl do tranzitních prostorů Röszke a Tompa často dovádějí žadatele o azyl ke hledání nelegálních způsobů přechodu hranic, přičemž musí využívat převaděčů a obchodníků s lidmi, se všemi riziky, která to s sebou nese. Uvedl, že azylová řízení, která jsou prováděna v tranzitních prostorech, postrádají přiměřené záruky na ochranu žadatelů o azyl před navrácením do zemí, ve kterých jim hrozí, že s nimi bude zacházeno v rozporu s články 2 a 3 EÚLP. Zvláštní zástupce dospěl k závěru, že je nezbytné, aby maďarské právní předpisy a postupy byly uvedeny do souladu s požadavky EÚLP. Zvláštní zástupce vydal několik doporučení, včetně výzvy pro maďarské orgány, aby přijaly nezbytná opatření, mimo jiné prostřednictvím přezkumu příslušného legislativního rámce a změnou příslušných postupů, s cílem zajistit, že žádný cizinec, který přijede na hranice nebo se nachází na území Maďarska, nebude odrazován od podání žádosti o mezinárodní ochranu. Ve dnech 5. až 7. července 2017 delegace Lanzarotského výboru Rady Evropy (výbor smluvních stran Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání) také navštívila dva tranzitní prostory a vydala řadu doporučení včetně výzvy, aby se se všemi osobami mladšími 18 let zacházelo jako s dětmi bez diskriminace na základě jejich věku s cílem zajistit, že všechny děti spadající do soudní pravomoci Maďarska budou chráněny proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání, a dále aby byly systematicky umísťovány do běžných institucí pro ochranu dětí s cílem zabránit jejich možnému sexuálnímu vykořisťování nebo pohlavnímu zneužívání ze strany dospělých a mladistvých v tranzitních prostorech. Ve dnech 18. až 20. prosince 2017 navštívila Maďarsko – včetně dvou tranzitních prostorů – delegace Skupiny odborníků Rady Evropy pro opatření proti obchodování s lidmi (GRETA) a dospěla k závěru, že tranzitní prostor, který je ve skutečnosti místem, kde jedinci pozbývají osobní svobody, nelze považovat za vhodné a bezpečné místo pro umísťování obětí obchodování s lidmi. Delegace vyzvala maďarské orgány, aby přijaly právní rámec k identifikaci obětí obchodování s lidmi mezi státními příslušníky třetích zemí bez legálního místa pobytu a posílily postupy při zjišťování obětí obchodování s lidmi mezi žadateli o azyl a nelegálními migranty. Od 1. ledna 2018 byly zavedeny další předpisy zvýhodňující nezletilé osoby obecně, a zejména nezletilé osoby bez doprovodu; pro nezletilé žadatele o azyl byly mimo jiné vytvořeny zvláštní učební osnovy. Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti ve svých závěrech o uplatňování doporučení týkajících se Maďarska, které byly zveřejněny dne 15. května 2018, uvedla, že ačkoli uznává, že Maďarsko je v souvislosti s masovým přílivem migrantů a uprchlíků vystaveno obrovskému tlaku, je pobouřena přijatými souvisejícími opatřeními a závažným

zhoršením situace, ke kterému došlo od zveřejnění její páté zprávy. Orgány by měly neprodleně ukončit zadržování v tranzitních prostorech, zejména pokud jde o rodiny s dětmi a všechny nezletilé osoby bez doprovodu.

