



Consejo de la  
Unión Europea

**Bruselas, 18 de septiembre de 2018  
(OR. en)**

**12266/18**

---

**Expediente interinstitucional:  
2018/0902 (NLE)**

---

**FREMP 146  
JAI 894  
POLGEN 154  
AG 22**

### **NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

De: El Parlamento Europeo, firmado por D.<sup>a</sup> Ellen ROBSON, directora de Actos Legislativos

Fecha de recepción: 18 de septiembre de 2018

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

---

Asunto: Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave por parte de la República de Hungría del Estado de Derecho

---

Adjunto se remite a la atención de las delegaciones la propuesta motivada adoptada por el Parlamento Europeo de Decisión del Consejo relativa a la constatación, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión.

---



Estrasburgo, 12.9.2018

2017/2131(INL) -

2018/0902(NLE)

Propuesta de

**DECISIÓN DEL CONSEJO**

**relativa a la constatación, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión**

**Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea, y en particular su artículo 7, apartado 1,

Vista la propuesta motivada del Parlamento Europeo,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión se fundamenta en los valores contemplados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), comunes a todos los Estados miembros, entre los que figura el respeto de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Con arreglo al artículo 49 del TUE, la adhesión a la Unión requiere el respeto y la promoción de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE.
- (2) La adhesión de Hungría a la Unión fue un acto voluntario basado en una decisión soberana y contó con un amplio consenso de todo el espectro político húngaro.
- (3) En su propuesta motivada, el Parlamento Europeo expone sus reservas con respecto a la situación en Hungría. En particular, los principales motivos de inquietud son el funcionamiento de los sistemas constitucional y electoral, la independencia del poder judicial y de otras instituciones, los derechos de los jueces, la corrupción y los conflictos de interés, la protección de datos y de la intimidad, la libertad de expresión, la libertad de cátedra, la libertad de religión, la libertad de asociación, el derecho a la igualdad de trato, los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, y la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías, los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, y los derechos económicos y sociales.
- (4) El Parlamento Europeo también ha señalado que las autoridades húngaras han estado siempre dispuestas a debatir sobre la legalidad de cualquier medida concreta pero que no han adoptado todas las medidas recomendadas en sus resoluciones anteriores.
- (5) En su Resolución, de 17 de mayo de 2017, sobre la situación en Hungría, el Parlamento Europeo afirmaba que la situación actual en Hungría constituye un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE y justifica la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE.

- (6) En su Comunicación de 2003 sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, la Comisión enumeraba numerosas fuentes de información que deben tenerse en cuenta al controlar el respeto y la promoción de los valores comunes, como los informes de las organizaciones internacionales, los informes de las ONG y la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales regionales e internacionales. Un gran número de agentes nacionales, europeos e internacionales han expresado su profunda inquietud por la situación de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en Hungría, entre los que figuran el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las Naciones Unidas, así como numerosas organizaciones de la sociedad civil, pero estas deben considerarse opiniones no vinculantes, puesto que solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede interpretar las disposiciones de los Tratados.

### ***Funcionamiento del sistema constitucional y electoral***

- (7) La Comisión de Venecia ha manifestado en varias ocasiones sus reservas relativas al proceso de redacción de la Constitución en Hungría, por lo que respecta tanto a la Ley Fundamental como a las enmiendas a esta. Ha acogido con satisfacción que la Ley Fundamental establezca un orden constitucional basado en la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales como principios de base, y ha reconocido los esfuerzos por establecer un orden constitucional coherente con los valores y los criterios democráticos europeos y por regular los derechos y las libertades fundamentales de forma que se cumplan los instrumentos internacionales vinculantes. Las críticas se han centrado en la falta de transparencia del proceso, la insuficiente participación de la sociedad civil, la inexistencia de una verdadera consulta, el riesgo para la separación de poderes, y el debilitamiento del sistema nacional de contrapoderes institucionales.
- (8) A raíz de la reforma constitucional se han limitado las competencias del Tribunal Constitucional de Hungría, entre otros aspectos en lo relativo a los asuntos presupuestarios, la supresión de la *actio popularis*, la posibilidad de que el Tribunal se remita a su jurisprudencia anterior al 1 de enero de 2012, y la limitación de la capacidad del Tribunal para revisar la constitucionalidad de cualquier modificación de la Ley Fundamental con la excepción de las modificaciones de carácter puramente procedimental. La Comisión de Venecia manifestó su honda preocupación ante esas limitaciones y el procedimiento de nombramiento de jueces, y formuló recomendaciones a las autoridades húngaras para que garantizaran los contrapoderes institucionales necesarios en su dictamen relativo a la Ley CLI de 2011 sobre el Tribunal Constitucional de Hungría, adoptado el 19 de junio de 2012, y en su dictamen relativo a la cuarta enmienda de la Ley Fundamental de Hungría, adoptado el 17 de junio de 2013. En sus dictámenes, la Comisión de Venecia también identificó varios elementos positivos de las reformas, como las disposiciones sobre garantías presupuestarias, la imposibilidad de la reelección de los jueces y la atribución al comisario de Derechos Fundamentales del derecho a iniciar procedimientos de revisión *ex post*.
- (9) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó su preocupación por el hecho de que el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad vigente consienta un acceso más limitado al Tribunal Constitucional, no prevea un plazo para llevar a cabo un examen de constitucionalidad y no tenga efectos suspensivos sobre los actos legislativos impugnados. También se señaló que las disposiciones de la nueva Ley sobre el Tribunal Constitucional debilitan la seguridad del mandato de los jueces y refuerzan la influencia del Gobierno en la composición y el funcionamiento del Tribunal Constitucional al modificar el procedimiento de los nombramientos judiciales, el número de jueces del Tribunal y su edad de jubilación. El Comité también manifestó su

preocupación por la limitación de las competencias y las facultades del Tribunal Constitucional para revisar la legislación con repercusiones presupuestarias.

- (10) En su informe adoptado el 27 de junio de 2018, la misión de observación electoral limitada de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE declaró que, desde un punto de vista técnico, las elecciones fueron profesionales y transparentes y que, en términos generales, se respetaron los derechos y libertades fundamentales, si bien se ejercieron en un clima adverso. La administración electoral cumplió su mandato de manera profesional y transparente y gozó de la confianza general de las partes interesadas y fue considerada, en general, como imparcial. La campaña fue animada pero una retórica de campaña hostil e intimidatoria limitó el margen para celebrar un debate a fondo y redujo la capacidad de los votantes para realizar una elección con conocimiento de causa. El objetivo de la financiación de la campaña electoral con fondos públicos y la imposición de límites máximos en relación con los gastos fue garantizar la igualdad de oportunidades a todos los candidatos. Sin embargo, la capacidad de los candidatos de competir en igualdad de condiciones se vio seriamente comprometida por el gasto excesivo del gobierno en campañas públicas de publicidad que amplificaban el mensaje de la campaña de la coalición en el poder. Al no existir requisitos en materia de divulgación de información hasta después de las elecciones, los votantes se vieron privados de hecho de información sobre la financiación de la campaña, que es un elemento clave para poder elegir con conocimiento de causa. La misión de observación electoral también manifestó su preocupación por la delimitación de las circunscripciones uninominales. También se expresó una inquietud similar en el dictamen conjunto, de 18 de junio de 2012, relativo a la Ley sobre las elecciones de los diputados al Parlamento de Hungría, adoptado por la Comisión de Venecia y el Consejo para Elecciones Democráticas, *en el que* se señalaba que la delimitación de las circunscripciones debe realizarse de modo transparente y profesional sobre la base de un proceso imparcial y no partidista, es decir, evitando objetivos políticos a corto plazo (la manipulación de la delimitación de dichas circunscripciones).
- (11) En los últimos años, el Gobierno húngaro ha recurrido en muchas ocasiones a las consultas nacionales, ampliando la democracia directa a escala nacional. El 27 de abril de 2017, la Comisión indicó que la consulta nacional «Paremos a Bruselas» contenía varias pretensiones y alegaciones materialmente incorrectas o extremadamente engañosas. En mayo de 2015, el Gobierno húngaro también celebró consultas sobre inmigración y terrorismo y en octubre de 2017 contra el supuesto «plan Soros». Estas consultas establecían paralelismos entre terrorismo y migración e inducían al odio hacia los migrantes y estaban dirigidas, en particular, contra George Soros y la Unión.

### ***Independencia del poder judicial y de otras instituciones y derechos de los jueces***

- (12) Como consecuencia de los profundos cambios introducidos en el marco jurídico en 2011, se han conferido amplios poderes al presidente de la Oficina Nacional de Justicia, de reciente creación. La Comisión de Venecia criticó esos amplios poderes en su dictamen relativo a la Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces y la Ley CLXI de 2011 sobre la organización y la administración de los tribunales en Hungría, adoptado el 19 de marzo de 2012, y en su dictamen relativo a las leyes orgánicas sobre el poder judicial, adoptado el 15 de octubre de 2012. También expresó reservas similares, el 29 de febrero de 2012 y el 3 de julio de 2013, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, así como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) en su informe de 27 de marzo de 2015. Todos estos agentes han hecho hincapié en la necesidad de reforzar la función del órgano colectivo, el Consejo Nacional del Poder Judicial, como órgano de supervisión, dado que el presidente de la Oficina Nacional de Justicia, elegido por el Parlamento húngaro, no puede considerarse un organismo de autogobierno del poder judicial. A raíz de diversas recomendaciones internacionales se modificó el estatuto del presidente de

la Oficina Nacional de Justicia y se limitaron las facultades del presidente para garantizar un mejor equilibrio entre el presidente y el Consejo Nacional del Poder Judicial.

