

Bruxelles, 18. rujna 2018.
(OR. en)

12266/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0902(NLE)**

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Za Europski parlament potpisala Ellen ROBSON, direktorica nadležna za zakonodavne akte
Datum primitka:	18. rujna 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o utvrđivanju očite opasnosti da Mađarska teško prekrši vladavinu prava

Za delegacije se u prilogu nalazi obrazloženi prijedlog koji je donio Europski parlament za odluku Vijeća o utvrđivanju, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija.



Strasbourg, 12.9.2018.

2017/2131(INL) -

2018/0902(NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o utvrđivanju, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija

**Prijedlog odluke Vijeća o utvrđivanju, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji
Europska unija**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji, a posebno njegov članak 7. stavak 1.,

uzimajući u obzir obrazloženi prijedlog Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta,

budući da:

- (1) Europska unija temelji se na vrijednostima iz članka 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), koje su zajedničke svim državama članicama i koje uključuju poštovanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava. U skladu s člankom 49. UEU-a, poštovanje i promicanje vrijednosti iz članka 2. UEU-a preduvjet su za primanje u članstvo Unije.
- (2) Pristupanje Mađarske bio je dobrovoljan čin na temelju suverene odluke koji je popraćen općom jednoglasnom odlukom cijelog mađarskog političkog spektra.
- (3) U svom obrazloženom prijedlogu Europski parlament izražava zabrinutost u vezi sa stanjem u Mađarskoj. Konkretno, glavni razlozi za zabrinutost odnose se na funkcioniranje ustavnog poretka i izbornog sustava, neovisnost pravosuđa i ostalih institucija, prava sudaca, korupciju i sukobe interesa, privatnost i zaštitu podataka, slobodu izražavanja, akademske slobode, slobodu vjeroispovijedi, slobodu udruživanja, pravo na jednako postupanje, prava pripadnika manjina, uključujući Rome i Židove, te zaštitu od izjava mržnje protiv tih manjina, temeljna prava migranata, tražitelja azila i izbjeglica te ekonomska i socijalna prava.
- (4) Europski parlament također je napomenuo da su mađarske vlasti uvijek bile spremne raspravljati o zakonitosti određenih mjera ali da nisu poduzele sve mjere koje je Parlament preporučio u svojim prethodnim rezolucijama.
- (5) U svojoj Rezoluciji od 17. svibnja 2017. o stanju u Mađarskoj Europski parlament naveo je da trenutačna situacija u Mađarskoj predstavlja jasan rizik od ozbiljnog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a, što opravdava pokretanje postupka iz članka 7. stavka 1. UEU-a.

- (6) Europska komisija je u svojoj Komunikaciji iz 2003. godine o članku 7. Ugovora o Europskoj uniji navela mnoge izvore informacije, između ostalog izvješća međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija te odluke regionalnih i međunarodnih sudova, na temelju kojih je moguće nadzirati poštuju li se i promiču zajedničke vrijednosti. Različiti akteri na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini, uključujući institucije i tijela EU-a, Vijeće Europe, Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OESS), Ujedinjene narode (UN) te brojne organizacije civilnog društva, u više su navrata izražavali duboku zabrinutost zbog stanja demokracije, vladavine prava i temeljnih prava u Mađarskoj, no ta se mišljenja ne smatraju pravno obvezujućima jer samo Sud Europske unije može tumačiti odredbe Ugovora.

Funkcioniranje ustavnog poretka i izbornog sustava

- (7) Venecijanska je komisija u nekoliko navrata izrazila zabrinutost oko ustavotvornog postupka u Mađarskoj, i u pogledu Temelnog zakona i u pogledu njegovih izmjena. Ta je komisija pozdravila činjenicu što se Temeljnim zakonom uspostavlja ustavni poredak koji se temelji na demokraciji, vladavini prava i zaštiti temeljnih prava kao temeljnim načelima te je primila na znanje napore koji se ulažu u uspostavljanje ustavnog poretka u skladu sa zajedničkim europskim demokratskim vrijednostima i standardima te u reguliranje temeljnih prava i sloboda u skladu s obvezujućim međunarodnim instrumentima. Kritika se odnosila na manjak transparentnosti postupka, nedovoljnu uključenost civilnog društva, nedostatak iskrenog savjetovanja, opasnost od nestanka diobe vlasti i slabljenje nacionalnog sustava kontrole i ravnoteže.
- (8) Kao rezultat ustavne reforme ograničena je nadležnost mađarskog Ustavnog suda, a ta se ograničenja odnose na proračunska pitanja, ukidanje sustava *actio popularis*, mogućnost da se Sud pozove na svoju sudsku praksu od prije 1. siječnja 2012. i mogućnost Suda da preispita ustavnost promjena Temelnog zakona, ne uključujući promjene postupovne prirode. Venecijanska je komisija izrazila ozbiljnu zabrinutost u vezi s tim ograničenjima i postupkom za imenovanje sudaca te je u svom Mišljenju o Zakonu CLI iz 2011. o mađarskom Ustavnom sudu donesenom 19. lipnja 2012. i u svojem mišljenju o Četvrtom amandmanu na Temeljni zakon Mađarske usvojenom 17. lipnja 2013. izdala preporuke mađarskim vlastima koje se odnose na jamčenje nužnog sustava kontrole i ravnoteže. Venecijanska komisija u svojim je mišljenjima također utvrdila niz pozitivnih elemenata reformi, kao što su odredbe o proračunskim jamstvima, onemogućavanje ponovnog izbora sudaca i činjenica da povjerenik za temeljna prava ima pravo pokrenuti postupke za *ex post* provjeru.
- (9) U zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je zabrinutost da je trenutačno u ustavu predviđen postupak podnošenja pritužbi koji predviđa ograničen pristup Ustavnom sudu, u kojem nije predviđen rok za ocjenjivanje ustavnosti i nema suspenzivni učinak na osporavano zakonodavstvo. Također je navedeno da se odredbama novog Zakona o Ustavnom sudu slabi sigurnost trajanja mandata sudaca i povećava utjecaj vlade na sastav i rad Ustavnog suda promjenom postupka imenovanja sudaca, broja sudaca na Sudu i njihove dobi za umirovljenje. Odbor je također zabrinut zbog ograničavanja nadležnosti i ovlasti Ustavnog suda u preispitivanju zakonodavstva kojim se zadire u proračunska pitanja.

- (10) U svojem je izvješću od 27. lipnja 2018. Ograničena misija za promatranje izbora Ureda za demokratske institucije i ljudska prava OEES-a navela da su izbori u tehničkom smislu bili profesionalni i transparentni te da su temeljna prava i slobode u cijelosti bili poštovani, ali da je klima u kojoj su se ta prava i slobode provodili bila nepovoljna. Provođenje izbora izvršeno je na profesionalan i transparentan način i općenito je uživalo povjerenje dionika te se općenito smatra da je bilo nepristrano. Kampanja je bila energična ali neprijateljska, a retorika zastrašivanja ograničavala je mogućnost za vođenje sadržajne rasprave, što je biračima otežalo mogućnost da donesu odluku temeljenu na informacijama. Cilj javnog financiranja kampanja i gornjih granica rashoda je osigurati jednake mogućnosti svim kandidatima. Međutim, mogućnost da se kandidati natječu pod istim uvjetima bila je znatno dovedena u pitanje s obzirom na ogromna sredstva koja je vlada potrošila na oglase koji su isticali poruku kampanje vladajuće koalicije. S obzirom da je tek nakon izbora bilo potrebno podnijeti izvješće, glasačima su zapravo bili uskraćeni podaci o financiranju kampanje, što je ključno za donošenje odluke o glasanju temeljene na informacijama. EU je također izrazio zabrinutost u vezi s razgraničenjem izbornih jedinica s jednim članom. Slična pitanja istaknuta su i u zajedničkom mišljenju od 18. lipnja 2012. o Zakonu o izborima zastupnika u mađarski parlament, koje su usvojili Venecijanska komisija i Vijeće za demokratske izbore, u kojem je spomenuto da razgraničenje izbornih jedinica mora biti transparentno i profesionalno te da postupak mora biti objektivan i nepristran, što znači da se moraju izbjegavati kratkoročni politički ciljevi (*gerrymandering*).
- (11) Posljednjih je godina mađarska vlada u velikoj mjeri koristila nacionalna savjetovanja, šireći direktnu demokraciju na nacionalnoj razini. Komisija je 27. travnja 2017. istaknula da je nacionalno savjetovanje „Zaustavimo Bruxelles” sadržavalo nekoliko tvrdnji i navoda koji sadrže netočne činjenice ili dovode u zabludu. Mađarska vlada ujedno je u svibnju 2015. održala savjetovanje pod nazivom „Imigracija i terorizam”, a u listopadu 2017. savjetovanje protiv takozvanog „Plana Soros”. Tamo je povučena paralela između terorizma i migracija, poticala se mržnja prema migrantima, a meta su im bili posebno lik Georgea Sorosa i EU.

Neovisnost pravosuđa i ostalih institucija te prava sudaca

- (12) Kao rezultat opsežnih promjena pravnog okvira provedenih 2011., predsjedniku novoosnovanog Nacionalnog sudbenog ureda dodijeljene su široke ovlasti. Venecijanska komisija je u svom mišljenju o Zakonu CLXII iz 2011. o pravnom položaju i plaći sudaca te Zakona CLXI. iz 2011. o ustrojstvu sudova i u Mađarskoj i upravljanju njima, donesenom 19. ožujka 2012., te u svom mišljenju o osnovnim aktima o sudstvu donesenom 15. listopada 2012. uputila kritiku u pogledu tih širokih ovlasti. Zabrinutost zbog sličnih pitanja izrazio je i posebni izvjestitelj UN-a za neovisnost sudaca i odvjetnika 29. veljače 2012. i 3. srpnja 2013., kao i Skupina država protiv korupcije (GRECO) u svojem izvješću usvojenom 27. ožujka 2015. Svi su oni naglasili potrebu za jačanjem uloge kolektivnog tijela, Državnog sudbenog vijeća (DSV), kao nadzorne instance, s obzirom na to da se predsjednik DSV-a, kojeg bira mađarski Parlament, ne može smatrati tijelom pravosudne samouprave. Status predsjednika Nacionalnog sudbenog ureda je, prema međunarodnim preporukama, promijenjen te su ovlasti predsjednika ograničene kako bi se osigurala bolja ravnoteža između predsjednika i DSV-a.