- (67) V polovině srpna přestaly imigrační úřady vydávat jídlo dospělým žadatelům o azyl, kteří se u soudu odvolali proti rozhodnutím o nepřipustnosti žádostí. Několik žadatelů o azyl se muselo obrátit na ESLP s žádostí o přijetí dočasných opatření, aby znovu začali dostávat stravu. ESLP přijal dne 10. srpna 2018 dočasná opatření ve dvou případech a dne 16. srpna 2018 ve třetím případě a nařídil, aby byla žadatelům poskytována strava. Maďarské orgány se tímto rozhodnutím řídí.
- (68) ESLP v rozsudku ze dne 14. března 2017 ve věci *Ilias a Ahmed v. Maďarsko* shledal, že bylo porušeno právo žadatele na svobodu a bezpečnost. ESLP také shledal, že byl porušen zákaz nelidského či ponižujícího zacházení, pokud jde o vyhoštění žadatele do Srbska, a rovněž bylo porušeno právo na účinné opravné prostředky, pokud jde o podmínky zadržování v tranzitním prostoru Röszke. Věc nyní projednává velký senát ESLP.
- (69) Dne 14. března 2018 byl Ahmed H., Syřan s pobytem na Kypru, který se v září 2015 pokusil pomoci své rodině uprchnout ze Sýrie a překročit srbsko-maďarskou hranici, odsouzen maďarským soudem k sedmi letům odnětí svobody a k 10 letům vypovězení ze země na základě obvinění z „teroristické činnosti“, přičemž toto odsouzení vyvolává otázky ohledně uplatňování zákonů proti terorismu v Maďarsku a práva na spravedlivý proces.
- (70) Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku ze dne 6. září 2017 ve věci C-643/15 a C-647/15 v plném rozsahu zamítl žaloby podané Slovenskem a Maďarskem proti dočasnému mechanismu povinného přemísťování žadatelů o azyl v souladu se směrnicí Rady (EU) 2015/1601. Od vynesení rozsudku však Maďarsko neprovedlo přemístění žádného žadatele o azyl. Dne 7. prosince 2017 Komise rozhodla, že Českou republiku, Maďarsko a Polsko zažaluje u Soudního dvora Evropské unie pro nesoulad s jejich právními povinnostmi týkajícími se přemísťování.
- (71) Dne 7. prosince 2017 se Komise rozhodla pokračovat v řízení o nesplnění povinnosti proti Maďarsku, pokud jde o právní předpisy v oblasti azylu, a zaslala odůvodněné stanovisko. Komise se domnívá, že maďarské právní předpisy jsou v rozporu s právem Unie, zejména se směrnicemi Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU¹, 2008/115/ES² a 2013/33/EU³ a několika ustanoveními Listiny. Dne 19. července 2018 Komise rozhodla, že na Maďarsko podá žalobu u Soudního dvora Evropské unie pro nesoulad jeho právních předpisů v oblasti azylu a navrácení s právem Unie.
- (72) Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy ohledně toho, že maďarský zákon přijatý v březnu 2017, který umožňuje automatický přesun všech žadatelů o azyl do tranzitních prostorů na dobu trvání jejich azylového řízení, s výjimkou dětí bez doprovodu označených za mladší 14 let, nesplňuje

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 60).

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96).

právní standardy kvůli dlouhému zajištění na dobu neurčitou, které umožňuje, dále kvůli absenci jakéhokoli právního požadavku urychleného přezkumu konkrétních podmínek každého dotčeného jednotlivce a kvůli absenci procesních ochranných opatření, která by umožňovala rozhodnutí o přesunu do tranzitních prostorů napadnout. Výbor byl především znepokojen zprávami o nadměrném využívání automatického zadržování přistěhovalců v zařízeních pro zadržování uvnitř Maďarska a také jej znepokojila skutečnost, že byla omezení osobní svobody využívána jako obecný odrazující prostředek proti nezákonnému vstupu, a nikoli jako reakce na individuální stanovení nebezpečí. Kromě toho byl výbor znepokojen tvrzeními týkajícími se špatných podmínek v některých zařízeních pro zadržování. Se znepokojením vzal na vědomí zákon o nuceném navracení, který byl poprvé přijat v červnu 2016 a který policii umožňuje okamžité vyhoštění každé osoby, která nezákonně překročí hranici a bude zadržena na maďarském území ve vzdálenosti osmi kilometrů od hranice, přičemž rozsah zákona byl následně rozšířen na celé území Maďarska, a výnos č. 191/2015, který Srbsko označuje za „bezpečnou třetí zemi“, což umožňuje nucené navracení na hranici Maďarska se Srbskem. Výbor vzal se znepokojením na vědomí zprávy o tom, že nucené navracení probíhá zcela nahodile a že jednotlivci podrobení tomuto opatření mají velmi omezenou možnost podat žádost o azyl nebo uplatnit právo na odvolání. Dále vzal se znepokojením na vědomí zprávy o kolektivním a násilném vyhošťování, včetně obvinění z krutého bití, útoků policejních psů a střelby gumovými projektily, což mělo za následek vážná zranění a minimálně v jednom případě smrt jednoho žadatele o azyl. Byl rovněž znepokojen zprávami o tom, že posuzování věku dětí žádajících o azyl a nezletilých osob bez doprovodu v tranzitních prostorech je nedostatečné, z velké části spočívá ve vizuálním posouzení odborníkem a je nepřesné, a také tvrzeními o nedostatečném přístupu těchto žadatelů o azyl ke vzdělání, sociálním a psychologickým službám a právní pomoci. Podle nového návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU bude lékařské posuzování věku využíváno až jako poslední možné opatření.