- (13) Desde 2012, Hungría ha adoptado medidas decididas para transferir determinadas funciones del presidente de la Oficina Nacional de Justicia al Consejo Nacional del Poder Judicial con el fin de mejorar el equilibrio entre ambos órganos. No obstante, es preciso seguir avanzando. En su informe de 27 de marzo de 2015, GRECO pidió que se minimizaran los riesgos potenciales de las decisiones discrecionales del presidente de la Oficina Nacional de Justicia. Entre otros aspectos, el presidente de la Oficina Nacional de Justicia es competente para transferir y asignar jueces e interviene en la disciplina judicial. Asimismo, formula recomendaciones al presidente de Hungría sobre el nombramiento o la destitución de presidentes de tribunales, incluidos los presidentes y vicepresidentes de los tribunales de apelación. El GRECO ha mostrado su satisfacción con el Código deontológico para los jueces adoptado recientemente, pero ha considerado que podría ser más explícito e ir acompañado de una formación interna. El informe del GRECO también reconocía las modificaciones introducidas en lo que respecta a las normas relativas a los procedimientos de selección y contratación judicial entre 2012 y 2014 en Hungría, que reforzaron el papel de supervisión del Consejo Nacional del Poder Judicial en el proceso de selección. El 2 de mayo de 2018, el Consejo Nacional del Poder Judicial celebró una sesión en la que se adoptaron por unanimidad decisiones relativas a la práctica seguida por el presidente de la Oficina Nacional de Justicia por la que declaraba no seleccionadas candidaturas para los cargos judiciales y de rango superior. Estas decisiones concluyeron que la práctica llevada a cabo por el presidente era ilegal.
- (14) El 29 de mayo de 2018, el Gobierno húngaro presentó el proyecto relativo a la séptima modificación de la Ley Fundamental (T/332), que se adoptó el 20 de junio de 2018. Este proyecto introdujo un nuevo sistema de tribunales administrativos.
- (15) A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, el «Tribunal de Justicia»), de 6 de noviembre de 2012, en el asunto C-286/12, *Comisión/Hungría*<sup>1</sup>, que afirma que, al adoptar un régimen nacional que obliga a cesar en su actividad profesional a los jueces, fiscales y notarios que han alcanzado la edad de 62 años, Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, el Parlamento húngaro aprobó la Ley XX de 2013 que prevé la prolongación gradual de la edad de jubilación de la magistratura hasta los 65 años, a lo largo de un período de diez años, y establece los criterios para la reincorporación o la compensación. Según la Ley, existía la posibilidad de que los jueces cesados se reincorporasen a los puestos que ocupaban con anterioridad en el mismo tribunal y en las mismas condiciones que antes de la adopción de la normativa sobre jubilación o, en caso de no estar dispuestos a ocupar de nuevo el puesto, de que recibiesen una compensación a tanto alzado de doce meses equivalente a la remuneración que no hubiesen recibido y que pudiesen solicitar una compensación adicional ante el tribunal, pero no se garantizaba la reincorporación a altos cargos de la administración. No obstante, la Comisión reconoció las medidas adoptadas por Hungría para hacer que su Ley de jubilación fuese compatible con el Derecho de la Unión. En su informe de octubre de 2015, el Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de la Abogacía afirmó que la mayoría de los jueces destituidos no han vuelto a los puestos que ocupaban anteriormente, en algunos casos por que estos puestos ya estaban ocupados. También mencionó que no puede garantizarse la independencia y la imparcialidad del poder judicial húngaro y que el Estado de Derecho sigue siendo débil.

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2012, *Comisión/Hungría*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

- (16) En su sentencia de 16 de julio de 2015, *Gazsó/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) afirmó que se había producido una violación del derecho a un juicio justo y del derecho a la tutela judicial efectiva. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que esas violaciones se derivaban de la incapacidad reiterada de Hungría para garantizar que los procesos para la determinación de los derechos y obligaciones civiles concluyan dentro de plazos razonables y para adoptar medidas que permitan a los solicitantes reclamar por los procesos civiles excesivamente largos a escala nacional. La ejecución de esta sentencia sigue pendiente. El nuevo Código Civil adoptado en 2016 prevé la aceleración de los procesos civiles mediante la introducción de un procedimiento en dos fases. Hungría ha informado al Comité de Ministros del Consejo de Europa de que en octubre de 2018 se adoptará la nueva ley por la que se establece un recurso efectivo para los procedimientos prolongados.
- (17) En su sentencia de 23 de junio de 2016, *Baka/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó que se había producido una violación del derecho de acceder a un tribunal y de la libertad de expresión de András Baka, que en junio de 2009 fue elegido presidente del Tribunal Supremo para un mandato de seis años pero perdió su puesto con arreglo a las disposiciones provisionales de la Ley Fundamental, que establecen que la Curia es la sucesora legal del Tribunal Supremo. La ejecución de esta sentencia sigue pendiente. El 10 de marzo de 2017, el Comité de Ministros del Consejo de Europa solicitó la adopción de medidas para impedir otras destituciones prematuras de jueces por motivos similares y para prevenir abusos al respecto. El Gobierno húngaro observó que estas medidas no están relacionadas con la ejecución de la sentencia.
- (18) El 29 de septiembre de 2008, András Jóri fue nombrado comisario encargado de la protección de datos para un mandato de seis años. Sin embargo, el Parlamento húngaro decidió reformar el sistema de protección de datos con efectos a partir del 1 de enero de 2012 y sustituir al comisario por una Autoridad Nacional de Protección de Datos y Libertad de Información. El Sr. Jóri tuvo que dejar su cargo antes de que expirara su mandato. El 8 de abril de 2014, el Tribunal de Justicia afirmó que la independencia de las autoridades de supervisión incluye forzosamente la obligación de permitirles que completen su mandato y que Hungría había incumplido sus obligaciones en virtud de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>1</sup>. Hungría modificó la normativa relativa al nombramiento del comisario, presentó una disculpa y abonó el importe acordado en concepto de compensación.
- (19) La Comisión de Venecia detectó varias carencias en su dictamen relativo a la Ley CLXIII de 2011 sobre la Fiscalía y la Ley CLXIV de 2011 sobre el estatuto del fiscal general, los fiscales y otros empleados de la Fiscalía y la carrera fiscal en Hungría, adoptado el 19 de junio de 2012. En su informe de 27 de marzo de 2015, el GRECO instó a las autoridades húngaras a que adoptaran medidas adicionales para prevenir los abusos y reforzar la independencia de la Fiscalía procediendo, en particular, a suprimir la posibilidad de reelección del fiscal general. Por otra parte, el GRECO pidió que se reforzara la transparencia de los procedimientos disciplinarios contra los fiscales ordinarios y que las decisiones de transferir asuntos de un fiscal a otro se guiaran por criterios y justificaciones estrictamente jurídicos. Según el Gobierno húngaro, el Informe de conformidad del GRECO de 2017 reconocía los progresos realizados por Hungría en relación con los fiscales (la publicación todavía no ha sido autorizada por las autoridades húngaras, a pesar de las peticiones formuladas por las sesiones

---

<sup>1</sup> Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

plenarias del GRECO). El segundo Informe de conformidad sigue pendiente.

## *Corrupción y conflictos de intereses*

- (20) En su informe de 27 de marzo de 2015, GRECO solicitó la elaboración de códigos de conducta para los diputados al Parlamento húngaro que incluyeran orientaciones para los casos de conflictos de intereses. Por otra parte, los diputados también deben estar obligados a notificar los conflictos de intereses que surjan de forma ad hoc, obligación que debe ir acompañada de otra más firme de presentar declaraciones de bienes. También ha de ir acompañada de disposiciones que prevean sanciones en caso de presentación de declaraciones de bienes inexactas. Además, las declaraciones de bienes deben publicarse en línea para permitir una verdadera supervisión popular y debe crearse una base de datos electrónica normalizada para que todas las declaraciones y sus modificaciones sean accesibles de forma transparente.
- (21) En su informe adoptado el 27 de junio de 2018, la misión de observación electoral limitada de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE llegó a la conclusión de que el escaso control de los gastos de la campaña y la inexistencia de informes exhaustivos sobre las fuentes de los fondos de la campaña socavan hasta después de la celebración de las elecciones mina la transparencia de las finanzas de la campaña y la capacidad de los electores para decidir con conocimiento de causa, lo cual es contrario a las obligaciones y buenas prácticas internacionales. Corresponde a la Oficina Estatal de Auditoría la supervisión y el control de los requisitos jurídicos. El informe no incluía el informe de auditoría oficial del Departamento estatal de auditoría relativo a las elecciones parlamentarias de 2018, puesto que no se había completado en aquel entonces.
- (22) El 7 de diciembre de 2016, el Comité Director de la Alianza para el Gobierno Abierto recibió una carta del Gobierno de Hungría en la que se anunciaba su retirada inmediata de la Alianza, en la que se congregan 75 países y cientos de organizaciones de la sociedad civil sobre una base voluntaria. La Alianza tenía en su punto de mira al Gobierno de Hungría desde julio de 2015 debido a las preocupaciones manifestadas por organizaciones de la sociedad civil, en particular en relación con su margen de funcionamiento en el país. No todos los Estados miembros de la Unión son miembros de la Alianza.
- (23) Hungría percibe fondos de la Unión por valor de un 4,4 % de su PIB, lo que representa más de la mitad de la inversión pública. El porcentaje de contratos adjudicados tras procedimientos de licitación pública para los que se recibió una única oferta sigue siendo elevado (un 36 % en 2016). Hungría cuenta con el mayor porcentaje de la Unión de recomendaciones financieras de la OLAF por lo que respecta a los fondos estructurales y la agricultura para el período 2013-2017. En 2016, la OLAF concluyó una investigación sobre un proyecto de transporte por valor de 1 700 millones EUR en Hungría, en el que varias empresas internacionales especializadas en la construcción eran los principales interesados. La investigación reveló irregularidades muy graves, así como posibles fraudes y corrupción en la ejecución de los proyectos. En 2017, la OLAF detectó «graves irregularidades» y «conflictos de intereses» durante su investigación de 35 contratos de iluminación vial adjudicados a la empresa que en aquel momento controlaba el yerno del primer ministro húngaro. La OLAF envió su informe final en el que se incluían recomendaciones financieras a la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión para recuperar 43,7 millones EUR y recomendaciones judiciales dirigidas al Fiscal General de Hungría. Una investigación transfronteriza, concluida por la OLAF en 2017, incluía alegaciones relacionadas con el posible uso indebido de fondos de la Unión en 31 proyectos de investigación y desarrollo. La investigación, que se llevó a cabo en Hungría, Letonia y Serbia, descubrió un régimen de subcontratación para aumentar artificialmente los costes de los proyectos y ocultar que los suministradores finales eran

empresas relacionadas entre sí. Por consiguiente, la OLAF concluyó la investigación con una recomendación financiera a la Comisión para recuperar 28,3 millones EUR y una recomendación judicial dirigida a las autoridades judiciales húngaras. Hungría decidió no participar en la creación de una Fiscalía Europea, responsable de investigar, imputar y juzgar a los autores, y cómplices, de delitos penales que afecten a los intereses financieros de la Unión.