- (13) Mađarska je od 2012. poduzela pozitivne korake kako bi određene funkcije s predsjednika DSV-a prenijela na DSV u svrhu stvaranja bolje ravnoteže između tih dvaju tijela. Međutim, potrebno je ostvariti dodatan napredak. U svom izvješću od 27. ožujka 2015. Skupina država protiv korupcije (GRECO) pozvala je da se mogući rizici od diskrecijskih odluka predsjednika DSV-a smanje na najmanju moguću mjeru. Predsjednik DSV-a može, među ostalim, premjestiti i imenovati suce te ima ulogu u području pravosudne discipline. Predsjednik DSV-a također daje preporuku predsjedniku Mađarske o imenovanju i razrješenju načelnika sudova, uključujući predsjednika i potpredsjednika žalbenog suda. GRECO je pozdravio nedavno usvojeni Etički kodeks za suce, ali smatra da bi on mogao biti jasniji i da bi uz njega trebalo biti organizirano i osposobljavanje za zaposlenike. GRECO-a je također primio na znanje izmjene koje se odnose na pravila o postupcima zapošljavanja i odabira sudaca od 2012. do 2014. godine u Mađarskoj, na temelju kojih je DSV dobilo snažniju nadzornu funkciju u postupku odabira. DSV je 2. svibnja 2018. održao sjednicu na kojoj je jednoglasno donio odluke o praksi predsjednika Nacionalnog sudbenog ureda da pozive za podnošenje prijava na radna mjesta sudaca i rukovodeća radna mjesta proglasi neuspješnima. U odlukama se praksa predsjednika smatra nezakonitom.
- (14) Mađarska je vlada 29. svibnja 2018. predstavila nacrt Sedmog amandmana Temeljnog zakona (T/332), koji je usvojen 20. lipnja 2018. Tim je amandmanom uveden novi sustav upravnih sudova.
- (15) Nakon presude Suda Europske unije („Sud”) 6. studenog 2012. u predmetu C-286/12, *Komisija protiv Mađarske*¹ u kojoj se navodi da donošenjem nacionalnog programa prema kojem suci, državni odvjetnici i javni bilježnici moraju otići u mirovinu kada navršše 62 godine Mađarska nije ispunila obveze u skladu s pravom Unije, mađarski je parlament usvojio Zakon XX iz 2013. u kojem se predviđa da dob za umirovljenje sudaca u razdoblju od deset godina treba postupno smanjiti na 65 godina i u kojem su utvrđeni kriteriji za vraćanje na posao ili odštetu. U tom je Zakonu predviđena mogućnost vraćanja umirovljenih sudaca na njihova prethodna radna mjesta na istom sudu i pod istim uvjetima kao prije donošenja propisa o umirovljenju ili, ako se ne žele vratiti, mogućnost odštete u obliku paušalnog iznosa u visini izgubljene naknade za 12 mjeseci i podnošenja zahtjeva na sudu za dodatnu odštetu, no nije zajamčeno vraćanje na vodeće administrativne položaje. Bez obzira na to, Komisija je priznala mjere Mađarske u cilju usklađivanja njezina zakona o umirovljenju s pravom EU-a. U svom je izvješću iz listopada 2015. Međunarodna odvjetnička komora instituta za ljudska prava navela da većina otpuštenih sudaca nije vraćena na isto radno mjesto, djelomično zbog toga što su njihova bivša radna mjesta u međuvremenu već popunjena. Također je napomenula da je nemoguće zajamčiti neovisnost i nepristranost mađarskog pravosuđa i da je jamstvo vladavine prava i dalje oslabljeno.

¹ Presuda Suda od 6. studenog 2012., *Komisija protiv Mađarske*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

- (16) U svojoj presudi od 16. srpnja 2015. *Gaszó protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava zaključio da je došlo do kršenja prava na pravično suđenje i prava na djelotvoran pravni lijek. Europski je sud za ljudska prava zaključio da je do kršenja došlo zbog prakse koja se odnosi na opetovani propust Mađarske da zajamči završetak postupka utvrđivanja građanskih prava i obveza u razumnom vremenskom roku te da poduzme mjere kojima se podnositeljima tužbe osigurava da traže naknadu za pretjerano dugo trajanje građanskih postupaka na nacionalnoj razini. Izvršenje te presude još nije započelo. U novom Zakonu o parničnom postupku donesenom 2016. predviđa se ubrzavanje parničnog postupka uvođenjem postupka koji uključuje dvije faze. Mađarska je obavijestila Odbor ministara Vijeća Europe da će novi zakon kojime se uspostavlja djelotvoran pravni lijek za produljene postupke biti donesen do listopada 2018.
- (17) U svojoj presudi od 23. lipnja 2016. *Baka protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava zaključio da je u slučaju Andrása Baka doista riječ o kršenju prava na pristup sudu i slobodu izražavanja jer Baka, nakon što je u lipnju 2009. izabran za predsjednika Vrhovnog suda na mandat od šest godina, prema prijelaznim odredbama Temelnog zakona kojima je omogućeno da Vrhovni sud Mađarske (Kuria) postane pravni sljednik dotadašnjeg Vrhovnog suda, nije više imao to radno mjesto. Izvršenje te presude još nije započelo. Odbor ministara Vijeća Europe je 10. ožujka 2017. zahtijevao da se poduzmu mjere za sprečavanje daljnjih preuranjenih otpuštanja sudaca na temelju sličnih razloga, čime štiti svaku zlouporabu u tom pogledu. Mađarska je vlada napomenula da te mjere nisu povezane s provedbom presude.
- (18) András Jóri je 29. rujna 2008. imenovan za nadzornika za zaštitu podataka na razdoblje od šest godina. Međutim, s učinkom od 1. siječnja 2012. mađarski je parlament odlučio reformirati sustav zaštite podataka i nadzornika za zaštitu podataka zamijeniti nacionalnim tijelom za zaštitu podataka i slobodu informiranja. András Jóri morao je završiti svoj mandat prije isteka roka. Sud je 8. travnja 2014. godine zaključio da neovisnost nadzornih tijela nužno uključuje obvezu poštovanja trajanja mandata nadzornih tijela do isteka njihova roka i da Mađarska nije ispunila obveze u skladu s Direktivom 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća¹. Mađarska je izmijenila pravila o imenovanju povjerenika, dala ispriku i isplatila dogovoreni iznos odštete.
- (19) Venecijanska je komisija u svom mišljenju o Zakonu CLXIII iz 2011. o državnom odvjetništvu i zakonu CLXIV iz 2011. o statusu državnog odvjetnika, tužitelja i drugih zaposlenika tužiteljstva i državnog odvjetništva Mađarske, donesenom 19. lipnja 2012., utvrdio nekoliko nedostataka. GRECO je u svom izvješću od 27. ožujka 2015. pozvao mađarska nadležna tijela da poduzmu dodatne korake za sprečavanje zlouporabe i povećaju neovisnost državnog odvjetništva, među ostalim ukidanjem mogućnosti ponovnog izbora državnog odvjetnika. Osim toga, GRECO zahtijeva da redovni disciplinski postupak protiv tužitelja bude transparentniji i da se odluke o dodjeli predmeta jednog tužitelja drugome donose prema strogim pravnim kriterijima i uz stroga obrazloženja. Prema navodima mađarske vlade u izvješću GRECO-a o usklađenosti za 2017. prepoznat je napredak Mađarske u pogledu državnih odvjetnika (mađarske vlasti još nisu odobrile objavu, unatoč pozivima koji su upućeni na plenarnim sastancima GRECO-a). Drugo izvješće o usklađenosti još nije dovršeno.

¹ Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, 23.11.1995., str. 31).

Korupcija i sukobi interesa

- (20) GRECO je u svojem izvješću donesenom 27. ožujka 2015. pozvao na donošenje kodeksa ponašanja za zastupnike u Mađarskom parlamentu u pogledu smjernica za slučajeve sukoba interesa. Usto, zastupnici u parlamentu također bi trebali imati obvezu *ad hoc* obavješćavanja o sukobima interesa, uz strožu obvezu o podnošenju izjava o imovinskom stanju. To bi trebalo popratiti i odredbama kojima se omogućuju sankcije za podnošenje netočnih izjava o imovinskom stanju. Osim toga, izjave o imovinskom stanju trebale bi biti objavljene na internetu kako bi se javnosti omogućilo provođenje istinskog nadzora. Potrebno je uspostaviti standardnu elektroničku bazu podataka kako bi sve izjave i njihove izmjene bile dostupne na transparentan način.
- (21) U svojem je izvješću od 27. lipnja 2018. Ograničena misija za promatranje izbora Ureda OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava zaključila da ograničeni nadzor potrošnje u kampanji i nepostojanje detaljnog izvješćivanja o izvorima sredstava za kampanju umanjuje transparentnost financiranja kampanja i sposobnost glasača da donesu informiranu odluku, što je u suprotnosti s međunarodnim obvezama i dobrom praksom. Državni ured za reviziju odgovoran je za nadzor i kontrolu u pogledu ispunjavanja pravnih zahtjeva. Izvješće nije uključivalo službeno revizijsko izvješće Državnog ureda za reviziju o parlamentarnim izborima 2018. jer u to vrijeme još nije bilo dovršeno.
- (22) Upravni je odbor Partnerstva za otvorenu vlast (OGP) 7. prosinca 2016. primio dopis mađarske vlade o trenutnom povlačenju iz partnerstva koje okuplja 75 zemalja i stotine organizacija civilnog društva. Mađarska je vlada od srpnja 2015. bila pod nadzorom OGP-a zbog zabrinutosti organizacija civilnog društva, posebno oko pitanja prostora njihova djelovanja u toj zemlji. Sve države članice EU-a nisu članice OGP-a.
- (23) Mađarska koristi sredstva Unije u iznosu od 4,4 % svojeg BDP-a, točnije više od polovice javnih ulaganja. Udio ugovora dodijeljenih u postupcima javne nabave na temelju samo jedne ponude i dalje je visok te je 2016. iznosio 36 %. Mađarska ima najveći postotak financijskih preporuka OLAF-a u Uniji u vezi sa strukturnim fondovima i poljoprivredom za razdoblje 2013. – 2017.. OLAF je 2016. završio istragu o prometnom projektu u Mađarskoj vrijednom 1,7 milijardi EUR u kojemu su glavni sudionici bili nekoliko međunarodnih specijaliziranih građevinskih poduzeća. Istraga je pokazala vrlo ozbiljne nepravilnosti te moguću prijevaru i korupciju u izvedbi projekata. OLAF je 2017. tijekom istrage o 35 ugovora o uličnoj rasvjeti dodijeljenima poduzeću kojime je u to vrijeme upravljao zet mađarskog predsjednika vlade utvrdio „ozbiljne nepravilnosti” i „sukobe interesa”. OLAF je Glavnoj upravi Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku poslao svoje konačno izvješće u kojem je dao financijske preporuke za povrat 43,7 milijuna EUR i izdao pravosudne preporuke mađarskom državnom odvjetniku. Prekogranična istraga koju je OLAF završio 2017. godine uključivala je navode o potencijalnoj zlouporabi sredstava Unije u 31 projektu za istraživanje i razvoj. Istraga koja je provedena u Mađarskoj, Latviji i Srbiji otkrila je plan podugovaranja koji se koristio kako bi se povećali troškovi projekta i sakrila činjenica da su krajnji dobavljači bili zapravo povezana poduzeća. OLAF je stoga završio istragu i dao financijske preporuke Komisiji da povрати 28,3 milijuna EUR te izdao pravosudne preporuke mađarskim pravosudnim tijelima. Mađarska je odlučila da neće sudjelovati u osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja koji će biti zadužen za istraživanje, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja i supočinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije.