Hospodářská a sociální práva

- (73) Zvláštní zpravodaj OSN pro extrémní chudobu a lidská práva a zvláštní zpravodaj OSN pro právo na přiměřené bydlení vyzvali dne 15. února 2012 a dne 11. prosince 2012 Maďarsko, aby přehodnotilo právní předpisy, které místním orgánům umožňují stíhat bezdomovectví, resp. aby podpořilo rozhodnutí Ústavního soudu, které dekriminalizuje bezdomovectví. Komisař Rady Evropy pro lidská práva ve zprávě zveřejněné dne 16. prosince 2014 po návštěvě v Maďarsku vyjádřil znepokojení kvůli opatřením přijatým za účelem zákazu přespávání na ulici a stavění chat a bud, která jsou všeobecně považována za opatření kriminalizující bezdomovectví v praxi. Komisař maďarské orgány naléhavě vyzval, aby vyšetřily nahlášené případy nuceného vystěhování bez alternativního řešení a případy odebrání dětí rodinám na základě špatných sociálně-ekonomických podmínek. Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných připomínkách ze dne 5. dubna 2018 vyjádřil obavy ohledně celostátních a místních právních předpisů založených na čtvrté novele základního zákona, které v řadě veřejných prostor zakazují přespávání na ulici a prakticky postihují bezdomovectví. Maďarský parlament dne 20. června 2018 přijal sedmou novelu základního zákona, která zakazuje pobývání osob bez domova ve veřejných prostorech. Ve stejný den označil zvláštní zpravodaj OSN pro právo na přiměřené bydlení opatření Maďarska, které kriminalizuje bezdomovectví, za kruté a v rozporu s mezinárodními předpisy v oblasti lidských práv.
- (74) V závěrech z roku 2017 Evropský výbor pro sociální práva uvedl, že Maďarsko porušuje Evropskou sociální chartu, neboť osoby samostatně výdělečně činné a pracovníci v cizí domácnosti, jakož i jiné kategorie pracovníků nejsou chráněni právními předpisy v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, opatření ke snížení mateřské úmrtnosti jsou

nedostatečná, minimální výše starobního důchodu je nedostačující, minimální výše podpory pro uchazeče o zaměstnání je nedostačující, maximální doba vyplácení podpory pro uchazeče o zaměstnání je příliš krátká a minimální výše příspěvků na rehabilitaci a dávek v invaliditě je v některých případech nepřiměřená. Výbor také dospěl k závěru, že Maďarsko porušuje Evropskou sociální chartu tím, že úroveň sociální pomoci vyplácené jednotlivcům bez prostředků, včetně starších osob, je nedostačující, že není zaručen rovný přístup k sociálním službám pro oprávněně pobývajících státní příslušníky všech smluvních států a že nebyla zjištěna odpovídající nabídka bydlení pro zranitelné rodiny. Pokud jde o práva odborových organizací, výbor prohlásil, že právo pracovníků na placenou dovolenou není dostatečně zaručeno, že nebylo přijato žádné podpůrné opatření, které by vybízelo k uzavření kolektivních smluv, ačkoli ochrana pracovníků prostřednictvím těchto smluv je v Maďarsku očividně slabá, a že ve státní službě je právo na vyhlášení stávky vyhrazeno odborovým organizacím, které jsou smluvními stranami dohody uzavřené s vládou. Kritéria používaná pro stanovení státních úředníků, kterým je odíráno právo na stávku, se vymykají oblasti působnosti Listiny. Odborové organizace v oblasti státní služby mohou vyhlásit stávku pouze se souhlasem většiny dotčených pracovníků.