- (24) Según el séptimo Informe sobre la cohesión económica, social y territorial, la eficacia de los poderes públicos en Hungría ha disminuido desde 1996 y se trata de uno de los Estados miembros con uno de grados de gobernanza menos eficaces de la Unión. Todas las regiones húngaras se encuentran muy por debajo de la media de la Unión en cuanto a la calidad de la gobernanza. Según el Informe sobre la lucha contra la corrupción publicado por la Comisión Europea en 2014, la corrupción se percibe como muy extendida en Hungría (89 %). Según el Informe sobre competitividad en el mundo 2017-2018 publicado por el Foro Económico Mundial, el elevado nivel de corrupción ha sido uno de los factores más problemáticos a la hora de hacer negocios en Hungría.

### ***Protección de datos y de la intimidad***

- (25) En su sentencia de 12 de enero de 2016, *Szabó y Vissy/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó que se había violado el derecho al respeto de la vida privada debido a las insuficientes garantías jurídicas contra la vigilancia secreta e ilegal con fines de seguridad nacional, también en relación con el uso de las telecomunicaciones. Los solicitantes no alegaron que hubieran sido objeto de ninguna medida secreta de vigilancia, por lo que no pareció necesaria ninguna otra medida de carácter individual. Como medida general, se impone la modificación de la legislación pertinente. Las propuestas de modificación de la Ley de servicios de seguridad nacional están siendo debatidas actualmente por los expertos de los ministerios competentes del país. En consecuencia, la ejecución de esta sentencia sigue pendiente.
- (26) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por que el marco jurídico de Hungría para la vigilancia secreta con fines de seguridad nacional permita la interceptación a gran escala de comunicaciones y contenga salvaguardias insuficientes contra las injerencias arbitrarias en el derecho a la intimidad. También manifestó su preocupación por la inexistencia de disposiciones que garanticen la tutela judicial efectiva en caso de abuso y la rápida notificación al interesado, sin poner en peligro la finalidad de la restricción, tras el final de la medida de vigilancia.

### ***Libertad de expresión***

- (27) El 22 de junio de 2015, la Comisión de Venecia adoptó su dictamen relativo a la legislación sobre medios de comunicación (Ley CLXXXV sobre los servicios de medios y los medios de comunicación de masas, la Ley CIV sobre la libertad de prensa, y la legislación sobre la imposición de los ingresos de la publicidad de los medios de comunicación de masas) de Hungría, en el que se solicitan varios cambios en la Ley sobre la prensa y la Ley sobre los medios de comunicación, concretamente en lo tocante a la definición de «contenidos ilegales de los medios de comunicación», la revelación de las fuentes periodísticas y las sanciones aplicadas a los medios de comunicación. En el análisis encargado por la Oficina del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación en febrero de 2011 se expresaron reservas similares, al igual que hicieron el anterior comisario para los

Derechos Humanos del Consejo de Europa, en su dictamen relativo a la legislación sobre medios de comunicación de Hungría a la luz de las normas del Consejo de Europa en materia de libertad de los medios de comunicación, de 25 de febrero de 2011, y los expertos del Consejo de Europa en legislación húngara sobre medios de comunicación, en su informe pericial de 11 de mayo de 2012. En su declaración de 29 de enero de 2013, el secretario general del Consejo de Europa se congratuló de que los debates en el ámbito de los medios de comunicación hubieran desembocado en varios cambios importantes. No obstante, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa retomó las demás preocupaciones en el informe elaborado tras su visita a Hungría y publicado el 16 de diciembre de 2014. El comisario también mencionó en él los problemas de concentración de la propiedad de los medios de comunicación y de autocensura, y señaló la necesidad de derogar el marco jurídico por el que se penaliza la difamación.

- (28) En su dictamen, de 22 de junio de 2015, relativo a la legislación, la Comisión de Venecia reconoció los esfuerzos realizados por el Gobierno húngaro desde hace años para mejorar el texto original de la legislación relativa a los medios de comunicación, en consonancia con los comentarios de varios observadores, entre los que se incluye el Consejo de Europa, y observó con satisfacción la voluntad de las autoridades húngaras de proseguir con el diálogo. No obstante, la Comisión de Venecia insistió en la necesidad de modificar las normas por las que se rige la elección de los miembros del Consejo de los Medios de Comunicación con objeto de garantizar una representación equitativa de los grupos políticos y de otro tipo que cuentan en la sociedad, y afirmó que debían revisarse el método de nombramiento y los cargos del presidente de dicho Consejo o del presidente de la Autoridad de los Medios de Comunicación con el fin de reducir la concentración de poderes y garantizar la neutralidad política; también mencionó la necesidad de reformar en ese sentido el Consejo de Administración. La Comisión de Venecia también recomendó la descentralización de la gobernanza de los proveedores de medios de comunicación públicos y que la Agencia Nacional de Noticias no sea la fuente de noticias exclusiva para los proveedores de medios de comunicación públicos. En el análisis encargado por la Oficina del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación en febrero de 2011 se expresaron reservas similares, al igual que hicieron el anterior comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en su dictamen relativo a la legislación sobre medios de comunicación de Hungría a la luz de las normas del Consejo de Europa en materia de libertad de los medios de comunicación, de 25 de febrero de 2011, y los expertos del Consejo de Europa en legislación húngara sobre medios de comunicación, en su informe pericial de 11 de mayo de 2012. En su declaración de 29 de enero de 2013, el secretario general del Consejo de Europa se congratuló de que los debates en el ámbito de los medios de comunicación hubieran desembocado en varios cambios importantes. No obstante, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa retomó las demás preocupaciones en el informe elaborado tras su visita a Hungría y publicado el 16 de diciembre de 2014.
- (29) El 18 de octubre de 2012, la Comisión de Venecia adoptó su dictamen relativo a la Ley CXII de 2011 sobre autodeterminación informativa y libertad de información de Hungría. Pese a hacer una evaluación global positiva de la ley, la Comisión de Venecia señaló la necesidad de realizar nuevas mejoras. No obstante, tras la adopción de diversas enmiendas a dicha ley, el derecho de acceso a la información gubernamental se ha restringido mucho más aún. Esas enmiendas se criticaron en el análisis encargado por la Oficina del Representante de la OSCE para Libertad de los Medios de Comunicación en marzo de 2016 en el que se señalaba que los importes que debían imputarse en concepto de costes directos parecían totalmente razonables pero que la facturación del tiempo dedicado por los funcionarios públicos para responder a las solicitudes no es aceptable. Como se reconoció en el informe por país de 2018 de la Comisión, el comisario de Protección de Datos y los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional, han adoptado una posición progresista en los casos relacionados con la transparencia.
- (30) En su informe adoptado el 27 de junio de 2018, la misión de observación electoral limitada de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE de las elecciones parlamentarias húngaras de 2018 señaló que se restringieron tanto el acceso a la información como la libertad de los medios de comunicación y la libertad de asociación, en particular mediante cambios jurídicos recientes, y que la cobertura mediática de la campaña fue amplia pero muy polarizada y desprovista de análisis críticos, debido a la politización de la propiedad de los medios de comunicación y a la sucesión de campañas publicitarias gubernamentales. El ente público de radiodifusión cumplió su mandato de poner a disposición de los candidatos tiempo de antena gratuito pero sus boletines informativos y su línea editorial favorecieron

claramente a la coalición en el poder, lo que va en contra de las normas internacionales. La cobertura realizada por la mayoría de los canales privados de radiodifusión fue partidista, poniéndose del lado bien de los partidos en el gobierno bien de los de la oposición. Los medios de comunicación en línea sirvieron de plataforma para un debate político pluralista de carácter temático. Por otra parte, señaló que la politización de la propiedad de los medios de comunicación, asociada a un marco jurídico restrictivo y a la inexistencia de un organismo independiente encargado de regular los medios de comunicación, tuvo efectos disuasorios sobre la libertad editorial, impidiendo así a los electores disponer de información pluralista. También señaló que las enmiendas supusieron restricciones indebidas al acceso a la información al ampliar la definición de la información no sujeta a divulgación y aumentando el coste de la tramitación de las solicitudes de información.

- (31) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por las leyes y prácticas húngaras en materia de medios de comunicación que restringen la libertad de opinión y expresión. Asimismo, expresó su inquietud por el hecho de que, tras una serie de modificaciones de la legislación, el marco legislativo actual no garantice plenamente una prensa sin censura ni restricciones. También constató con preocupación que el Consejo de los Medios de Comunicación y la Autoridad de los Medios de Comunicación carecen de la independencia suficiente para ejercer sus funciones y tienen unas facultades de regulación y sanción excesivamente amplias.
- (32) El 13 de abril de 2018, el representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación condenó enérgicamente la publicación de una lista de más de 200 personas por un medio de comunicación húngaro que afirmaba que más de 2 000 personas, incluidas las que figuraban por su nombre, estaban supuestamente trabajando para «derrocar al gobierno». La lista fue publicada por la revista húngara *Figyelő*, el 11 de abril, e incluye a numerosos periodistas, así como a otros ciudadanos. El 7 de mayo de 2018, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación expresó su gran preocupación por la denegación de acreditación a varios periodistas independientes, lo que les impidió informar desde la reunión inaugural del nuevo Parlamento de Hungría. Se señaló, asimismo, que ese hecho no debería utilizarse como instrumento para frenar el contenido de la información de carácter crítico y que esa práctica sienta un mal precedente para el nuevo mandato del Parlamento húngaro.