- (24) Prema Sedmom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji učinkovitost vlade u Mađarskoj se smanjila od 1996. te se radi o jednoj od država članica s najmanje učinkovitom vladom u Uniji. Sve su mađarske regije daleko ispod prosjeka Unije u pogledu kvalitete upravljanja. Prema izvješću o suzbijanju korupcije koje je Europska komisija objavila 2014., korupcija u Mađarskoj smatra se raširenom (89 %). Prema podacima iz Izvješća o globalnoj konkurentnosti za razdoblje 2017. – 2018., koje je objavio Svjetski gospodarski forum, visoka razina korupcije bila je jedan od najproblematičnijih čimbenika u pogledu poslovanja u Mađarskoj.

Privatnost i zaštita podataka

- (25) U svojoj presudi od 12. siječnja 2016. *Szabó i Vissy protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava utvrdio kršenje prava na poštovanje privatnog života zbog nedovoljno zakonskih jamstava protiv eventualnog nezakonitog tajnog nadzora za potrebe nacionalne sigurnosti, među ostalim u pogledu uporabe telekomunikacijskih usluga. Tužitelji nisu tvrdili da su bili podvrgnuti bilo kakvim mjerama tajnog nadzora te se stoga daljnje pojedine mjere nisu činile potrebnima. Izmjene relevantnog zakonodavstva potrebne su kao opća mjera. Stručnjaci nadležnih mađarskih ministarstava trenutačno raspravljaju o prijedlozima za izmjenu Zakona o nacionalnim sigurnosnim službama. Izvršenje te presude stoga još nije započelo.
- (26) U zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je zabrinutost da mađarski pravni okvir o tajnom nadzoru za potrebe nacionalne sigurnosti dopušta masovno presretanje komunikacije i ne sadržava dovoljno zaštitnih mjera protiv proizvoljnog uplitanja u pravo na poštovanje privatnog života. Odbor je također izrazio zabrinutost zbog nepostojanja odredaba kojima se jamče učinkoviti pravni lijekovi u slučajevima zlorabe te brzo obavješćivanje dotične osobe, bez ugrožavanja svrhe ograničenja, nakon prestanka važenja mjera nadzora.

Sloboda izražavanja

- (27) Venecijanska je komisija 22. lipnja 2015. usvojila Mišljenje o mađarskom Zakonu o medijima (Zakon CLXXXV o medijskim uslugama i masovnim medijima, Zakon CIV o slobodi tiska i Zakon o oporezivanju prihoda na oglašavanje u masovnim medijima), u kojem se poziva na nekoliko izmjena Zakona o tisku i Zakona o medijima, posebno u pogledu definicije „nezakonitih medijskih sadržaja”, objave novinarskih izvora i sankcija za medijske kuće. Slična zabrinutost izražena je i u analizi koju je naručio Ured predstavnika OEES-a za slobodu medija u veljači 2011. te ju je izrazio i prethodni povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava u svojem mišljenju o mađarskom zakonu o medijima u pogledu normi Vijeća Europe o slobodi medija od 25. veljače 2011., kao i stručnjaci Vijeća Europe za mađarski Zakon o medijima u svojem stručnom izvješću od 11. svibnja 2012. Glavni tajnik Vijeća Europe u svojoj je izjavi od 29. siječnja 2013. pozdravio činjenicu da su rasprave u području medija dovele do nekoliko važnih izmjena. Unatoč tome povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava je u svom izvješću nakon posjeta Mađarskoj, objavljenom 16. prosinca 2014., ponovio svoju zabrinutost oko preostalih pitanja. Povjerenik je također spomenuo problem koncentracije vlasništva nad medijima i autocenzure te naveo da bi pravni okvir kojim se kriminalizira kleveta trebalo staviti izvan snage.
- (28) Venecijanska je komisija u svom Mišljenju od 22. lipnja 2015. o Zakonu o medijima

prepoznala napore koje je mađarska vlada godinama poduzimala u cilju poboljšanja izvornog teksta zakona o medijima, u skladu s primjedbama raznih promatrača, uključujući Vijeće Europe, te je pozitivno ocijenila spremnost mađarskih nadležnih tijela da nastave dijalog. No bez obzira na to, Venecijanska je komisija naglasila potrebu za izmjenom pravila o izboru članova Vijeća za medije u svrhu jamčenja pravedne zastupljenosti društveno važnih političkih i ostalih skupina te potrebu za preispitivanjem postupka imenovanja i položaja predsjednika Vijeća za medije ili predsjednika Regulatornog tijela za medije trebao preispitati kako bi se smanjila koncentracija ovlasti i osigurala politička neutralnost; na sličan način trebalo bi reformirati i Nadzorni odbor. Venecijanska je komisija također preporučila da se decentralizira upravljanje pružateljima javnih medijskih usluga te da Nacionalna novinska agencija ne bude njihov jedini izvor vijesti. Slična zabrinutost izražena je i u analizi koju je naručio Ured predstavnika OEES-a za slobodu medija u veljači 2011. te ju je izrazio i prethodni povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava u svojem mišljenju o mađarskom zakonu o medijima u pogledu normi Vijeća Europe o slobodi medija od 25. veljače 2011., kao i stručnjaci Vijeća Europe za mađarski Zakon o medijima u svojem stručnom izvješću od 11. svibnja 2012. Glavni tajnik Vijeća Europe u svojoj je izjavi od 29. siječnja 2013. pozdravio činjenicu da su rasprave u području medija dovele do nekoliko važnih izmjena. Unatoč tome povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava je u svom izvješću nakon posjeta Mađarskoj, objavljenom 16. prosinca 2014., ponovio svoju zabrinutost oko preostalih pitanja.

- (29) Venecijanska je komisija 18. listopada 2012. usvojila Mišljenje o mađarskom Zakonu CXII iz 2011. o informacijskom samoodređenju i slobodi informiranja. Unatoč općenito pozitivnoj ocjeni Venecijanska je komisija utvrdila potrebu za daljnjim poboljšanjima. Međutim, nakon naknadnih izmjena tog zakona pravo na pristup informacijama o državnim tijelima dodatno je znatno ograničeno. Te su izmjene naišle na kritiku u analizi koju je u ožujku 2016. naručio Ured predstavnika OEES-a za slobodu medija. U analizi je utvrđeno da su iznosi koji se naplaćuju za izravne troškove u cijelosti razumni, no da je naplaćivanje vremena koje je javnim službenicima potrebno da odgovore na zahtjeve neprihvatljivo. Kako je prepoznato u izvješću Komisije za pojedine zemlje iz 2018., povjerenik za zaštitu podataka i sudovi, uključujući Ustavni sud, zauzeli su progresivan stav kada je riječ o predmetima u području transparentnosti.
- (30) U svojem je izvješću usvojenom 27. lipnja 2018. Ograničena misija za promatranje mađarskih parlamentarnih izbora 2018. Ureda za demokratske institucije i ljudska prava OEES-a izjavila da su pristup informacijama te sloboda medija i udruživanja bili ograničeni, među ostalim zbog nedavne promjene zakonodavstva, te da je izborna kampanja u medijima bila opsežno pokrivena, ali na vrlo polariziran način i bez kritičke analize zbog politizacije vlasništva medija i velikog broja vladinih promidžbenih kampanja. Javna je televizija ispunila svoj obvezu za pružanje besplatnog medijskog prostora kandidatima, ali je u svojim vijestima i uredničkim emisijama jasno davala prednost vladajućoj koaliciji, što je protivno međunarodnim standardima. Većina komercijalnih medijskih kuća je bila pristrana u svojem izvještavanju, bilo prema vladajućim ili oporbenim strankama. Internetski mediji bili su platforma za pluralističku političku raspravu usmjerenu na konkretna pitanja. Usto, napomenula je da su politizacija vlasništva te ograničavajući zakonodavni okvir i nepostojanje neovisnog regulatornog tijela za medije negativno utjecali na uredničku slobodu, zbog čega glasači nisu imali pristup raznovrsnim informacijama. Također je spomenula da su izmjenama uvedena nepotrebna ograničenja u pristupu informacijama jer je proširena definicija informacija koje nisu podložne objavi te je povećana naknada za zahtjeve za informacije.

- (31) U svojim zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je zabrinutost oko mađarskog zakonodavstva o medijima i praksi kojima se ograničava sloboda mišljenja i izražavanja. Odbor je izrazio zabrinutost da se aktualnim zakonodavnim okvirom, uslijed uzastopnih promjena u zakonodavstvu, ne jamči potpuna sloboda i neovisnost tiska. Sa zabrinutošću je napomenuo da su Vijeće za medije i Regulatorno tijelo za medije nedovoljno neovisni za obavljanje svojih zadaća te da imaju prevelike ovlasti nadzora i sankcioniranja.
- (32) Predstavnik OEES-a za slobodu medija 13. travnja 2018. oštro je osudio popis više od 200 osoba koji je objavila mađarska medijska kuća tvrdeći da više od 2 000 osoba, uključujući one koje se navode poimence, navodno radi na „svrgavanju vlade”. Popis je objavljen 11. travnja u mađarskom časopisu Figyelő i na njemu se nalaze brojni novinari te drugi građani. Predstavnik OEES-a za slobodu medija 7. svibnja 2018. izrazio je veliku zabrinutost zbog uskraćivanja akreditacije za nekoliko neovisnih novinara, koji zbog toga nisu mogli izvješćivati o inauguracijskoj sjednici novog saziva mađarskog parlamenta. Nadalje, napominje se da se takav događaj ne bi trebao upotrebljavati kao sredstvo za kontroliranje sadržaja kritičkog izvješćivanja te da se takvom praksom uspostavlja loš presedan za novi saziv mađarskog parlamenta.