- (75) Od prosince 2010, kdy vláda Viktora Orbána prosadila změnu tzv. zákona o stávce, jsou stávky v Maďarsku v zásadě nezákonné. Tato změna spočívá v tom, že stávky budou v zásadě povolovány ve společnostech propojených s veřejnou správou prostřednictvím smluv o veřejných službách. Změna se nevztahuje na profesní skupiny, které právo na stávku nemají, jako jsou strojvedoucí, policejní úředníci, lékařský personál a dispečeri letového provozu. Problém tkví jinde, a to zejména v podílu zaměstnanců, kteří se musí zúčastnit referenda o stávce, aby mělo význam – až 70 %. Rozhodnutí o to, zda je stávka v souladu se zákonem, poté přijme pracovní soud, který je zcela podřízen státu. V roce 2011 bylo podáno devět žádostí o povolení vyhlásit stávku. V sedmi případech byly tyto žádosti zamítnuty bez odůvodnění; dvě žádosti byly projednány, avšak ukázalo se, že nelze vydat rozhodnutí.
- (76) Ve zprávě Výboru OSN pro práva dítěte s názvem „Závěrečné připomínky ke spojené třetí, čtvrté a páté pravidelné zprávě o Maďarsku“, jež byla zveřejněna dne 14. října 2014, byla vyjádřena obava z rostoucího počtu případů, kdy byly děti odebrány rodinám z důvodu špatných sociálně-ekonomických podmínek. Rodiče mohou o své dítě přijít z důvodu nezaměstnanosti, chybějícího sociálního bydlení či nedostatečného počtu míst v institucích dočasného bydlení. Na základě studie Evropského centra pro práva Romů postihuje tato praxe nepřiměřeně často romské rodiny a děti.
- (77) Komise ve svém doporučení ze dne 23. března 2018 k doporučení Rady ohledně národního programu reformy Maďarska na rok 2018 a ke stanovisku Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska na rok 2018 uvedla, že podíl osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením poklesl v roce 2016 na 26,3 %, avšak nadále zůstává nad unijským průměrem. Obecně jsou více ohroženy chudobou děti než jiné věkové skupiny. Úroveň dávek minimálního příjmu pro jednočlennou domácnost je nižší než 50 % hranice chudoby, čímž patří k nejnižším v Unii. Přiměřenost dávek v nezaměstnanosti je velmi nízká: maximální doba trvání je 3 měsíce, což je nejkratší doba v EU, a představuje pouze asi čtvrtinu průměrné doby potřebné k tomu, aby si osoba hledající zaměstnání našla práci. Navíc, pokud jde o výši dávek, ty patří mezi nejnižší v EU. Komise doporučila, aby se zlepšila přiměřenost a rozsah sociální pomoci a dávek v nezaměstnanosti.
- (78) Dne [...] 2018 Rada vyslechla Maďarsko v souladu s čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU.
- (79) Z těchto důvodů je třeba v souladu s čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU za strany Maďarska.

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot, na nichž je Evropská unie založena, ze strany Maďarska.

Článek 2

Rada doporučuje, aby Maďarsko přijalo následující opatření do tří měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí: [...]

Článek 3

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost [...] dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno Maďarsku.

V Bruselu,

Za Radu

předseda