### ***Libertad de cátedra***

- (33) El 6 de octubre de 2017, la Comisión de Venecia adoptó su dictamen relativo a la Ley XXV de 4 de abril de 2017 sobre la modificación de la Ley CCIV de 2011 sobre la educación superior nacional, en el que señalaba que la introducción de reglas más estrictas sin una justificación muy sólida, unida a plazos estrictos y graves consecuencias jurídicas para las universidades extranjeras que ya están establecidas y funcionan legalmente desde hace años en Hungría, es muy problemática desde el punto de vista de los principios y las garantías de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. Esas universidades, y sus estudiantes, están protegidas por las normas nacionales e internacionales en materia de libertad de cátedra, libertad de expresión y de reunión, y libertad de educación y derecho a esta. La Comisión de Venecia recomendó a las autoridades húngaras, en particular, que garantizaran que las nuevas normas relativas a la obligación de disponer de un permiso de trabajo no afecten de forma desproporcionada a la libertad de cátedra y se apliquen de forma flexible y no discriminatoria, sin poner en peligro la calidad y el carácter internacional de la educación que ya ofrecen las universidades existentes. También han compartido las preocupaciones sobre la modificación de la Ley CCIV de 2011 sobre la educación superior nacional los relatores especiales de las

Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y en la esfera de los derechos culturales, en su Declaración de 11 de abril de 2017. En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señaló que no existía una justificación suficiente para imponer tales limitaciones a la libertad de pensamiento, la libertad de expresión y asociación, y la libertad de cátedra.

- (34) El 17 de octubre de 2017, el Parlamento húngaro amplió hasta el 1 de enero de 2019 el plazo para que las universidades extranjeras que funcionan en el país satisfagan los nuevos criterios a petición de las instituciones interesadas y siguiendo la recomendación de la Presidencia de la Conferencia de Rectores húngara. La Comisión de Venecia ha acogido con satisfacción esta prórroga. Están en curso las negociaciones entre el Gobierno húngaro y las instituciones extranjeras de educación superior afectadas, en particular la Universidad Central Europea, mientras que las universidades extranjeras siguen en un limbo jurídico, si bien la Universidad Centroeuropea ha cumplido los nuevos requisitos en el plazo previsto.

- (35) El 7 de diciembre de 2017, la Comisión decidió llevar a Hungría ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aduciendo que la modificación de la Ley CCIV de 2011 sobre la educación superior nacional restringe de forma desproporcionada el funcionamiento de las universidades de la Unión y de países terceros, y que debía restablecerse su conformidad con el Derecho de la Unión. La Comisión señaló que la nueva legislación es contraria al derecho de libertad de cátedra, al derecho a la educación y a la libertad de empresa, contemplados en la Carta y en las obligaciones jurídicas asumidas por la Unión en el marco del Derecho comercial internacional.
- (36) El 9 de agosto de 2018 se hizo público que el Gobierno húngaro tiene intención de retirar el programa de máster en estudios de género de la universidad pública Eötvös Loránd (ELTE) y de denegar el reconocimiento del máster en estudios de género de la Universidad de Europa Central, de titularidad privada. El Parlamento Europeo destaca que una interpretación incorrecta del concepto de «género» ha dominado el discurso público en Hungría, y lamenta esta interpretación, voluntariamente desviada, de los términos «género» e «igualdad de género». El Parlamento Europeo condena los ataques a la libertad de cátedra y de investigación, en particular en los estudios de género, estudios que tienen por objeto analizar las relaciones de poder, la discriminación y las relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad y encontrar soluciones a las diversas formas de desigualdad, y que se han convertido en el blanco de campañas difamatorias. El Parlamento Europeo pide que se restablezca y proteja en toda su integridad el principio fundamental democrático de la libertad de enseñanza.

### ***Libertad de religión***

- (37) El 30 de diciembre de 2011, el Parlamento húngaro adoptó la Ley CCVI de 2011 sobre el derecho a la libertad de conciencia y religión y el estatuto jurídico de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas de Hungría, que entró en vigor el 1 de enero de 2012. Dicha ley revisó la personalidad jurídica de numerosas organizaciones religiosas y redujo el número de iglesias reconocidas legalmente en Hungría a catorce. El 16 de diciembre de 2011, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa expresó su preocupación por esta ley en una carta que envió a las autoridades húngaras. En febrero de 2012, en respuesta a las presiones internacionales, el Parlamento húngaro amplió el número de iglesias reconocidas a 31. El 19 de marzo de 2012, la Comisión de Venecia adoptó su dictamen relativo a la Ley CCVI de 2011 sobre el derecho a la libertad de conciencia y religión y el estatuto jurídico de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas de Hungría, en el que señaló que esta Ley establece una serie de requisitos excesivos basados en criterios arbitrarios para el reconocimiento de una iglesia. Asimismo, indicó que ha desencadenado un proceso de baja del registro de centenares de iglesias reconocidas legalmente con anterioridad y que hasta cierto punto es la causa de un trato desigual e incluso discriminatorio de las creencias y comunidades religiosas, en función de que estén o no estén reconocidas.
- (38) En febrero de 2013, el Tribunal Constitucional de Hungría decretó que la baja del registro de iglesias reconocidas había sido inconstitucional. En respuesta a la decisión del Tribunal Constitucional, en marzo de 2013 el Parlamento húngaro modificó la Ley Fundamental. En junio y septiembre de 2013, el Parlamento húngaro modificó la Ley CCVI de 2011 para introducir una clasificación en dos niveles, a saber, «comunidades religiosas» e «iglesias incorporadas». En septiembre de 2013, el Parlamento húngaro también modificó de forma explícita la Ley Fundamental para dotarse de poderes para seleccionar comunidades religiosas para la «cooperación» con el Estado al servicio de «actividades de interés público», otorgándose un poder discrecional para reconocer a una organización religiosa con una

mayoría de dos tercios de los votos.

- (39) En su sentencia de 8 de mayo de 2014, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó que Hungría había violado la libertad de asociación, interpretada a la luz de la libertad de conciencia y de religión. El Tribunal Constitucional de Hungría dictaminó que determinadas normas que rigen las condiciones para el reconocimiento de las iglesias eran inconstitucionales y ordenó al poder legislativo que armonizara las normas pertinentes con los requisitos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En consecuencia, la ley pertinente se presentó al Parlamento en diciembre de 2015, pero no obtuvo la mayoría necesaria. La ejecución de esta sentencia sigue pendiente.

### ***Libertad de asociación.***

- (40) El 9 de julio de 2014, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa señaló, en su carta a las autoridades húngaras, su preocupación ante el discurso estigmatizador que utilizan los políticos que cuestionan la legitimidad del trabajo de las ONG en el contexto de las auditorías realizadas por la Oficina de Control del Gobierno húngaro sobre las ONG gestoras y beneficiarias del Fondo de subvenciones dirigidas a ONG del EEE/Noruega. El Gobierno húngaro firmó un acuerdo con el Fondo y, en consecuencia, se siguen efectuando los pagos de las subvenciones. Entre el 8 y el 16 de febrero de 2016, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos visitó Hungría y señaló en su informe que existen importantes problemas derivados del marco jurídico vigente por el que se rige el ejercicio de las libertades fundamentales, como el derecho a las libertades de opinión y expresión, de reunión pacífica y de asociación, y que la legislación en materia de seguridad nacional y migración también puede resultar restrictiva para las organizaciones de la sociedad civil.
- (41) En abril de 2017 se presentó ante el Parlamento húngaro un proyecto de ley sobre la transparencia de las organizaciones que recibe ayudas desde el extranjero con la finalidad declarada de introducir requisitos relacionados con la prevención del blanqueo de capitales o el terrorismo. La Comisión de Venecia reconoció en 2013 que puede haber varias razones para que un Estado restrinja la financiación extranjera, incluida la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, pero esos objetivos legítimos no deben utilizarse como pretexto para controlar las ONG o para restringir su capacidad para ejercer su actividad legítima, en particular en defensa de los derechos humanos. El 26 de abril de 2017, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa envió una carta al presidente de la Asamblea Nacional de Hungría en la que señalaba que el proyecto de ley se había presentado en un contexto de continuas declaraciones antagónicas de determinados miembros de la coalición en el poder que calificaron públicamente a algunas ONG como «agentes extranjeros» basándose en sus fuente de su financiación y poniendo en tela de juicio su legitimidad; no obstante, el término «agentes extranjeros» no figuraba en el proyecto. Se han expresado reservas similares en la declaración de 7 de marzo de 2017 del presidente de la Conferencia de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING) del Consejo de Europa y del presidente del Consejo de Expertos en Derecho de las ONG, así como en el dictamen de 24 de abril de 2017 de dicho Consejo y la declaración de 15 de mayo de 2017 de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