Akaderske slobode

- (33) Venecijanska je komisija 6. listopada 2017. usvojila Mišljenje o Zakonu XXV. od 4. travnja 2017., u pogledu Izmjene Zakona CCIV. iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju. Zaključila je da se uvođenje strožih pravila bez čvrstih razloga te strogih rokova i ozbiljnih pravnih posljedica za strana sveučilišta koja su u Mađarskoj već utemeljena i ondje zakonito djeluju dugi niz godina, čini izrazito problematičnim iz perspektive vladavine prava te načela i jamstava u pogledu temeljnih prava. Ta su sveučilišta i njihovi studenti zaštićeni nacionalnim i međunarodnim pravilima o akademskoj slobodi, slobodi izražavanja i okupljanja te pravu i slobodi na obrazovanje. Venecijanska je komisija posebno preporučila da mađarske vlasti zajamče da nova pravila koja se odnose na obvezu posjedovanja radne dozvole ne utječu nesrazmjerno na akademske slobode te da se primjenjuju na nediskriminacijski i fleksibilan način, bez ugrožavanja kvalitete i međunarodnog karaktera obrazovanja postojećih sveučilišta. Iste probleme u vezi s Izmjenom Zakona CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju istaknuli su u svom Mišljenju od 11. travnja 2017. i posebni izvjestitelji UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, prava na slobodu i mirno okupljanje i udruživanje te kulturna prava. U zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava istaknuo je da ne postoji dovoljno opravdanja za nametanje takvih ograničenja na slobodu mišljenja, izražavanja i udruživanja, kao i na akademsku slobodu.
- (34) Mađarski je parlament 17. listopada 2017. stranim sveučilištima koja djeluju u toj zemlji rok za usklađivanje s novim kriterijima produljio do 1. siječnja 2019. na zahtjev predmetnih ustanova i nakon preporuke predsjedništva mađarske konferencije rektora. Venecijanska komisija je pozdravila to produljenje. Pregovori između mađarske vlade i stranih visokoškolskih ustanova, posebno Srednjoeuropskog sveučilišta, još su u tijeku, dok je pravna nesigurnost za strana sveučilišta i dalje prisutna, iako je Srednjoeuropsko sveučilište pravodobno ispunilo nove zahtjeve.

- (35) Europska je komisija 7. prosinca 2017. odlučila protiv Mađarske pokrenuti postupak na Sudu Europske unije zbog toga što se izmjenom Zakona CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju nerazmjerno ograničava funkcioniranje sveučilišta Unije i sveučilišta trećih zemalja te se taj zakon treba ponovno uskladiti s pravom Unije. Komisija je utvrdila da se novim zakonodavstvom krši pravo na akademsku slobodu, pravo na obrazovanje i slobodu poduzetništva, kako je predviđeno u Povelji Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) i pravnim obvezama Unije u skladu s međunarodnim trgovačkim pravom.
- (36) 9. kolovoza 2018. objavljeno je da mađarska vlada planira ukinuti diplomski studij iz rodni studija na državnom fakultetu Eötvös Loránd (ELTE) i da neće priznati magisterij iz rodni studija s privatnog fakulteta Central European University. Europski parlament ističe da pogrešno tumačenje pojma roda dominira javnim diskursom u Mađarskoj i žali zbog tog namjernog pogrešnog tumačenja pojmova „rod” i „rodna ravnopravnost”. Europski parlament osuđuje napade na besplatnu poduku i istraživanja, osobito u području rodni studija, koji pokušavaju analizirati odnose moći, diskriminaciju i rodne odnose u društvu te pronalaziti rješenja za nejednakost, a koji su postali meta klevetničkih kampanja. Europski parlament poziva na ponovnu uspostavu i očuvanje temeljnih demokratskih načela slobode obrazovanja.

Sloboda vjeroispovijedi

- (37) Mađarski je parlament 30. prosinca 2011. usvojio Zakon CCVI. iz 2011. o pravu na slobodu savjesti i vjeroispovijedi te pravnom položaju crkava, denominacija i vjerskih zajednica u Mađarskoj, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012.. Na temelju tog Zakona revidirana je pravna osobnost mnogih vjerskih organizacija, a broj pravno priznatih crkava u Mađarskoj smanjen je na 14. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava je 16. prosinca 2011. u pismu mađarskim vlastima izrazio svoju zabrinutost oko tog Zakona. Mađarski je parlament, nakon pritiska međunarodne zajednice, u veljači 2012. povećao broj priznatih crkava na 31. Venecijanska je komisija 19. ožujka 2012. usvojila Mišljenje o Zakonu CCVI iz 2011. o pravu na slobodu savjesti i vjeroispovijedi te pravnom položaju crkava, denominacija i vjerskih zajednica u Mađarskoj, u kojemu je navedeno da se za priznavanje crkava u Zakonu određuje niz pretjeranih zahtjeva koji se temelje na proizvoljnim kriterijima. Nadalje, navedeno je da je zbog tog Zakona stotine prethodno zakonito priznatih crkava izbrisano iz registra te da se Zakonom u određenoj mjeri potiče nejednako, čak i diskriminirajuće postupanje prema vjerskim uvjerenjima i zajednicama, ovisno o tome jesu li one priznate ili ne.
- (38) Mađarski je Ustavni sud u veljači 2013. presudio da je brisanje priznatih crkava iz registra bilo neustavno. Kao odgovor na odluku Ustavnog suda mađarski je parlament u ožujku 2013. izmijenio Temeljni zakon. U lipnju i rujnu 2013. mađarski je parlament izmijenio Zakon CCVI iz 2011. kako bi stvorio klasifikaciju na dvije razine, koja se sastoji od „vjerskih zajednica” i „registriranih crkava”. U rujnu 2013. mađarski je parlament također izmijenio Temeljni zakon isključivo kako bi sebi dodijelio ovlast za odabir vjerskih zajednica za „suradnju” s državom u službi „aktivnosti od javnog interesa”, dodijelivši si ovlast za priznavanje vjerskih organizacija dvotrećinskom većinom.

- (39) U svojoj presudi od 8. travnja 2014. *Magyar Keresztény Mennonita Egyház i ostali protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava presudio da je Mađarska prekršila slobodu udruživanja, tumačenu u svjetlu slobode savjesti i vjeroispovijedi. Mađarski ustavni sud zaključio je da su određena pravila o uvjetima za priznavanje statusa crkve bila neustavna te je od zakonodavne vlasti zatražio da uskladi relevantna pravila sa zahtjevima Europske konvencije o ljudskim pravima. Relevantni zakon primjereno je podnesen mađarskom parlamentu u prosincu 2015., no nije postigao potrebnu većinu. Izvršenje te presude još nije započelo.

Sloboda udruživanja

- (40) Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava je 9. srpnja 2014. u svom pismu upućenom mađarskim tijelima izrazio zabrinutost zbog stigmatizirajuće retorike političara koji dovode u pitanje legitimnost rada nevladinih organizacija u kontekstu revizija koje je proveo Ured mađarske vlade za kontrolu nad nevladinim organizacijama koje su koristile potpore EGP-a i Norveške iz njihovih fondova za nevladine organizacije. Mađarska je vlada potpisala sporazum s Fondom te se na temelju toga bespovratna sredstva i dalje isplaćuju. Posebni izvjestitelj UN-a za položaj boraca za ljudska prava u razdoblju od 8. do 16. veljače 2016. posjetio je Mađarsku i u svom je izvješću naveo da znatni izazovi proizlaze iz postojećeg pravnog okvira kojim se uređuje ostvarivanje temeljnih sloboda, kao što su pravo na slobodu mišljenja i izražavanja te mirnog okupljanja i udruživanja, te da zakonodavstvo koje se odnosi na nacionalnu sigurnost i migracije također može imati ograničavajući utjecaj na okružje za civilno društvo.
- (41) U mađarskom je parlamentu u travnju 2017. iznesen nacrt zakona o transparentnosti organizacija koje primaju potpore iz inozemstva u cilju uvođenja uvjeta koji se odnose na sprječavanje pranja novca ili terorizma. Venecijanska je komisija 2013. priznala da mogu postojati različiti razlozi zbog kojih država ograničava inozemno financiranje, uključujući sprječavanje pranja novca i financiranje terorizma, ali da se ti legitimni razlozi ne smiju koristiti kao izgovor za kontroliranje nevladinih organizacija ili za ograničavanje njihove mogućnosti da obavljaju svoju zakonitu djelatnost, posebno u području obrane ljudskih prava. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava 26. travnja 2017. uputio je pismo predsjedniku mađarske Nacionalne skupštine u kojem napominje da je nacrt zakona iznesen u kontekstu stalne antagonističke retorike određenih članova vladajuće koalicije koji su neke nevladine organizacije na temelju njihovih izvora financiranja javno prozvali „stranim agentima” i doveli u pitanje njihovu legitimnost; međutim, pojam „strani agenti” nije sadržan u nacrtu. Slična pitanja spomenuta su u izjavi od 7. ožujka 2017. predsjednika Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Europe i predsjednika Stručnog vijeća za Zakon o nevladinim organizacijama, kao i u mišljenju od 24. travnja 2017. koje je pripremio Stručno vijeće za Zakon o nevladinim organizacijama i izjavi od 15. svibnja 2017. UN-ova posebnog izvjestitelja za položaj boraca za ljudska prava i promicanje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja.

- (42) Mađarski je parlament 13. lipnja 2017. usvojio nacrt zakona s nekoliko izmjena. U svojem mišljenju od 20. lipnja 2017. Venecijanska je komisija prepoznala da je pojam „organizacija koja prima potporu iz inozemstva” neutralan i opisan i da neke od tih izmjena predstavljaju važan napredak, ali da istovremeno neka druga pitanja nisu riješena i da te izmjene nisu dovoljne kako bi se uklonile sumnje da bi zakon mogao prouzročiti nerazmjerno i nepotrebno uplitanje u slobodu udruživanja i izražavanja, pravo na privatnost te zabranu diskriminacije. U svojim zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava napomenuo je da postavljanje tih zahtjeva nije dovoljno opravdano te da se čini da su oni dio pokušaja diskreditacije određenih nevladinih organizacija, uključujući nevladine organizacije za zaštitu ljudskih prava u Mađarskoj.
- (43) Komisija je 7. prosinca 2017. odlučila započeti sudski postupak protiv Mađarske zbog neispunjenja obveza iz odredbi Ugovora o slobodnom kretanju kapitala u pogledu odredbi u Zakonu o nevladinim organizacijama kojima se, prema mišljenju Komisije, neizravno diskriminiraju te nerazmjerno ograničavaju donacije iz inozemstva namijenjene organizacijama civilnog društva. Osim toga, Komisija je tvrdila da je Mađarska prekršila pravo na slobodu udruživanja i prava na zaštitu privatnog života i osobnih podataka sadržana u Povelji, u skladu s odredbama Ugovora o slobodnom kretanju kapitala i člankom 26. stavkom 2 i stavcima 56. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
- (44) Mađarska je vlada u veljači 2018. predstavila zakonodavni paket koji se sastoji od tri nacrt zakona (T/19776, T/19775, T/19774). Predsjednik Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Europe i predsjednik Stručnog vijeća za Zakon o nevladinim organizacijama 14. veljače 2018. dali su izjavu u kojoj se navodi da taj paket nije u skladu sa slobodom udruživanja, posebice za nevladine organizacije koje se bave migrantima. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava 15. veljače 2018. izrazio je sličnu zabrinutost. UN-ov posebni izvjestitelj za promicanje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja, posebni izvjestitelj za položaj boraca za ljudska prava, neovisni stručnjak za ljudska prava i međunarodnu solidarnost, posebni izvjestitelj za ljudska prava i prava migranata te posebni izvjestitelj za suvremene oblike rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i povezanih netrpeljivosti upozorili su 8. ožujka 2018. da bi zakon prouzročio neopravdana ograničenja slobode udruživanja i slobode izražavanja u Mađarskoj. U svojim je zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio zabrinutost da bi se aludiranjem na „opstanak nacije” i zaštitu građana i kulture te povezivanjem rada nevladinih organizacija s navodnom međunarodnom zavjerom zakonodavnim paketom stigmatizirale nevladine organizacije, a njihova bi sposobnost provođenja važnih aktivnosti za podupiranje ljudskih prava i, posebice, prava izbjeglica, tražitelja azila i migranata, bila ograničena. Nadalje, izrazio je zabrinutost da bi se nametanje ograničenja za inozemno financiranje nevladinih organizacija moglo iskoristiti za stvaranje nezakonitog pritiska i neopravdano uplitanje u njihov rad. Prema jednom od nacrt zakona oporezivala bi se sva sredstva nevladinih organizacija koja dolaze izvan Mađarske, uključujući sredstva iz EU-a, uz poreznu stopu od 25 %; zakonodavni paket nevladinim organizacijama također onemogućuje korištenje pravnog lijeka protiv proizvoljnih odluka. Odbor za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe zatražio je 22. ožujka 2018. mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu zakonodavnog paketa.