- (42) El 13 de junio de 2017, el Parlamento húngaro adoptó el proyecto de ley con varias enmiendas. En su dictamen de 20 de junio de 2017, la Comisión de Venecia reconoció que el término «organización que recibe ayudas del extranjero» tiene carácter neutral y descriptivo, y que algunas de estas enmiendas representaban una mejora sustancial pero que, al mismo tiempo, no se trataban otros problemas, y que las enmiendas no bastaban para disipar las dudas sobre si la ley no supondría una injerencia desproporcionada e innecesaria en las libertades de asociación y de expresión, el derecho a la intimidad y la prohibición de la discriminación. En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas observó la falta de una justificación suficiente para la imposición de dichos requisitos, que parecen formar parte de un intento por desacreditar a algunas ONG, incluidas las dedicadas a la protección de los derechos humanos en Hungría.
- (43) El 7 de diciembre de 2017, la Comisión decidió incoar un procedimiento judicial contra Hungría por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales, debido a las disposiciones de la Ley sobre las ONG, que, en opinión de la Comisión, discriminan de forma indirecta y restringen de manera desproporcionada las donaciones desde el extranjero a las organizaciones de la sociedad civil. Además, la Comisión alegó que Hungría había infringido el derecho a la libertad de asociación y los derechos a la protección de la vida privada y de los datos de carácter personal consagrados en la Carta, junto con las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de capitales, recogidas en el artículo 26, apartado 2, y los artículos 56 y 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (44) En febrero de 2018, el Gobierno húngaro presentó un paquete legislativo compuesto por tres proyectos de ley (T/19776, T/19775, T/19774). El 14 de febrero de 2018, el presidente de la Conferencia de OING del Consejo de Europa y el presidente del Consejo de Expertos en Derecho de las ONG realizaron una declaración en la que se indicaba que el paquete no respeta la libertad de asociación, en particular en el caso de las ONG que se ocupan de los migrantes. El 15 de febrero de 2018, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa expresó dudas similares. El 8 de marzo de 2018, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el experto independiente sobre la situación de los derechos humanos y la solidaridad internacional, el relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia advirtieron que el proyecto de ley conduciría a restricciones indebidas de la libertad de asociación y la libertad de expresión en Hungría. En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por que, al aludir a la «supervivencia de la nación» y la protección de los ciudadanos y la cultura, y al vincular la labor de las ONG a una supuesta conspiración internacional, el paquete legislativo estigmatizaría a las ONG y reduciría su capacidad para desempeñar sus importantes actividades en favor de los derechos humanos y, en particular, de los derechos de los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes. Manifestó, además, su preocupación por que la imposición de restricciones a la financiación extranjera dirigida a las ONG pudiera utilizarse para ejercer una presión indebida sobre ellas e interferir de forma injustificada en sus actividades. Uno de los proyectos de ley tenía como objetivo gravar los fondos de las ONG recibidos de fuera de Hungría, incluidos los de la Unión, con un tipo del 25 % y el paquete legislativo tenía como objetivo privar, también, a las ONG de recursos legales para apelar contra las decisiones arbitrarias. El 22 de marzo de 2018, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa solicitó a la Comisión de Venecia que emitiese un dictamen sobre el proyecto de paquete

legislativo.

- (45) El 29 de mayo de 2018, el Gobierno húngaro presentó un proyecto de ley por el que se modificaban determinadas leyes relativas a las medidas de lucha contra la inmigración ilegal (T/333). El proyecto es una versión revisada del anterior paquete legislativo y propone sanciones penales en caso de «facilitación de la inmigración ilegal». Ese mismo día, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados solicitó la retirada de la propuesta y expresó su preocupación por que estas propuestas, en caso de aprobarse, privarían a las personas que se vean forzadas a huir de sus hogares de ayuda y servicios esenciales, además de azuzar en mayor medida el debate público, ya tenso de por sí, y de fomentar las actitudes xenófobas. El 1 de junio de 2018, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa expresó dudas similares. El 31 de mayo de 2018, la presidencia de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa confirmó que había solicitado a la Comisión de Venecia que emitiese un dictamen sobre la nueva propuesta. El proyecto fue aprobado el 20 de junio de 2018 antes de la entrega del dictamen de la Comisión de Venecia. El 21 de junio de 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos condenó la decisión del Parlamento húngaro. El 22 de junio de 2018, la Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE indicaron que la disposición relativa a la responsabilidad penal podría repercutir negativamente en las actividades de las organizaciones y la libertad de expresión y que constituye una violación del derecho a la libertad de asociación y expresión, por lo que debería derogarse. El 19 de julio de 2018, la Comisión envió a Hungría una carta de emplazamiento relativa a la nueva normativa por la que se tipifican como delito las actividades de apoyo a las solicitudes de asilo y residencia y que restringe en mayor medida el derecho a solicitar asilo.

### ***Derecho a la igualdad de trato***

- (46) Entre el 17 y el 27 de mayo de 2016, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica llevó a cabo una visita a Hungría. En su informe, el Grupo de Trabajo señalaba que no debe generarse un desequilibrio entre un modelo conservador de familia, cuya protección está garantizada como factor esencial para la supervivencia de la nación, y los derechos políticos, económicos y sociales de las mujeres y la potenciación de su papel. El Grupo de Trabajo indicó también que el derecho de las mujeres a la igualdad no puede contemplarse meramente en el contexto de la protección de los grupos vulnerables, junto con los niños, las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, ya que son parte integrante de todos estos grupos. Los nuevos libros de texto siguen recogiendo estereotipos sexistas, que presentan a las mujeres como madres y mujeres, y, en algunos casos, exponen a las madres como menos inteligentes que los padres. Por otra parte, el Grupo de Trabajo reconoció los esfuerzos del Gobierno húngaro por mejorar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar mediante la introducción de disposiciones generosas en el sistema de apoyo a las familias y en relación con la educación infantil y la atención a la infancia. En su informe adoptado el 27 de junio de 2018, la misión de observación electoral limitada de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE de las elecciones parlamentarias húngaras de 2018 declaró que las mujeres están infrarrepresentadas en la vida política y que no hay ninguna obligación legal para promover la igualdad de género en las elecciones. Aunque uno de los partidos más importantes tenía a una mujer como cabeza de la lista nacional y algunos partidos abordaron las cuestiones de género en sus programas, la capacitación de las mujeres recibió escasa atención como tema de campaña, incluso en los medios de comunicación.
- (47) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acogió con satisfacción la firma del Convenio de Estambul pero lamentó que

las actitudes estereotipadas patriarcales sigan prevaleciendo en Hungría con respecto a la posición de las mujeres en la sociedad, y señaló con preocupación los comentarios discriminatorios contra las mujeres realizados por personalidades políticas. Indicó, asimismo, que el Código Penal húngaro no protege por completo a las mujeres víctimas de la violencia doméstica. Expresó su preocupación por que las mujeres estén infrarrepresentadas en los puestos de toma de decisiones en el sector público, en particular en los ministerios gubernamentales y en el Parlamento húngaro. El Convenio de Estambul no ha sido ratificado todavía.

- (48) La Ley Fundamental de Hungría establece disposiciones obligatorias para la protección de los lugares de trabajo de los progenitores y para la defensa del principio de igualdad de trato; por consiguiente, existen normas especiales de Derecho laboral para las mujeres y para las madres y los padres que crían a sus hijos. El 27 de abril de 2017, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que instaba a Hungría a aplicar correctamente la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>1</sup>, dado que el Derecho húngaro prevé una excepción a la prohibición de discriminación por razón de sexo que es mucho más amplia que la excepción establecida en dicha Directiva. En esa misma fecha, la Comisión remitió un dictamen motivado a Hungría por incumplimiento de la Directiva 92/85/CEE del Consejo<sup>2</sup>, en el que se señalaba que los empresarios tienen la obligación de adaptar las condiciones de trabajo a las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia a fin de evitar un riesgo para su salud o su seguridad. El Gobierno húngaro se ha comprometido a modificar las disposiciones pertinentes de la Ley CXXV de 2003 relativa a la igualdad de trato y la promoción de la igualdad de oportunidades, así como la Ley I de 2012 sobre el Código laboral. Por consiguiente, el 7 de junio de 2018 se archivó el asunto.
- (49) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por que la prohibición constitucional de la discriminación no enumere explícitamente la orientación sexual y la identidad de género entre los motivos de discriminación, y por que su definición restrictiva de familia pueda dar lugar a discriminaciones, ya que no engloba determinados tipos de configuraciones familiares, incluidas las parejas del mismo sexo. El Comité mostró asimismo su inquietud por los actos de violencia y el predominio de los estereotipos negativos y los prejuicios contra las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, en particular en los ámbitos del empleo y la educación.
- (50) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mencionó también el internamiento forzoso en instituciones médicas, el aislamiento y el tratamiento forzoso de un gran número de personas con discapacidad mental, intelectual y psicosocial, e informó acerca de la supuesta violencia y los tratos crueles, inhumanos y degradantes y las denuncias de un elevado número de muertes no investigadas en centros de reclusión.

***Derechos de las personas pertenecientes a las minorías, incluida la población romaní y los judíos, y protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías***

- (51) En su informe tras su visita a Hungría, publicado el 16 de diciembre de 2014, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa mostró su preocupación por el deterioro de la situación en lo que respecta al racismo y la intolerancia en Hungría, siendo la hostilidad hacia la población romaní la forma más flagrante de intolerancia, puesta manifiesto con evidente dureza, entre otras formas, en la violencia dirigida contra la población romaní y las marchas y patrullas paramilitares en pueblos habitados por romaníes. Puso de relieve,

---

<sup>1</sup> Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23).

<sup>2</sup> Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 348 de 28.11.1992, p. 1).

asimismo, que, a pesar de la posición adoptada por las autoridades húngaras de condena del discurso antisemita, el antisemitismo es un problema recurrente, que se manifiesta a través de la incitación al odio y los casos de violencia contra los judíos o sus propiedades. Por otra parte, mencionó un recrudecimiento de la xenofobia dirigida contra los migrantes, incluidos los solicitantes de asilo y los refugiados, y de la intolerancia, que afecta a otros grupos sociales como las personas LGBTI, los pobres y las personas sin hogar. La Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia citó preocupaciones similares en su informe sobre Hungría, publicado el 9 de junio de 2015.

- (52) En su cuarto dictamen sobre Hungría, aprobado el 25 de febrero de 2016, el Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales señaló que la población romaní siguen siendo objeto de discriminación sistémica y de desigualdades en todos los ámbitos de la vida, incluidos la vivienda, el empleo, la educación, el acceso a la sanidad y la participación en la vida social y política. En su Resolución de 5 de julio de 2017, el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó a las autoridades húngaras que realizasen esfuerzos sostenidos y eficaces para prevenir, combatir y sancionar los casos de desigualdad y discriminación que padece la población romaní, mejorasen, en estrecha consulta con los representantes de la población romaní, las condiciones de vida y el acceso a los servicios sanitarios y al empleo de la población romaní, adoptasen medidas eficaces para acabar con las prácticas que dan lugar a la segregación permanente de los niños romaníes en la escuela y redoblasen sus esfuerzos para remediar las deficiencias a las que se enfrentan los niños romaníes en la educación, garantizaran que los niños romaníes tienen las mismas oportunidades de acceso a todos los niveles de la educación de calidad, y que siguiesen adoptando medidas para evitar que los niños se vean asignados indebidamente a escuelas y clases especiales. El Gobierno húngaro ha adoptado varias medidas importantes para fomentar la inclusión de la población romaní. El 4 de julio de 2012 adoptó el Plan de acción para la protección del empleo con el fin de proteger el empleo de los trabajadores desfavorecidos y fomentar el empleo de los desempleados de larga duración. Además, adoptó la Estrategia sectorial de salud «Hungría saludable 2014-2020» para reducir las desigualdades en materia de salud y en 2014 adoptó una estrategia para el tratamiento de las viviendas de tipo marginal en los asentamientos segregados para el período 2014-2020. No obstante, según el informe de 2018 sobre los derechos fundamentales de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el porcentaje de jóvenes romaníes cuya actividad principal actualmente no se inscribe en el marco del empleo, los estudios o la formación, ha aumentado del 38 % en 2011 al 51 % en 2016.
- (53) En su sentencia de 29 de enero de 2013, *Horváth y Kiss/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que la legislación húngara pertinente, tal como se aplica en la práctica, carece de las salvaguardias adecuadas y provoca la sobrerrepresentación y la segregación de los niños romaníes en escuelas especiales debido a los diagnósticos erróneos sistemáticos de discapacidad mental, que suponen una violación del derecho a una educación sin discriminaciones. La ejecución de esta sentencia sigue pendiente.
- (54) El 26 de mayo de 2016, la Comisión envió una carta de emplazamiento a las autoridades de Hungría en relación tanto con la legislación húngara como con las prácticas administrativas que tienen como consecuencia que los niños romaníes estén sobrerrepresentados de forma desproporcionada en las escuelas especiales para niños con discapacidad mental y sometidos a un considerable grado de segregación en el sistema educativo general, lo que dificulta la inclusión social. El Gobierno húngaro entabló un diálogo activo con la Comisión. La Estrategia húngara de inclusión se centra en la promoción de una educación inclusiva, la reducción de la segregación, la ruptura de la transmisión intergeneracional de las desventajas

y el establecimiento de un entorno escolar integrador. Además, la Ley de educación pública nacional se complementó con garantías adicionales a partir de enero de 2017, y el Gobierno húngaro inició auditorías oficiales en 2011-2015, que fueron seguidas de medidas por parte de las oficinas gubernamentales.

- (55) En su sentencia de 20 de octubre de 2015, *Balázs/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que se había producido una violación de la prohibición de discriminación en el contexto de la no consideración del presunto motivo de hostilidad hacia la población romaní en un ataque. En su sentencia de 12 de abril de 2016, *R.B./Hungría* y en su sentencia de 17 de enero de 2017, *Király y Dömötör/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que se había producido una violación del derecho a la vida privada en las investigaciones inapropiadas efectuadas ante las denuncias de abusos por motivos raciales. En su sentencia de 31 de octubre de 2017, *M.F./Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que se había producido una violación de la prohibición de discriminación en el contexto de la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes ya que las autoridades no habían investigado los posibles motivos racistas detrás de ese incidente. La ejecución de ambas sentencias sigue pendiente. No obstante, a raíz de las sentencias *Balázs/Hungría* y *R.B./Hungría*, el 28 de octubre de 2016 entró en vigor la modificación del hecho del delito de «incitación a la violencia o al odio contra la comunidad» en el Código Penal con objeto de aplicar la Decisión Marco del Consejo 2008/913/JAI<sup>1</sup>. El Código Penal se había modificado en 2011 para impedir las campañas de los grupos paramilitares de extrema derecha, introduciendo la llamada «delincuencia uniformada», castigando con tres años de prisión cualquier comportamiento antisocial desafiante que provoque miedo a los miembros de una comunidad nacional, étnica o religiosa.
- (56) Del 29 de junio al 1 de julio de 2015, la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos del Hombre de la OSCE realizó una visita de evaluación sobre el terreno a Hungría tras la notificación de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de la ciudad de Miskolc sobre desahucios de miembros de la comunidad romaní. Las autoridades locales habían adoptado medidas contra la población romaní, incluso antes de que se modificara el Decreto local de 2014 y las figuras públicas de la ciudad a menudo hacían declaraciones contra esta población. Se informó de que, en febrero de 2013, el alcalde de Miskolc dijo que quería limpiar la ciudad de «romaníes antisociales y perversos» que supuestamente se beneficiaban ilegalmente del programa Nest (programa Fészekrakó) de ayudas a la vivienda y a las personas que viven en viviendas sociales con ayudas para el alquiler y el mantenimiento. Sus palabras marcaron el comienzo de una serie de desalojos, y durante ese mes, se eliminaron 50 de los 273 apartamentos en la categoría correspondiente; también para mejorar el terreno para la renovación de un estadio. Basándose en un llamamiento efectuado por el servicio gubernamental pertinente, el Tribunal Supremo anuló las disposiciones pertinentes en su Decisión de 28 de abril de 2015. El 5 de junio de 2015, el comisario de Derechos Fundamentales y el comisario adjunto para los Derechos de las Minorías Nacionales emitieron un dictamen conjunto sobre las violaciones de los derechos fundamentales de la población romaní en Miskolc, cuyas recomendaciones no fueron adoptadas por el Gobierno local. El Organismo para la Igualdad de Trato de Hungría también llevó a cabo una investigación y emitió una decisión en julio de 2015, en la que pedía al Gobierno local que pusiera fin a todos los desalojos y elaborara un plan de acción sobre cómo ofrecer una vivienda compatible con la dignidad humana. El 26 de enero de 2016, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa envió cartas a los Gobiernos de Albania, Bulgaria, Francia, Hungría, Italia, Serbia y Suecia en relación con las expulsiones forzadas de miembros de la población romaní. En la carta dirigida a las autoridades húngaras expresaba su preocupación por el tratamiento de la población romaní en Miskolc. El Plan de acción se

---

<sup>1</sup> Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal (DO L 328 de 6.12.2008, p. 55).

aprobó el 21 de abril de 2016 y mientras tanto también se estableció un organismo de vivienda social. En su decisión de 14 de octubre de 2016, el Organismo para la Igualdad de Trato determinó que el municipio cumplía sus obligaciones. No obstante, la Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia hizo referencia en sus conclusiones a la aplicación de las recomendaciones con respecto a Hungría publicadas el 15 de mayo de 2018 en las que, a pesar de algunos avances positivos para mejorar las condiciones de la vivienda de la población romaní, no se había aplicado su recomendación.

- (57) En su Resolución de 5 de julio de 2017, el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó a las autoridades húngaras que siguieran mejorando el diálogo con la comunidad judía, convirtiéndolo en sostenible, y que otorgase a la lucha contra el antisemitismo en espacios públicos la máxima prioridad, llevase a cabo un esfuerzo continuado para impedir, detectar, investigar, perseguir y sancionar eficazmente todos los actos antisemitas o por motivos raciales y étnicos, incluidos los actos de vandalismo e incitación al odio, y que considerara la posibilidad de modificar la ley a fin de garantizar la más amplia protección jurídica posible contra el delito de racismo.
- (58) El Gobierno húngaro ordenó que la renta vitalicia de los supervivientes del Holocausto se aumentase en un 50 % en 2012, creó el Comité Conmemorativo del Holocausto húngaro 2014 en 2013, declaró el año 2014 como el Año Conmemorativo del Holocausto, ha puesto en marcha programas de renovación y restauración de varias sinagogas húngaras y cementerios judíos, y está preparando actualmente los Juegos Europeos de 2019 que se celebrarán en Budapest. Las disposiciones jurídicas húngaras identifican distintos delitos relacionados con el odio o la incitación al odio, incluidos los actos de negación y denigración del antisemitismo o del Holocausto. Hungría asumió la presidencia de la Alianza Internacional para el Recuerdo del Holocausto (IHRA) en 2015-2016 por decisión unánime de 31 países. Sin embargo, en un discurso pronunciado el 15 de marzo de 2018, en Budapest, el primer ministro de Hungría recurrió a estereotipos claramente antisemitas contra George Soros que podrían haber sido considerados punibles.
- (59) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por los informes que señalan que la comunidad romaní sigue sufriendo una discriminación y exclusión generalizadas, desempleo y segregación en materia de educación y vivienda. Reviste especial preocupación el hecho de que, pese a la Ley de Educación Pública, la segregación en los centros escolares, sobre todo en las escuelas religiosas y privadas, siga siendo la tónica general, y por que el número de niños romaníes asignados a escuelas para niños con discapacidad leve continúe siendo desproporcionadamente elevado. Mencionó, asimismo, las preocupaciones por la prevalencia de los delitos de odio y por la incitación al odio en el discurso político, los medios de comunicación y en internet dirigido contra las minorías, en particular la población romaní, los musulmanes, los migrantes y los refugiados, también en el contexto de campañas patrocinadas por el Gobierno. El Comité expresó su preocupación por el predominio de los estereotipos antisemitas. El Comité también observó con preocupación las acusaciones de que el número de delitos motivados por el odio registrados es extremadamente bajo, ya que la policía a menudo no llega a investigar y enjuiciar alegaciones creíbles de delitos de odio e incitación criminal al odio. Por último, el Comité manifestó su preocupación por los informes sobre la práctica persistente de controles con sesgo racista de la población romaní por parte de la policía.
- (60) En un caso que afectaba a la localidad de Gyöngyösgata, en donde la policía multaba por infracciones leves de tráfico solamente a miembros de la población romaní, la sentencia en

primera instancia dictó que la práctica constituía acoso y discriminación directa contra la población romaní, aunque las medidas, a título individual, fueran legales. El tribunal de segunda instancia y el Tribunal Supremo dictaminaron que la Hungarian Civil Liberties Union (Unión de Libertades Civiles de Hungría, HCLU por sus siglas en inglés), que había presentado una demanda popular, no pudo justificar la discriminación. El asunto fue interpuesto ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- (61) De conformidad con la cuarta Enmienda de la Ley Fundamental, la «libertad de expresión no podrá ejercerse con el fin de atentar contra la dignidad de la nación húngara o de cualquier comunidad nacional, étnica, racial o religiosa». El Código Penal húngaro castiga la incitación a la violencia o al odio contra un miembro de una comunidad. El Gobierno ha creado un Grupo de Trabajo contra los delitos de odio que imparte cursos de formación a los agentes de policía y ayuda a las víctimas a cooperar con la policía y a denunciar los incidentes.