- (45) Mađarska je vlada 29. svibnja 2018. predstavila nacrt zakona za izmjenu određenih zakona koji se odnose na mjere za borbu protiv nezakonite imigracije (T/333). Nacrt je revidirana verzija prethodnog zakonodavnog paketa i predviđa kazne za „omogućavanje nezakonite imigracije“. Istog je dana Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice pozvao na povlačenje prijedloga te je izrazio zabrinutost da će taj prijedlog, ako se usvoji, ljudima koji su primorani napustiti svoje domove onemogućiti pristup neophodnoj pomoći i uslugama te dodatno raspiriti ionako napeti javni diskurs i sve jaču ksenofobiju. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava 1. lipnja 2018. izrazio je sličnu zabrinutost. Predsjednik Odbora za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe potvrdio je 31. svibnja 2018. zahtjev za traženje mišljenja Venecijanske komisije o novom prijedlogu. Nacrt je odobren 20. lipnja 2018., prije nego je Venecijanska komisija dostavila svoje mišljenje. Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava je 21. lipnja 2018. osudio odluku mađarskog parlamenta. Venecijanska komisija i Ured za demokratske institucije i ljudska prava OEES-a su 22. lipnja 2018. utvrdili da bi odredba o kaznenoj odgovornosti mogla stvoriti zazor od zaštićenih aktivnosti organizacija i izražavanja mišljenja te se njome krši pravo na slobodu udruživanja i izražavanja i zbog toga se treba ukinuti. Komisija je 19. srpnja 2018. Mađarskoj poslala službeno pismo opomene o novom zakonodavstvu kojim se kriminaliziraju aktivnosti za pomoć u pogledu zahtjeva za azil i boravak te dodatno ograničava pravo na traženje azila.

Pravo na jednako postupanje

- (46) Radna skupina UN-a protiv diskriminacije žena u zakonodavstvu i u praksi je u razdoblju od 17. do 27. svibnja 2016. posjetila Mađarsku. U svom je izvješću radna skupina navela da konzervativni oblik obitelji, čija je zaštita zajamčena kao ključna za nacionalni opstanak, ne bi trebao biti nesrazmjeran u odnosu na politička, gospodarska i socijalna prava žena i osnaživanje žena. Radna je skupina također istaknula da se pravo žena na ravnopravnost ne može poimati isključivo u kontekstu zaštite ugroženih skupina, koje obuhvaćaju djecu, starije osobe i osobe s invaliditetom, s obzirom na to da su žene sastavni dio svih tih skupina. Novi školski udžbenici i dalje sadržavaju rodne stereotipe i žene prikazuju prvenstveno kao majke i supruge, a u nekim su slučajevima majke prikazane kao intelektualno inferiorne očevima. S druge strane, radna skupina prepoznala je napore koje mađarska vlada ulaže u postizanje bolje usklađenosti poslovnog i obiteljskog života uvođenjem velikodušnih odredbi u sustav pružanja potpore obitelji te u pogledu obrazovanja i skrbi o djeci u ranom djetinjstvu. U svojem je izvješću usvojenom 27. lipnja 2018. Ograničena misija za promatranje izbora Ureda za demokratske institucije i ljudska prava OEES-a za parlamentarne izbore u Mađarskoj 2018. izjavila da su žene premalo zastupljene u političkom životu te da ne postoje pravni zahtjevi za promicanje ravnopravnosti spolova tijekom izbora. Iako je jedna velika stranka istaknula ženu na vrhu svoje izborne liste, a neke su stranke u svoje programe uključile rodno povezanu problematiku, pitanje osnaživanja žena u kampanji i medijima nije dobilo mnogo pozornosti.
- (47) U svojim je zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava pozdravio potpisivanje Istanbulske konvencije, ali je izrazio žaljenje zbog činjenice da su patrijarhalni stereotipni stavovi u Mađarskoj i dalje dominantni u odnosu na položaj žena u društvu te je izrazio zabrinutost zbog diskriminacijskih komentara političara prema ženama. Također je napomenuo da se mađarskim Kaznenim zakonom ne štite u potpunosti žene koje su žrtve nasilja u obitelji. Izrazio je zabrinutost zbog činjenice da je premalo žena na rukovodećim položajima u javnom sektoru, posebno u ministarstvima i mađarskom parlamentu. Istanbulska konvencija još nije ratificirana.

- (48) Temeljnim zakonom Mađarske propisane su obvezne odredbe za zaštitu radnih mjesta roditelja i za pridržavanje načela jednakog postupanja; slijedom toga postoje posebne zakonske odredbe za žene i za majke i očeve koji skrbe o djeci. Komisija je 27. travnja 2017. uputila obrazloženo mišljenje u kojem je pozvala Mađarsku da ispravno provede Direktivu br. 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća¹, s obzirom na to da se mađarskim pravom dopušta iznimka od zabrane diskriminacije na temelju spola koja je mnogo šira od iznimke predviđene tom Direktivom. Istoga je dana Komisija Mađarskoj izdala obrazloženo mišljenje za nepoštovanje odredbi Direktive 92/85/EEZ Vijeća² u kojoj stoji da poslodavci moraju prilagoditi radne uvjete za radnice koje su trudne ili doje kako bi se izbjegao rizik za njihovo zdravlje ili sigurnost. Mađarska se vlada obvezala da će izmijeniti potrebne odredbe Zakona CXXV. iz 2003. o jednakom postupanju i promicanju jednakih mogućnosti, te Zakon I. iz 2012. o Zakonu o radu. Slijedom toga, slučaj je 7. lipnja 2018. završen.
- (49) U svojim je zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio zabrinutost da se u ustavnoj zabrani diskriminacije među osnovama za diskriminaciju ne navodi izričito spolna orijentacija i rodni identitet te da ograničena definicija obitelji može dovesti do diskriminacije jer ne obuhvaća određene vrste obitelji, uključujući istospolne parove. Odbor je također zabrinut zbog nasilja i sve veće prisutnosti negativnih stereotipa i predrasuda protiv lezbijskih, gej, biseksualnih i transrodnih osoba, posebice u području zapošljavanja i obrazovanja.
- (50) U svojim je zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava također spomenuo i prisilno smještanje u medicinske ustanove, izolaciju i prisilno liječenje velikog broja osoba s mentalnim, intelektualnim i psihosocijalnim poteškoćama, kao i zabilježeno nasilje i okrutno, nečovječno i ponižavajuće postupanje te optužbe za velik broj neistraženih smrtnih slučajeva u ustanovama zatvorenog tipa.

Prava pripadnika manjina, uključujući Rome i Židove, i zaštita od izjava mržnje protiv tih manjina

- (51) U svojem izvješću nakon posjeta Mađarskoj, objavljenom 16. prosinca 2014., povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava navodi da je zabrinut zbog pogoršanja situacije u pogledu rasizma i nesnošljivosti u Mađarskoj, pri čemu je diskriminacija Roma najočitiji oblik netolerancije, uključujući nasilje protiv Roma te paravojne marševe i ophodnju u selima u kojima žive Romi. Također je naglasio da je, unatoč stajalištu mađarskih vlasti prema kojem se antisemitski govor osuđuje, antisemitizam i dalje problem, a očituje se u govoru mržnje i slučajevima nasilja protiv Židova ili njihove imovine. Osim toga, povjerenik je spomenuo ponovnu pojavu ksenofobije usmjerene protiv migranata, kao i tražitelja azila i izbjeglica, te netolerancije usmjerene na ostale društvene skupine kao što su LGBTI osobe, siromašni i beskućnici. Europska komisija protiv rasizma i ksenofobije navela je slične probleme u svom izvješću o Mađarskoj objavljenom 9. lipnja 2015.

¹ Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (SL L 204, 26.7.2006., str. 23.).

² Direktiva Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL L 348, 28.11.1992., str. 1.).