## ***Derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados***

- (62) El 3 de julio de 2015, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados manifestó su preocupación por el procedimiento acelerado para modificar la legislación en materia de asilo. El 17 de septiembre de 2015, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó su opinión de que Hungría vulneraba el Derecho internacional con su trato a los refugiados y migrantes. El 27 de noviembre de 2015, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa realizó una declaración en la que afirmó que la respuesta de Hungría al reto de los refugiados no respeta los derechos humanos. El 21 de diciembre de 2015, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Consejo de Europa y la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos del Hombre de la OSCE instaron a Hungría a abandonar las políticas y prácticas que promueven la intolerancia y el miedo y alimentan la xenofobia contra refugiados y migrantes. El 6 de junio de 2016, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados manifestó su preocupación por el creciente número de denuncias de abuso en Hungría contra los solicitantes de asilo y migrantes por parte de las autoridades fronterizas y por las medidas restrictivas más amplias tanto legislativas como en materia de fronteras, incluido el acceso a los procedimientos de asilo. El 10 de abril de 2017, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados pidió la suspensión inmediata de los traslados del sistema de Dublín a Hungría. En 2017, de 3 397 solicitudes de protección internacional presentadas en Hungría se rechazaron 2 880, lo que representa un porcentaje de rechazo del 69,1 %. En 2015, de 480 recursos judiciales relativos a solicitudes de protección internacional, se emitieron cuarenta resoluciones positivas, es decir, el 9 %. En 2016, con 775 recursos, fueron cinco las resoluciones positivas, es decir un 1 %, y en 2017 fueron cero.
- (63) El agente de derechos fundamentales de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas visitó Hungría, en octubre de 2016 y en marzo de 2017, debido a la preocupación de que la Agencia pudiera operar en condiciones que no garantizaran el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas que cruzan la frontera entre Hungría y Serbia, lo que podría poner a la Agencia ante situaciones que violaran *de facto* la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En marzo de 2017, el agente de derechos fundamentales concluyó que el riesgo de que la Agencia comparta la responsabilidad por la violación de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, sigue siendo muy elevado.
- (64) El 3 de julio de 2014, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria indicó que las condiciones de los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular precisan mejoras sustanciales y una mayor atención en aras de evitar las privaciones arbitrarias de libertad. El comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa ha compartido preocupaciones similares con respecto a la detención, en particular de los menores no acompañados, en el informe tras su visita a Hungría, publicado el 16 de diciembre de 2014. Entre los días 21 y 27 de octubre de 2015 el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) visitó Hungría y recogió en su informe un número considerable de alegaciones de nacionales extranjeros (incluidos menores no acompañados) de que habían sido sometidos a malos tratos físicos por parte de agentes de policía y guardias armados que trabajan en los centros de detención de migrantes o solicitantes de asilo. El 7 de marzo de 2017, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados manifestó su preocupación por una nueva ley votada en el Parlamento húngaro que prevé la detención obligatoria de todos los solicitantes de asilo, incluidos los niños, durante todo el procedimiento de asilo. El 8 de marzo de 2017, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa formuló una declaración en la que expresaba una

preocupación similar por dicha ley. El 31 de marzo de 2017, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura instó a Hungría a que atajase inmediatamente el uso excesivo de la detención y estudiase alternativas.

- (65) En su sentencia de 5 de julio de 2016, *O.M./ Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que se había producido una violación del derecho a la libertad y la seguridad como consecuencia de detenciones que bordeaban en la arbitrariedad. En particular, las autoridades no prestaron asistencia cuando ordenaron la detención del solicitante, sin considerar en qué medida las personas vulnerables (por ejemplo, las personas LGBT como el demandante) estaban en condiciones seguras o inseguras durante su detención con otras personas, muchas de las cuales procedían de países con un perjuicio cultural o religioso muy arraigado contra dichas personas. La ejecución de esta sentencia sigue pendiente.
- (66) Entre los días 12 y 16 de junio de 2017, el representante especial del secretario general del Consejo de Europa para la migración y los refugiados visitó Serbia y dos zonas de tránsito en Hungría. En su informe, el representante especial afirmó que las expulsiones forzadas de migrantes y refugiados de Hungría a Serbia suscitan preocupación en relación con los artículos 2 (derecho a la vida) y 3 (prohibición de la tortura) del Convenio Europeo de Derechos Humanos. También observó que las prácticas restrictivas de admisión de solicitantes de asilo en las zonas de tránsito de Röszke y Tompa a menudo hacen que los solicitantes de asilo busquen formas ilegales de cruzar la frontera, teniendo que recurrir a contrabandistas y traficantes con todos los riesgos que ello entraña. Indicó que los procedimientos de asilo, que se llevan a cabo en las zonas de tránsito, carecen de las salvaguardias adecuadas para proteger a los solicitantes de asilo contra la devolución a países en los que corren el riesgo de ser sometidos a un tratamiento contrario a los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El representante especial concluyó que es necesario que la legislación y las prácticas húngaras se ajusten a los requisitos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El representante especial formuló varias recomendaciones, incluido un llamamiento a las autoridades húngaras para que adopten las medidas necesarias, en particular mediante la revisión del marco legislativo pertinente y la modificación de las prácticas relevantes, a fin de garantizar que no se disuada a los nacionales extranjeros que llegan a la frontera o que se encuentran en el territorio húngaro de presentar una solicitud de protección internacional. Entre los días 5 y 7 de julio de 2017, una delegación del Comité de Lanzarote del Consejo de Europa (Comité de las Partes en el Convenio del Consejo de Europa sobre la protección de los niños contra la explotación sexual y el abuso sexual) también visitó dos zonas de tránsito y formuló una serie de recomendaciones, entre ellas, un llamamiento a tratar a todas las personas menores de 18 años como niños sin discriminación por razón de su edad, a garantizar que todos los niños bajo la jurisdicción húngara estén protegidos contra la explotación y los abusos sexuales, y a acogerlos sistemáticamente en instituciones de protección de la infancia, con el fin de evitar su posible abuso o explotación sexual por parte de adultos y adolescentes en las zonas de tránsito. Del 18 al 20 de diciembre de 2017, una delegación del Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa visitó Hungría, incluidas dos zonas de tránsito, y llegó a la conclusión de que una zona de tránsito, que en realidad es un lugar de privación de libertad, no puede considerarse un alojamiento adecuado y seguro para las víctimas de la trata. Pidió a las autoridades húngaras que adoptasen un marco jurídico para la identificación de las víctimas de la trata de seres humanos entre los nacionales de terceros países sin residencia legal y que reforzasen los procedimientos para la identificación de las víctimas de la trata entre los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales. A partir del 1 de enero de 2018 se introdujeron normas adicionales que favorecen a los menores en general y a los menores no acompañados en particular; entre otras cosas, se elaboró un plan de estudios específico para los menores solicitantes de asilo. La Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia señaló en sus conclusiones relativas a la aplicación de las recomendaciones con respecto a Hungría, publicadas el 15 de mayo de 2018, que, si bien reconoce que Hungría se ha enfrentado a retos enormes como consecuencia de las llegadas masivas de migrantes y refugiados, está preocupada por las medidas adoptadas

en respuesta a esta situación y por el grave deterioro de la situación desde su quinto informe. Las autoridades deberían, con carácter de urgencia, poner fin al internamiento en las zonas de tránsito, en particular en el caso de las familias con hijos y la totalidad de los menores no acompañados.

- (67) A mediados de agosto de 2018, las autoridades de inmigración dejaron de dar alimentos a los adultos solicitantes de asilo que impugnaban decisiones de inadmisibilidad ante los tribunales. Varios solicitantes de asilo tuvieron que solicitar la adopción de medidas provisionales por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para empezar a recibir comida. El TEDH adoptó medidas provisionales en dos casos el 10 de agosto de 2018 y en un tercer caso el 16 de agosto de 2018, y ordenó que se entregasen alimentos a los solicitantes. Las autoridades húngaras han dado cumplimiento a las sentencias.
- (68) En su sentencia de 14 de marzo de 2017, *Ilias y Ahmed/Hungría*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató una violación del derecho a la libertad y la seguridad de los demandantes. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también consideró que se había producido una violación de la prohibición de tratos inhumanos o degradantes en relación con la expulsión de los demandantes a Serbia, así como una violación del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las condiciones de internamiento en la zona de tránsito de Röszke. Actualmente, el asunto se encuentra pendiente de decisión por parte de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- (69) El 14 de marzo de 2018, Ahmed H., un sirio residente en Chipre que en septiembre de 2015 intentó ayudar a su familia a huir de Serbia y atravesar la frontera con Hungría, fue condenado por un tribunal húngaro a siete años de prisión y diez años de expulsión del país acusado de cometer «actos terroristas», lo que planteó la cuestión de la aplicación adecuada de las leyes contra el terrorismo en Hungría, así como el derecho a un juicio justo.
- (70) En su sentencia, de 6 de septiembre de 2017, en los asuntos C-643/15 y C-647/15, el Tribunal desestimó en su totalidad los recursos interpuestos por Eslovaquia y Hungría contra el mecanismo provisional de reubicación obligatoria de los solicitantes de asilo de conformidad con la Decisión del Consejo (UE) 2015/1601. Sin embargo, desde que se ha dictado esta sentencia Hungría no ha cumplido lo establecido en la Decisión. El 7 de diciembre de 2017, la Comisión decidió denunciar a la República Checa, Hungría y Polonia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimiento de sus obligaciones legales en materia de reubicación.
- (71) El 7 de diciembre de 2017, la Comisión decidió avanzar en el procedimiento de infracción contra Hungría en relación con su legislación en materia de asilo mediante el envío de un dictamen motivado. La Comisión considera que la legislación húngara no es conforme con el Derecho de la Unión, en particular con las Directivas 2013/32/UE<sup>1</sup>, 2008/115/CE<sup>2</sup> y 2013/33/UE<sup>3</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo y varias disposiciones de la Carta. El 19 de julio de 2018, la Comisión decidió llevar a Hungría ante el Tribunal de Justicia por considerar que la legislación de dicho país en materia de asilo y retorno incumple el Derecho de la Unión.