- (52) U svojem četvrtom mišljenju o Mađarskoj, usvojenom 25. veljače 2016., Savjetodavni je odbor za Okvirnu konvenciju Vijeća Europe za zaštitu nacionalnih manjina naveo da Romi i dalje trpe sustavnu diskriminaciju i nejednakosti u svim područjima života, uključujući u području stanovanja, zapošljavanja, obrazovanja, pristupa zdravstvenoj skrbi i sudjelovanja u društvenom i političkom životu. U svojoj Rezoluciji od 5. srpnja 2017. Odbor ministara Vijeća Europe preporučio je mađarskim nadležnim tijelima da poduzmu trajne i djelotvorne napore za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje nejednakosti i diskriminacije usmjerene protiv Roma, da u uskoj suradnji s predstavnicima Roma poboljšaju njihove životne uvjete, pristup Roma zdravstvenim uslugama i zapošljavanju, da poduzmu učinkovite mjere kako bi se iskorijenile prakse koje dovode do daljnje segregacije romske djece u školama i udvostruče svoje napore za uklanjanje nedostataka u obrazovanju s kojima se suočavaju romska djeca, da zajamče jednake mogućnosti romskoj djeci za pristup svim razinama kvalitetnog obrazovanja te da i dalje poduzimaju mjere za sprečavanje nepravednog smještanja romske djece u posebne škole i razrede. Mađarska je vlada poduzela nekoliko značajnih mjera za poticanje uključivanja Roma. 4. srpnja 2012. godine donijela je akcijski plan za zaštitu radnih mjesta kako bi se zaštitila radna mjesta zaposlenika s invaliditetom i poticalo zapošljavanje dugo nezaposlenih osoba. Također je donijela strategiju zdravstvene skrbi „Zdrava Mađarska 2014. – 2020.” usmjerenu na sektore radi smanjenja nejednakosti u zdravstvenoj zaštiti. Godine 2014. donijela je strategiju za razdoblje od 2014. do 2020. za postupanje sa sirotinjskim nastambama u izoliranim naseljima. Bez obzira na to, prema Izvješću o temeljnim pravima za 2018. Agencije Europske unije za temeljna prava, postotak mladih Roma koji trenutno ne rade te nisu u sustavu obrazovanja ili osposobljavanja porastao je sa 38 % 2011. godine na 51 % 2016. godine.
- (53) U svojoj presudi od 29. siječnja 2013. *Horváth i Kiss protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava utvrdio da mađarsko zakonodavstvo koje se primjenjuje u praksi ne sadrži dovoljno zaštitnih mjera te dovodi do prevelike zastupljenosti i segregacije romske djece u posebnim školama zbog sustavne pogrešne dijagnoze mentalnih poteškoća, što je dovelo do kršenja prava na obrazovanje bez diskriminacije. Izvršenje te presude još nije započelo.
- (54) Komisija je 26. svibnja 2016. uputila službeno pismo opomene mađarskim vlastima zbog mađarskog zakonodavstva i administrativne prakse koji dovode do nerazmjerne zastupljenosti romske djece u posebnim školama za djecu s mentalnim poteškoćama i do znatnog stupnja segregacije u obrazovanju romske djece u redovnim školama, što otežava socijalnu uključenost. Mađarska se vlada aktivno uključila u dijalog s Komisijom. Mađarska Strategija za uključivanje usmjerena je na promicanje uključivog obrazovanja, smanjenje segregacije, prekid međugeneracijskog prijenosa nepovoljnog položaja i uspostavu uključivog okruženja u školama. Nadalje, Zakon o javnom obrazovanju u siječnju 2017. proširen je dodatnim jamstvima, a mađarska vlada pokrenula je službene revizije od 2011. do 2015., nakon kojih je uslijedilo djelovanje vladinih ureda.

- (55) U svojoj presudi od 20. listopada 2015. *Balázs protiv Mađarske* Europski sud za ljudska prava naveo je da je došlo do kršenja zabrane diskriminacije u kontekstu neuzimanja u obzir navodnog antiromskog motiva za napad. U svojoj presudi od 12. travnja 2016. *R.B. protiv Mađarske* i u svojoj presudi od 17. siječnja 2017. *Király i Dömötör protiv Mađarske* Europski sud za ljudska prava naveo je da je došlo do kršenja prava na privatni život zbog neodgovarajuće istrage u pogledu tvrdnji o rasno motiviranom zlostavljanju. U svojoj presudi od 31. listopada 2017. *M.F. protiv Mađarske* Europski sud za ljudska prava naveo je da je došlo do povrede zabrane diskriminacije u kontekstu povrede zabrane neljudskog ili ponižavajućeg postupanja jer vlasti nisu provele istragu o potencijalnim rasističkim motivima koji stoje iza dotičnog slučaja. Izvršenje tih presuda još nije započelo. Međutim, nakon presuda *Balázs protiv Mađarske* i *R.B. protiv Mađarske* 28. listopada 2016. stupila je na snagu izmjena utvrđivanja činjenica za počinjenje zločina „poticanja nasilja ili mržnje protiv zajednice” u kaznenom zakonu u cilju provedbe Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP¹. Kazneni je zakon izmijenjen 2011. godine kako bi se spriječile kampanje paravojnih skupina krajnje desnice uvođenjem takozvanog „zločina u uniformi” pod prijetnjom do tri godine zatvora za svako provokativno nedruštveno ponašanje koje utjeruje strah pripadnicima nacionalne, etničke ili vjerske zajednice.
- (56) U razdoblju od 29. lipnja do 1. srpnja 2015. Ured OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava obavio je terenski posjet radi procjene stanja u Mađarskoj, nakon izvješća o djelovanju lokalnih vlasti grada Miškolca u pogledu prisilne deložacije Roma. Lokalne vlasti donijele su model mjera usmjerenih protiv Roma, čak i prije promjene lokalnog dekreta iz 2014., a javne osobe u gradu često su davale izjave usmjerene protiv Roma. Zabilježeno je da je u veljači 2013. gradonačelnik Miškolca rekao da bi želio očistiti grad od „antisocijalnih, perverzних Roma” koji su se navodno nezakonito okoristili programom Nest („Fészekrakó program”) za pomoć za stanovanje i ljude koji žive u socijalnim stanovima i plaćaju najamninu i režije. Njegove riječi označile su početak niza deložacija, a tog je mjeseca ispražnjeno 50 od 273 stanova određene kategorije – između ostalog i radi raščišćavanja terena za obnovu stadiona. Na temelju žalbe nadležnog vladinog ureda Vrhovni sud poništio je relevantne odredbe u svojoj odluci od 28. travnja 2015. Povjerenik za temeljna prava i zamjenica povjerenika za prava nacionalnih manjina izdali su 5. lipnja 2015. zajedničko mišljenje o kršenjima temeljnih prava Roma u Miškolcu, a preporuke iz tog mišljenja lokalne vlasti nisu usvojile. Mađarsko tijelo za jednako postupanje također je provelo istragu i u srpnju 2015. donijelo odluku u kojoj poziva lokalnu vlast da obustavi sve deložacije i izradi akcijski plan za pružanje smještaja u skladu s ljudskim dostojanstvom. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava 26. siječnja 2016. poslao je pisma vlastima Albanije, Bugarske, Francuske, Mađarske, Italije, Srbije i Švedske u pogledu prisilnih deložacija Roma. U pismu upućenom mađarskim vlastima izražena je zabrinutost zbog postupanja prema Romima u Miškolcu. Akcijski plan donesen je 21. travnja 2016., a u međuvremenu je osnovana i agencija za socijalno stanovanje. U svojoj odluci od 14. listopada 2016. Tijelo za jednako postupanje zaključilo je da je općina ispunila svoje obveze. Međutim, Europska komisija protiv rasizma i ksenofobije (ECRI) je u svojim zaključcima o provedbi preporuka u pogledu Mađarske, objavljenim 15. svibnja 2018., navela da unatoč nekom pozitivnim pomacima za poboljšanje uvjeta stanovanja Roma, njezine preporuke nisu provedene.

¹ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima (SL L 328, 6.12.2008., str. 55.).

- (57) U svojoj Rezoluciji od 5. srpnja 2017. Odbor ministara Vijeća Europe preporučio je mađarskim vlastima da i dalje rade na poboljšanju dijaloga sa židovskom zajednicom, koji mora biti održiv, da najveći prioritet daju borbi protiv antisemitizma u javnim prostorima, da ulože znatne napore za sprečavanje, identifikaciju, istragu, kazneni progon i učinkovito kažnjavanje svih rasno i etnički motiviranih ili antisemitskih djela, među ostalim vandalizam i govor mržnje, te da razmotre mogućnost izmjene zakonodavstva kako bi se osigurala najveća moguća pravna zaštita od rasistički motiviranih kaznenih djela.
- (58) Mađarska je vlada 2012. odredila da se životna renta preživjelih u holokaustu poveća za 50 %, osnovala Memorijalni odbor „Mađarski holokaust – 2014.” 2013., proglasila 2014. godinu memorijalnom godinom holokausta, pokrenula programe obnove i restauracije nekoliko mađarskih sinagoga i židovskih groblja, a trenutačno se priprema za održavanje Europskih Makabejskih igara u Budimpešti 2019. Mađarskim se zakonskim odredbama utvrđuje nekoliko kaznenih djela povezanih s mržnjom ili poticanjem mržnje, uključujući djela omalovažavanja Židova ili holokausta i njegova negiranja. Mađarskoj je dodijeljeno predsjedništvo nad Međunarodnim savezom za sjećanje na holokaust (IHRA) 2015. – 2016. Međutim, u govoru održanom 15. ožujka 2018. u Budimpešti, premijer Mađarske poslužio se polemičkim napadima uključujući jasne antisemitske stereotipe protiv Georgea Sorosa koji bi se mogli ocijeniti kažnjivima.
- (59) U svojim je zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio zabrinutost zbog izvješća da romska zajednica i dalje trpi raširenu diskriminaciju i isključenost, nezaposlenost te segregaciju u području stanovanja i obrazovanja. Osobito je zabrinut zbog činjenice da, neovisno o zakonu o javnom obrazovanju, segregacija u školama, posebno crkvenim i privatnim školama, i dalje prevladava i da je broj romske djece u školama za djecu s lakšim teškoćama u razvoju i dalje nesrazmjerno visok. Spomenuo je i zabrinutost u pogledu učestalosti kaznenih djela iz mržnje i govora mržnje u političkom diskursu, medijima i na internetu, usmjerenih protiv manjina, posebno Roma, muslimana, migranata i izbjeglica, među ostalim u okviru kampanja pod pokroviteljstvom države. Odbor je izrazio zabrinutost zbog raširenosti antisemitskih stereotipa. Također je izrazio zabrinutost zbog navoda da je broj registriranih kaznenih djela iz mržnje izuzetno nizak zato što policija često ne provodi istrage i kazneni progon na temelju vjerodostojnih navoda o kaznenim djelima iz mržnje i kažnjivom govoru mržnje. Naposljetku, Odbor je izrazio zabrinutost zbog izvješća o učestaloj praksi rasnog profiliranja Roma koje provodi policija.
- (60) U slučaju sela Gyöngyöspata, u kojem je lokalna policija izricala novčane kazne isključivo Romima za manje prometne prekršaje, u prvostupanjskoj sudskoj presudi zaključeno je da je ta praksa čin uznemiravanja i izravne diskriminacije Roma, čak i ako su individualne mjere bile zakonite. Drugostupanjski sud i Vrhovni sud presudili su da Mađarski savez za građanske slobode, koji je podnio tužbu u javnom interesu (*actio popularis*), ne može potkrijepiti tvrdnje o diskriminaciji. Slučaj se trenutačno vodi pred Europskim sudom za ljudska prava.
- (61) U skladu s Četvrtim amandmanom Temelnog zakona „sloboda izražavanja ne smije se ostvarivati s ciljem povrede dostojanstva mađarskog naroda ili bilo koje nacionalne, etničke, rasne ili vjerske zajednice”. Prema mađarskom Kaznenom zakonu kažnjava se poticanje nasilja ili mržnje prema članu određene zajednice. Vlada je osnovala radnu skupinu za borbu protiv zločina mržnje koja osposobljava policijske službenike i pomaže žrtvama da surađuju s policijom i prijavljuju incidente.