---

<sup>1</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

<sup>2</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

<sup>3</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

(72) En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por que la legislación húngara adoptada en marzo de 2017, que permite la expulsión automática a zonas de tránsito de todos los solicitantes de asilo durante la ejecución de su procedimiento, con la excepción de los menores no acompañados reconocidos como menores de 14 años, incumple las normas jurídicas como consecuencia de la extensión y duración indefinida del confinamiento, la ausencia de una disposición legal para que se examinen con prontitud las condiciones específicas de cada persona afectada y la falta de garantías procesales para impugnar, con probabilidades de éxito, un traslado a las zonas de tránsito. El Comité manifestó su especial inquietud por los informes acerca del uso extensivo de la detención automática de migrantes en centros de acogida dentro de Hungría y por que se haya recurrido a las restricciones a la libertad personal como elemento general de disuasión contra la entrada ilegal, en lugar de como respuesta a la detección de un riesgo individualizado. Además, el Comité mostró su preocupación por las denuncias sobre las malas condiciones en algunos centros de acogida. Tomó nota con preocupación de la ley de expulsión forzosa, introducida por primera vez en junio de 2016, que permite la expulsión sumaria por la policía de cualquier persona que cruce la frontera de forma irregular y sea detenido en territorio húngaro en una franja de ocho kilómetros desde la frontera, que posteriormente se amplió a todo el territorio húngaro, y el decreto 191/2015 que cataloga a Serbia como «tercer país seguro», lo que permite las expulsiones en la frontera de Hungría con Serbia. El Comité observó con preocupación las informaciones según las cuales la expulsión se había aplicado de forma indiscriminada y las personas sometidas a esta medida contaban con muy escasas posibilidades de presentar una solicitud de asilo o de recurrir dicha medida. Asimismo, tomó nota con preocupación de los informes acerca de expulsiones colectivas y violentas, incluidas las acusaciones de palizas contundentes, ataques de perros policía y disparos con balas de goma, que causaron lesiones graves y, al menos en un caso, el fallecimiento de un solicitante de asilo. También mostró su inquietud por las informaciones en el sentido de que la determinación de la edad de los niños solicitantes de asilo y menores no acompañados que se lleva a cabo en las zonas de tránsito es inapropiada, se basa en gran medida en el examen visual por un experto y es inexacta, y por las que señalan una supuesta falta de acceso adecuado por parte de dichos solicitantes de asilo a la educación, los servicios sociales y psicológicos y a asistencia jurídica. En virtud de la nueva propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, la evaluación médica de la edad será una medida de último recurso.

### *Derechos económicos y sociales*

(73) El 15 de febrero de 2012 y el 11 de diciembre de 2012, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos y el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda digna pidieron a Hungría que reconsiderara la legislación que permite a las autoridades locales la posibilidad de penalizar la situación de carencia de hogar y que apoyase la decisión del Tribunal Constitucional de despenalizar dicha situación. En su informe tras su visita a Hungría, publicado el 16 de diciembre de 2014, el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa recogió su preocupación por las medidas adoptadas para prohibir las pernoctas y la construcción de cabañas y chabolas, que han sido descritas, en general, como una criminalización en la práctica de la situación de carencia de hogar. El comisario instó a las autoridades húngaras a que investigasen las denuncias de casos de desalojos forzados sin soluciones alternativas y de niños alejados de sus familias aduciendo las malas condiciones socioeconómicas. En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su

preocupación por la legislación estatal y local, basada en la Cuarta Enmienda a la Ley Fundamental, que designa muchas zonas públicas como áreas prohibidas para dormir en la calle y que castiga en la práctica a las personas sin hogar. El 20 de junio de 2018, el Parlamento húngaro aprobó la séptima modificación de la Ley fundamental que prohíbe la residencia habitual en un espacio público. El mismo día, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda digna señaló que las medidas adoptadas por Hungría por las que la situación de carencia de hogar se convierte en un delito son crueles e incompatibles con la legislación internacional en materia de derechos humanos.

- (74) En las Conclusiones de 2017 del Comité Europeo de Derechos Sociales se afirmaba que Hungría incumple la Carta Social Europea, ya que los trabajadores por cuenta propia y los empleados domésticos, así como otras categorías de trabajadores, no están protegidos por la normativa de salud y seguridad en el trabajo, las medidas adoptadas para reducir la mortalidad materna han sido insuficientes, el importe mínimo de la pensión de vejez es insuficiente, el importe mínimo de la ayuda a los demandantes de empleo es insuficiente, la duración máxima del pago del subsidio para los demandantes de empleo es demasiado corta y el importe mínimo de las prestaciones por rehabilitación e invalidez es, en determinados casos, insuficiente. El Comité también llegó a la conclusión de que Hungría no cumple la Carta Social Europea puesto que el nivel de la ayuda social abonada a una sola persona sin recursos, incluidas las personas de edad avanzada, es inadecuado, la igualdad de acceso a los servicios sociales no está garantizada para todos los nacionales de Estados Parte que residen legalmente, y no se ha demostrado que exista una oferta adecuada de vivienda para las familias vulnerables. En materia de derechos sindicales, el Comité declaró que el derecho de los trabajadores a disfrutar de vacaciones pagadas no está suficientemente garantizado, que no se ha adoptado ninguna medida para alentar la celebración de convenios colectivos, a pesar de que la protección de los trabajadores por estos es manifiestamente baja en Hungría, y que en la función pública el derecho a convocar una huelga se reserva a los sindicatos, que son parte en el acuerdo celebrado con el Gobierno; los criterios utilizados para definir a los funcionarios a los que se deniega el derecho de huelga van más allá del ámbito de aplicación de la Carta; los sindicatos de la función pública solo pueden recurrir a la huelga si la aprueba la mayoría del personal afectado.
- (75) Las huelgas en Hungría son, en principio, ilegales desde diciembre de 2010, cuando el Gobierno de Viktor Orbán aprobó una enmienda a la llamada «Ley de huelgas». Los cambios implican que, en principio, se permitirán las huelgas en las empresas asociadas con la administración gubernamental a través de contratos de servicio público. La enmienda no se aplica a los grupos profesionales que simplemente carecen de ese derecho, como por ejemplo los conductores de trenes, los agentes de policía, el personal médico y los controladores aéreos. El problema radica en otra parte, principalmente en el porcentaje de empleados que deben participar en el referéndum de huelga para que sea importante: hasta un 70 %. Entonces la decisión sobre la legalidad de las huelgas será tomada por un tribunal de trabajo completamente subordinado al Estado. En 2011, se presentaron nueve solicitudes de permisos de huelga. En siete casos fueron rechazados sin aducir razón alguna; dos de ellos fueron tramitados, pero resultó imposible emitir una decisión.
- (76) En el informe titulado «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero, cuarto y quinto combinados de Hungría», publicado el 14 de octubre de 2014, el Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó su preocupación por el número cada vez mayor de niños que son separados de sus familias debido a las malas condiciones socioeconómicas. Los padres pueden perder a sus hijos debido al desempleo, la falta de vivienda social y la falta de espacio en hogares temporales. Según un estudio del Centro

Europeo de Derechos de Romaníes, esta práctica afecta de manera desproporcionada a las familias y los niños romaníes.

- (77) En su recomendación, de 23 de mayo de 2018, relativa a una Recomendación del Consejo relativa al Programa nacional de reformas de 2018 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de convergencia de 2018 de Hungría, la Comisión indicó que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social se ha reducido al 26,3 % en 2016 pero que sigue siendo superior a la media de la Unión; los niños en general están más expuestos a la pobreza que otros grupos de edad. El nivel de prestaciones de renta mínima es inferior al 50 % del umbral de pobreza para los hogares formados por una sola persona, lo que lo convierte en uno de los más bajos de la Unión. La adecuación de las prestaciones por desempleo es muy baja: la duración máxima de 3 meses es la más corta en la Unión y solo representa en torno a una cuarta parte del tiempo medio requerido por los demandantes de empleo para encontrar empleo. Además, las cuantías del subsidio figuran entre las más bajas de la Unión. La Comisión recomendó que se mejorara la adecuación y la cobertura de la asistencia social y de las prestaciones de desempleo.
- (78) El [...] de 2018, el Consejo oyó a Hungría de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE.
- (79) Por estos motivos, debe determinarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de Hungría, de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Existe un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en que se fundamenta la Unión.

*Artículo 2*

El Consejo recomienda a Hungría adoptar las siguientes medidas en un plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión: [...]

*Artículo 3*

La presente Decisión entrará en vigor a los [...] días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

*Artículo 4*

El destinatario de la presente Decisión es Hungría.

Hecho en Bruselas, el...

*Por el Consejo*