Temeljna prava migranata, tražitelja azila i izbjeglica

- (62) Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice je 3. srpnja 2015. izrazio zabrinutost zbog ubrzanog postupka za izmjenu zakona o azilu. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za ljudska prava je 17. rujna 2015. izrazio mišljenje da je Mađarska svojim postupanjem prema izbjeglicama i migrantima prekršila međunarodno pravo. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava je 27. studenog 2015. dao izjavu da odgovor Mađarske na izazov izbjegličke krize nije u skladu s ljudskim pravima. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Vijeće Europe i Ured OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava 21. prosinca 2015. pozvali su Mađarsku da se suzdrži od politika i praksi kojima se promiče netolerancija i strah te potiče ksenofobija protiv izbjeglica i migranata. Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice je 6. lipnja 2016. izrazio zabrinutost zbog sve većeg broja navodnih zlostavljanja tražitelja azila i migranata od strane tijela za nadzor granica u Mađarskoj te zbog širenja ograničavajućih mjera na granicama i zakonodavnih mjera, uključujući mogućnost podnošenja zahtjeva za azil. Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice pozvao je 10. travnja 2017. na hitnu obustavu premještanja u Mađarsku u okviru dublinskog postupka. Od 3397 zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenih 2017. u Mađarskoj, odbijeno je 2880 zahtjeva, što znači da je stopa odbijanja iznosila 69,1 %. Od 480 žalbi podnesenih 2015. koje se odnose na zahtjeve za dodjelu međunarodne zaštite, 40 odluka bilo je pozitivno, tj. 9 %. Od ukupno 775 žalbi 2016. godine pet odluka bilo je pozitivno, tj. 1 %, dok 2017. godine nije bilo žalbi.
- (63) Službenik za temeljna prava Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu posjetio je Mađarsku u listopadu 2016. i u ožujku 2017. zbog zabrinutosti da Agencija djeluje u uvjetima koji nisu u skladu s poštovanjem, zaštitom i ispunjenjem prava osoba koje prelaze granicu između Mađarske i Srbije, zbog čega bi se Agencija mogla naći u situacijama u kojima se *de facto* krši Povelja Europske unije o temeljnim pravima. Službenik za temeljna prava zaključio je u ožujku 2017. da je rizik zajedničke odgovornosti Agencije u kršenju temeljnih prava prema članku 34. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži i dalje vrlo visok.
- (64) Radna skupina UN-a koja se bavi pitanjem proizvoljnog pritvaranja je 3. srpnja 2014. navela da položaj nezakonitih tražitelja azila i migranata treba snažno poboljšati i da mu treba posvetiti više pažnje kako ne bi došlo do proizvoljnog lišavanja slobode. Iste probleme oko pritvaranja, posebno maloljetnika bez pratnje, istaknuo je i povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava u svom izvješću nakon posjeta Mađarskoj, koji je objavljen 16. prosinca 2014. Europski je odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) u razdoblju od 21. do 27. listopada 2015. posjetio Mađarsku te u svom izvješću naveo znatan broj izjava stranih državljana (uključujući maloljetnike bez pratnje) o fizičkom zlostavljanju policijskih službenika i naoružanih čuvara koji rade u objektima za zadržavanje imigranata i tražitelja azila. Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice je 7. ožujka 2017. izrazio zabrinutost zbog novog zakona koji je izglasan u mađarskom parlamentu, kojim se predviđa obvezno zadržavanje svih tražitelja azila, uključujući djecu, tijekom cijelog trajanja postupka traženja azila. Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava je 8. ožujka 2017. također izrazio zabrinutost u pogledu tog zakona. Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja je 31. ožujka 2017. uputio hitan poziv Mađarskoj da se odmah riješi pitanje pretjeranog pritvaranja i istraže alternative.

- (65) U svojoj presudi od 5. srpnja 2016. *O.M. protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava utvrdio da je došlo do povrede prava na slobodu i sigurnost zbog zadržavanja koje je bilo gotovo proizvoljno. Konkretno, vlasti nisu postupale s pažnjom kada su naredile zadržavanje podnositelja zahtjeva bez razmatranja u kojoj će mjeri ranjivim pojedincima, npr. pripadnicima zajednice LGBT, poput konkretnog podnositelja zahtjeva, biti ugrožena sigurnost među ostalim zadržanim osobama od kojih su mnogi došli iz zemalja u kojima su kulturne i vjerske predrasude prema takvim osobama široko rasprostranjene. Izvršenje te presude još nije započelo.
- (66) U razdoblju od 12. do 16. lipnja 2017. posebni predstavnik glavnog tajnika Vijeća Europe za migracije i izbjeglice posjetio je Srbiju i dvije tranzitne zone u Mađarskoj. U svojem izvješću posebni predstavnik je naveo da nasilna vraćanja migranata i izbjeglica iz Mađarske u Srbiju izazivaju zabrinutost u smislu članka 2. (pravo na život) i članka 3. (zabrana mučenja) Europske konvencije o ljudskim pravima. Posebni predstavnik također je napomenuo da restriktivne prakse puštanja tražitelja azila u tranzitne zone Röszke i Tompa često navode tražitelje azila da potraže nezakonite načine prijelaza preko granice, pri čemu se moraju obratiti krijumčarima i trgovcima ljudima, suočavajući se sa svim mogućim rizicima u takvoj situaciji. Napomenuo je da postupci podnošenja zahtjeva za azil, koji se provode u tranzitnim zonama, ne sadrže dovoljno zaštitnih mjera kojima se tražitelji azila štite od prisilnog vraćanja u zemlje u kojima postoji opasnost da će biti podvrgnuti postupanju koje nije u skladu s člankom 2. i člankom 3. Europske konvencije o ljudskim pravima. Posebni predstavnik zaključio je da je nužno uskladiti mađarske zakone i prakse sa zahtjevima Europske konvencije o ljudskim pravima. Posebni predstavnik dao je nekoliko preporuka, uključujući poziv mađarskim vlastima da poduzmu potrebne mjere, među ostalim da provedu reviziju relevantnog zakonodavnog okvira i izmijene relevantne prakse, kako bi zajamčile da se svi strani državljani koji dolaze na mađarsku granicu ili se nalaze na mađarskom državnom području ne odvrćaju od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Delegacija Odbora Vijeća Europe za Konvenciju iz Lanzarotea (Odbor potpisnica Konvencije Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja) također je u razdoblju od 5. do 7. srpnja 2017. posjetila dvije tranzitne zone i uputila više preporuka, kao i poziv da se prema svim osobama mlađim od 18 godina postupa kao prema djeci, bez diskriminacije na temelju dobi, da se zajamči da sva djeca pod mađarskom jurisdikcijom budu zaštićena od seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja te da se sustavno smještaju u državne institucije za zaštitu djece kako bi se spriječila mogućnost da ih odrasli i adolescenti u tranzitnim zonama seksualno iskorištavaju ili zlostavljaju. U razdoblju od 18. do 20. prosinca 2017. delegacija Skupine stručnjaka za suzbijanje trgovine ljudima (GRETA) Vijeća Europe posjetila je Mađarsku, uključujući dvije tranzitne zone, i zaključila da se tranzitna zona, koja je u stvarnosti mjesto lišavanja slobode, ne može smatrati primjerenim i sigurnim smještajem za žrtve krijumčarenja. Pozvala je mađarske vlasti na donošenje pravnog okvira za utvrđivanje žrtava trgovanja ljudima među državljanima trećih zemalja koji nemaju zakonito boravište te na jačanje postupaka za utvrđivanje žrtava trgovanja ljudima među tražiteljima azila i nezakonitim migrantima. Od 1. siječnja 2018. uvedeni su dodatni propisi kojima se daje prednost maloljetnicima općenito, a osobito maloljetnicima bez pratnje; između ostalog, izrađen je poseban plan za maloljetne tražitelje azila. Europska je komisija protiv rasizma i ksenofobije (ECRI) u svojim zaključcima o provedbi preporuka u pogledu Mađarske, objavljenim 15. svibnja 2018., navela da iako priznaje da je Mađarska suočena s velikim izazovima zbog ogromnog priljeva migranata i izbjeglica, zgrožena je mjerama koje su poduzete kao odgovor na tu situaciju i ozbiljnim pogoršanjem stanja nakon njezinog petog izvješća. Vlasti bi trebale hitno ukinuti zadržavanje u tranzitnim zonama, osobito zadržavanje

obitelji s djecom i svih maloljetnika bez pratnje.

- (67) Sredinom kolovoza imigracijske su službe prestale dijeliti hranu odraslim tražiteljima azila koji su odluke o odbijanju zahtjeva osporavali na sudu. Nekoliko je tražitelja azila moralo tražiti privremene mjere od Europskog suda za ljudska prava kako bi mogli ponovno početi dobivati hranu. Europski je sud za ljudska prava odobrio privremene mjere u dva slučaja 10. kolovoza 2018., a u trećem slučaju 16. kolovoza 2018., te je naredio da se tražiteljima omogući dobivanje hrane. Mađarska su tijela postupila u skladu s presudom.
- (68) U svojoj presudi od 14. ožujka 2017. *Ilias i Ahmed protiv Mađarske* Europski je sud za ljudska prava utvrdio da je došlo do povrede prava tužitelja na slobodu i sigurnost. Europski je sud za ljudska prava također utvrdio da je došlo do povrede zabrane neljudskog ili ponižavajućeg postupanja u pogledu izгона podnositelja zahtjeva u Srbiju, kao i do povrede prava na djelotvoran pravni lijek u vezi s uvjetima zadržavanja u tranzitnom području Röszke. Slučaj se trenutačno vodi pred Velikim vijećem Europskog suda za ljudska prava.
- (69) Ahmed H., sirijski državljani s prebivalištem na Cipru koji je pokušao pomoći svojoj obitelji da pobjegne iz Sirije i prijeđe srbijansko-mađarsku granicu u rujnu 2015., 14. ožujka 2018. na mađarskom je sudu osuđen na sedam godina zatvora i protjeran iz zemlje na 10 godina na temelju optužbi za „terorističke činove”, što je dovelo u pitanje primjenu zakona protiv terorizma u Mađarskoj, kao i pravo na pošteno suđenje;
- (70) U svojoj presudi od 6. rujna 2017. u slučaju C-643/15 i C-647/15, Sud Europske unije u potpunosti je odbio mjere Slovačke i Mađarske protiv privremenog mehanizma za obvezno premještanje tražitelja azila, u skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2015/1601. Međutim, nakon te presude Mađarska nije postupila u skladu s odlukom. Europska je komisija 7. prosinca 2017. odlučila protiv Češke, Mađarske i Poljske pokrenuti postupak na Sudu Europske unije zbog nepoštovanja njihovih zakonskih obveza u pogledu premještanja.
- (71) Komisija je 7. prosinca 2017. slanjem obrazloženog mišljenja odlučila nastaviti postupak zbog povrede prava protiv Mađarske povezan s mađarskim zakonodavstvom o azilu. Komisija smatra da mađarsko zakonodavstvo nije u skladu sa zakonodavstvom Unije, osobito s direktivama 2013/32/EU¹, 2008/115/EZ² i 2013/33/EU³ Europskog parlamenta i Vijeća te s nekoliko odredaba Povelje. Europska je komisija 19. srpnja 2018. odlučila pred Sudom Europske unije pokrenuti postupak protiv Mađarske zbog neusklađivanja svog zakonodavstva o azilu i vraćanju s pravom Unije.
- (72) U svojim zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je zabrinutost da mađarski zakon donesen u ožujku 2017., kojim se omogućuje automatsko prebacivanje svih tražitelja azila u tranzitne zone tijekom trajanja postupka traženja azila, uz iznimku djece bez pratnje za koju je utvrđeno da imaju manje od 14 godina, ne ispunjava pravne norme jer se njime dopušta dugotrajno i neodređeno vrijeme zadržavanja, ne predviđa

¹ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, 29.6.2013., str. 60.).

² Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

³ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL L 180, 29.6.2013., str. 96.).

ni jedan pravni uvjet za hitno ispitivanje posebnih okolnosti svakog pojedinca i ne sadrži postupovne zaštitne mjere kojima bi se smisleno moglo osporiti premještanje u tranzitne zone. Odbor je posebno izrazio zabrinutost zbog izvješća o raširenom automatskom zadržavanju imigranata u centrima za zadržavanje u Mađarskoj te zbog činjenice da se ograničenja osobne slobode koriste kao općeniti način odvratanja od nezakonitog ulaska, a ne kao odgovor na utvrđeni rizik na pojedinačnoj osnovi. Osim toga, Odbor je bio zabrinut zbog navoda o lošim uvjetima u nekim objektima za zadržavanje. Sa zabrinutošću je istaknuo zakon o prisilnom vraćanju, prvi put predstavljen u lipnju 2016., kojim se policiji daje pravo na skupno protjerivanje svakoga tko nezakonito prijeđe granicu te je zadržan na mađarskom državnom području unutar osam kilometara od granice, koje je naknadno prošireno na cijelo državno područje Mađarske, kao i dekret 191/2015 kojim se Srbija određuje kao „sigurna treća zemlja”, čime se omogućuje prisilno vraćanje na mađarskoj granici sa Srbijom. Odbor je izrazio zabrinutost zbog izvješća da su se prisilna vraćanja primjenjivala neselektivno i da pojedinci podvrgnuti toj mjeri imaju vrlo ograničenu mogućnost da podnesu zahtjev za azil ili pravo na žalbu. Također je izrazio zabrinutost zbog izvješća o kolektivnim i nasilnim protjerivanjima, uključujući navodne slučajeve teškog premlaćivanja, napada policijskih pasa i pucnjave s gumenim mecima, što je prouzročilo ozbiljne ozljede i najmanje jedan smrtni slučaj tražitelja azila. Također je zabrinut zbog izvješća da je procjena dobi djece tražitelja azila i maloljetnika bez pratnje u tranzitnim zonama neadekvatna i netočna te u velikoj mjeri ovisi o vizualnom pregledu stručnjaka, kao i zbog izvješća prema kojima ti tražitelji azila nemaju odgovarajući pristup obrazovanju, socijalnim i psihološkim uslugama i pravnoj pomoći. Prema novom prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, liječnička procjena dobi primjenjivat će se kao krajnja mjera.

Ekonomska i socijalna prava

- (73) Poseban izvjestitelj UN-a za krajnje siromaštvo i ljudska prava i poseban izvjestitelj UN-a za pravo na odgovarajući smještaj 15. veljače 2012. i 11. prosinca 2012. pozvali su Mađarsku da ponovno razmotri zakonodavstvo koje dopušta lokalnim vlastima da kažnjavaju beskućništvo i da poštuje odluku Ustavnog suda kojom se dekriminalizira beskućništvo. U izvješću nakon svog posjeta Mađarskoj, objavljenom 16. prosinca 2014., povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava izrazio je zabrinutost u vezi s mjerama koje su poduzete kako bi se zabranilo spavanje na otvorenom i izgradnja baraka i brvnara, što se u velikoj mjeri opisuje kao kriminalizacija beskućništva u praksi. Povjerenik je pozvao mađarske vlasti da istraže prijavljene slučajeve prisilnih deložacija bez alternativnih rješenja te oduzimanja djece od obitelji na temelju loših socijalno-ekonomskih uvjeta. U svojim zaključnim primjedbama od 5. travnja 2018. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je zabrinutost zbog državnog i lokalnog zakonodavstva koje se temelji na Četvrtom amandmanu Temelnog zakona, a kojim su mnogi javni prostori određeni kao mjesta na kojima je zabranjeno „spavanje na otvorenom”, čime se zapravo kažnjava beskućništvo. Mađarski je parlament 20 lipnja 2018. usvojio Sedmi amandman Temelnog zakona kojim se zabranjuje uobičajeno boravište u javnom prostoru. Istoga je dana poseban izvjestitelj UN-a za pravo na odgovarajući smještaj mađarski potez da beskućništvo proglasi zločinom nazvao okrutnim i protivnim međunarodnom pravu o ljudskim pravima.

- (74) U zaključcima Europskog odbora za socijalna prava stoji da Mađarska ne poštuje Europsku socijalnu povelju zbog činjenice da samozaposleni radnici i radnici u kućanstvu, kao i druge kategorije radnika, nisu zaštićeni propisima o zdravlju i sigurnosti na radu, da mjere koje se poduzimaju za smanjenje smrtnosti majki nisu dovoljne, da je minimalni iznos starosne mirovine nedovoljan, da minimalni iznos potpore za tražitelje posla ne odgovara stvarnim potrebama, da je maksimalno trajanje plaćanja naknade za tražitelje posla prekratko i da je najmanji iznos davanja za rehabilitaciju i invaliditet u nekim slučajevima nedovoljan. Odbor je također zaključio da Mađarska ne poštuje Europsku socijalnu povelju zbog činjenice da je razina socijalne pomoći za jednu osobu koja ne raspolaže nikakvim sredstvima, uključujući starije osobe, nedovoljna, da građanima svih država potpisnica Povelje koji imaju zakonito boravište nije zajamčen jednak pristup socijalnim uslugama te zbog činjenice da nije utvrđeno da postoji dovoljan broj stanova za stambeno zbrinjavanje ugroženih obitelji. Što se tiče prava sindikata, Odbor je izjavio da pravo radnika da iskoriste plaćeni godišnji odmor nije dovoljno zajamčeno, da nisu poduzete mjere promicanja kojima bi se potaklo sklapanje kolektivnih ugovora, dok je zaštita radnika u okviru tih ugovora u Mađarskoj očito slaba te da je u javnoj službi pravo na štrajk rezervirano za sindikate koji su strane u ugovoru sklopljenom s vladom; kriteriji koji se upotrebljavaju za utvrđivanje javnih dužnosnika kojima se uskraćuje pravo na štrajk nadilaze područje primjene Povelje; sindikati javnih službi mogu pozvati na štrajk samo ako imaju odobrenje većine na koju se to odnosi.
- (75) Od prosinca 2010. štrajkovi u Mađarskoj u načelu su postali nezakoniti kada je vlada Viktora Orbana usvojila amandman na takozvani Zakon o štrajku. Izmjene znače da će štrajkovi u načelu biti dopušteni u poduzećima povezanim s administracijom vlade putem ugovora o pružanju javnih usluga. Amandman se ne primjenjuje na skupine profesija koje naprosto nemaju to pravo, kao što su strojovođe, policajci, zdravstveni radnici i kontrolori zračnog prometa. Problem je u nečemu drugome, uglavnom u postotku zaposlenih koji moraju izaći na referendum o štrajku kako bi mu dali relevantnost – do 70 % njih. Zatim će odluku o zakonitosti štrajkova donijeti sud za radne sporove koji je potpuno podređen državi. Godine 2011. podneseno je devet zahtjeva za dozvolu štrajka. U sedam slučajeva zahtjevi su odbijeni bez navođenja razloga; dva su bila obrađena, ali se pokazalo nemogućim donijeti odluku.
- (76) U izvješću Odbora UN-a za prava djeteta o „zaključnim primjedbama o kombiniranom trećem, četvrtom i petom periodičnom izvješću o Mađarskoj” objavljenom 14. listopada 2014. izražena je zabrinutost zbog rastućeg broja slučajeva u kojima se djeca oduzimaju obiteljima na temelju loših socijalno-ekonomskih uvjeta. Roditelji mogu izgubiti svoje dijete zbog nezaposlenosti, nedostatka socijalnog stambenog smještaja i manjka prostora u institucijama za privremeni smještaj. Na temelju studije koju je proveo Europski centar za prava Roma, tom su praksom nerazmjerno pogođene romske obitelji i djeca.

- (77) U svojoj Preporuci od 23. svibnja 2018. za preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2018. i prilikom dostavljanja mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2018. Vijeće je navelo je postotak ljudi kojima prijeti opasnost od siromaštva i socijalne isključenosti smanjen na 26,3 % 2016. godine, ali da je i dalje iznad prosjeka Unije; djeca su općenito više izložena siromaštvu nego druge dobne skupine. Razina minimalnog dohotka niža je od 50 % praga siromaštva za jednočlano kućanstvo i time je jedna od najnižih u EU-u. Naknade za nezaposlenost nisu ni približno na zadovoljavajućoj razini: maksimalno trajanje plaćanja naknada od tri mjeseca najkraće je u Uniji i obuhvaća samo četvrtinu prosječnog vremena koje je tražiteljima posla potrebno da pronađu posao. Osim toga, iznos naknada među najnižim je u EU-u. Komisija je dala preporuku za poboljšanje opsega odgovarajuće socijalne pomoći i naknada za nezaposlenost.
- (78) Dana [...] 2018. Vijeće je saslušalo Mađarsku u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a.
- (79) Zbog navedenih razloga, u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a trebalo bi utvrditi da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti navedene u članku 2. UEU-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija.

Članak 2.

Vijeće preporučuje da Mađarska u roku od tri mjeseca od priopćenja ove Odluke poduzme sljedeće mjere: [...]

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu [...] dan nakon dana objave u Službenom listu Europske unije.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Mađarskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik