

Brussel, 18 september 2018
(OR. en)

12266/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0902(NLE)**

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	het Europees Parlement, ondertekend door mevrouw Ellen ROBSON, directeur wetgevingshandelingen
ingekomen:	18 september 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD houdende de constatering dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door de Republiek Hongarije van de rechtsstatelijkheid
----------	---

Voor de delegaties gaat hierbij het door het Europees Parlement aangenomen met redenen omklede voorstel voor een besluit van de Raad houdende de constatering, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het VEU, dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust.



AANGENOMEN TEKSTEN

Voorlopige uitgave

De situatie in Hongarije

Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL))

Het Europees Parlement,

- gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 2 en artikel 7, lid 1,
- gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gezien het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de protocollen bij dit verdrag,
- gezien de Universele Verklaring van de rechten van de mens,
- gezien de internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa, zoals het Europees Sociaal Handvest en het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul),
- gezien zijn resolutie van 17 mei 2017 over de situatie in Hongarije¹,
- gezien zijn resoluties van 16 december 2015² en 10 juni 2015³ over de situatie in Hongarije,
- gezien zijn resolutie van 3 juli 2013 over de situatie op het gebied van de grondrechten: normen en praktijken in Hongarije (naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2012)⁴,
- gezien zijn resoluties van 16 februari 2012 over de recente politieke ontwikkelingen in Hongarije⁵ en van 10 maart 2011 over de mediawet in Hongarije⁶,
- gezien zijn resolutie van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende

¹ Aangenomen teksten, P8_TA(2017)0216.

² PB C 399 van 24.11.2017, blz. 127.

³ PB C 407 van 4.11.2016, blz. 46.

⁴ PB C 75 van 26.2.2016, blz. 52.

⁵ PB C 249 E van 30.8.2013, blz. 27.

⁶ PB C 199 E van 7.7.2012, blz. 154.

de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtstaat en grondrechten¹,

- gezien zijn resolutie van 20 april 2004 over de mededeling van de Commissie over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest²,
 - gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 15 oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest³,
 - gezien de jaarverslagen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF),
 - gezien de artikelen 45, 52 en 83 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en de adviezen van de Commissie begrotingscontrole, de Commissie cultuur en onderwijs, de Commissie constitutionele zaken en de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid (A8-0250/2018),
- A. overwegende dat in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is bepaald dat eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, de waarden zijn waarop de Unie berust en dat dit in het Handvest van grondrechten van de Europese Unie wordt weerspiegeld en dat deze rechten en waarden ook zijn neergelegd in internationale mensenrechtenverdragen; overwegende dat deze waarden, die de lidstaten gemeen hebben en die zij vrijelijk hebben onderschreven, het fundament vormen van de rechten die allen die in de Unie wonen genieten;
- B. overwegende dat het bestaan van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden door een lidstaat niet alleen gevolgen heeft voor de lidstaat waar dit gevaar zich voordoet, maar ook gevolgen heeft voor de andere lidstaten, voor het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, voor de Unie in haar geheel en voor de rechten van haar burgers krachtens het Unierecht;
- C. overwegende dat, zoals vermeld in de mededeling van de Commissie van 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het toepassingsgebied van artikel 7 VEU zich, anders dan dat van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, niet beperkt tot verplichtingen uit hoofde van de Verdragen, en overwegende dat de Unie zich een oordeel mag vormen over het bestaan van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de gemeenschappelijke waarden op gebieden die tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren;
- D. overwegende dat artikel 7, lid 1, VEU voorziet in een preventieve fase, waarin de Unie de mogelijkheid heeft om in te grijpen in het geval van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de gemeenschappelijke waarden; overwegende dat er in deze preventieve fase een dialoog met de betrokken lidstaat moet worden aangegaan, om het opleggen van sancties te voorkomen;

¹ PB C 215 van 19.6.2018, blz. 162.

² PB C 104 E van 30.4.2004, blz. 408.

³ COM(2003)0606.

- E. overwegende dat de Hongaarse autoriteiten weliswaar te allen tijde bereid zijn gebleken om van gedachten te wisselen over de rechtmatigheid van maatregelen, maar dat de situatie niet is aangepakt en er nog altijd reden is tot bezorgdheid, en dat een en ander een negatief effect heeft op het imago van de Unie en op haar doeltreffendheid en geloofwaardigheid op het gebied van de verdediging van de grondrechten, mensenrechten en democratie in de wereld, waaruit blijkt dat gecoördineerde maatregelen van de Unie noodzakelijk zijn;
1. deelt mee dat de punten van zorg van het Parlement betrekking hebben op:
 - de werking van het constitutionele bestel en het kiesstelsel;
 - de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van andere instellingen en de rechten van rechters;
 - corruptie en belangenconflicten;
 - bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming;
 - vrijheid van meningsuiting,
 - academische vrijheid;
 - vrijheid van godsdienst;
 - vrijheid van vereniging;
 - het recht op gelijke behandeling;
 - de rechten van personen die tot minderheden behoren, waaronder de rechten van Roma en joden, en de bescherming van dergelijke minderheden tegen haatdragende uitlatingen;
 - de fundamentele rechten van migranten, asielzoekers en vluchtelingen;
 - economische en sociale rechten.
 2. is van oordeel dat de feiten en ontwikkelingen die in de bijlage bij deze resolutie worden genoemd, samen een systemische bedreiging vormen voor de in artikel 2 bedoelde waarden en dat er sprake is van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van deze waarden;
 3. neemt kennis van de uitslag van de parlementsverkiezingen in Hongarije, die op 8 april 2018 plaatsvonden; wijst erop dat de Hongaarse regering ertoe gehouden is het gevaar voor een ernstige schending van de in artikel 2 bedoelde waarden weg te nemen, ook als dit gevaar een blijvend gevolg is van beleidsbeslissingen die zijn voorgesteld of genomen door eerdere regeringen;
 4. dient om die reden, overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU, het bijgevoegde met redenen omkleed voorstel in bij de Raad, en verzoekt de Raad om te bepalen of er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de in artikel 2 bedoelde waarden, en in dit kader aan Hongarije passende aanbevelingen te doen;
 5. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en het daaraan gehechte met redenen omkleed voorstel voor een besluit van de Raad te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

BIJLAGE BIJ DE RESOLUTIE

Voorstel voor een

Besluit van de Raad

houdende de constatering, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 7, lid 1,

Gezien het met redenen omkleed voorstel van het Europees Parlement,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie is gegrondvest op de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde waarden die de lidstaten gemeen hebben, waaronder eerbied voor de democratie en de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. In artikel 49 VEU is bepaald dat de eerbiediging en de bevordering van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden als voorwaarden gelden voor toetreding van een staat tot de EU.
- (2) De toetreding door Hongarije tot de EU was een vrijwillige handeling op basis van een soeverein besluit waarover brede consensus bestond in het hele Hongaarse politieke spectrum.
- (3) In zijn met redenen omkleed voorstel geeft het Europees Parlement uiting aan zijn bezorgdheid over de situatie in Hongarije. Het Parlement geeft aan met name bezorgd te zijn over de werking van het constitutionele bestel, het kiesstelsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van andere instellingen, de rechten van rechters, corruptie en belangenconflicten, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming, de vrijheid van meningsuiting, academische vrijheid, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vereniging, het recht op gelijke behandeling, de rechten van personen die tot minderheden behoren, waaronder de rechten van Roma en joden, de bescherming van deze minderheden tegen haatdragende uitlatingen, de fundamentele rechten van migranten, asielzoekers en vluchtelingen, en economische en sociale rechten.

- (4) Daarbij wees het Europees Parlement erop dat de Hongaarse autoriteiten weliswaar te allen tijde bereid zijn gebleken om van gedachten te wisselen over de rechtmatigheid van maatregelen, maar hebben nagelaten de in eerdere resoluties van het Parlement aanbevolen maatregelen te treffen.
- (5) In zijn resolutie van 17 mei 2017 over de situatie in Hongarije stelde het Europees Parlement dat de huidige situatie in Hongarije wijst op een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden en dat inleiding van de procedure van artikel 7, lid 1, VEU gerechtvaardigd is.
- (6) In haar mededeling van 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vermeldt de Commissie diverse informatiebronnen die in aanmerking moeten worden genomen bij het volgen van de eerbiediging en bevordering van gemeenschappelijke waarden, zoals verslagen van internationale organisaties en ngo's en uitspraken van regionale en internationale rechtbanken. Veel actoren op nationaal, Europees en internationaal niveau, zoals de instellingen en organen van de Unie, de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Verenigde Naties (VN) en talloze maatschappelijke organisaties, hebben hun diepe bezorgdheid geuit over de situatie op het gebied van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten in Hongarije, maar deze uitspraken moeten als juridisch niet bindend worden beschouwd, aangezien alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om de bepalingen van de Verdragen uit te leggen.

De werking van het constitutionele bestel en het kiesstelsel

- (7) De Commissie van Venetië heeft diverse malen haar zorgen geuit over het grondwetgevend proces in Hongarije, zowel wat betreft de grondwet zelf als wat betreft de diverse herzieningen daarvan. Zij heeft verklaard ingenomen te zijn met het feit dat de grondwet een constitutionele orde in het leven roept die democratie, de rechtstaat en bescherming van de fundamentele rechten als onderliggende beginselen heeft, en heeft haar waardering uitgesproken voor de inspanningen van Hongarije om een constitutionele orde tot stand te brengen die overeenstemt met de gemeenschappelijke Europese democratische normen en waarden, en de grondrechten en de fundamentele vrijheden te regelen overeenkomstig bindende internationale instrumenten. Kritiek richtte zich vooral op het gebrek aan transparantie tijdens het proces, het gebrek aan betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, het ontbreken van echte raadpleging, het onder druk staan van de scheiding der machten en de verzwakking van het systeem van "checks and balances" in het land.
- (8) De grondwetswijzigingen hebben tot gevolg dat de bevoegdheden van het Hongaarse Constitutioneel Hof zijn ingeperkt, onder meer op het gebied van de begroting, dat de actio popularis is afgeschaft, dat het Constitutioneel Hof niet langer kan verwijzen naar zijn rechtspraak die dateert van vóór 1 januari 2012 en dat de mogelijkheden van het Hof om de grondwettelijkheid van herzieningen van de grondwet te toetsen zijn ingeperkt (behalve als het gaat om kwesties van procedurele aard). De Commissie van Venetië heeft haar ernstige bezorgdheid geuit over deze beperkingen en over de procedure voor de benoeming van rechters, en heeft in haar advies inzake wet CLI van 2011 betreffende het Constitutioneel Hof van Hongarije d.d. 19 juni 2012 en haar advies over de vierde herziening van de grondwet van Hongarije d.d. 17 juni 2013 aanbevelingen aan de Hongaarse autoriteiten gedaan om te zorgen voor de nodige "checks and balances". In haar adviezen stelde de Commissie van Venetië met betrekking tot de hervormingen tevens een aantal positieve elementen vast, zoals de bepalingen over begrotingsgaranties, het verbod op herverkiezing van rechters en invoering van het recht om een ex-post toetsingsprocedure te starten voor de Hongaarse commissaris

voor de grondrechten.

- (9) Het VN-Mensenrechtencomité heeft in zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 uiting gegeven aan zijn bezorgdheid over het feit dat de huidige procedure voor grondwettelijke klachten leidt tot een beperkter toegang tot het Constitutioneel Hof, niet voorziet in een termijn voor het verrichten van een grondwettelijke toetsing en bovendien geen schorsende werking heeft, zodat de betwiste wetgeving tijdens de procedure van kracht blijft. Daarnaast gaf het VN-Mensenrechtencomité aan dat de bepalingen van de nieuwe wet betreffende het Constitutioneel Hof de ambtszekerheid van rechters aantasten en de invloed van de regering op de samenstelling en de werking van het Constitutioneel Hof vergroten, door de procedures voor de benoeming van rechters, het aantal rechters aan het Hof en de pensioengerechtigde leeftijd van rechters te wijzigen. Voorts sprak het comité zijn zorg uit over de inperking van de bevoegdheden van het Constitutioneel Hof als het gaat om toetsing van wetgeving inzake begrotingsaangelegenheden.
- (10) In haar verslag van 27 juni 2018 concludeerde de beperkte verkiezingswaarnemingsmissie van het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten dat de technische administratie van de verkiezingen professioneel en transparant was en dat de grondrechten en fundamentele vrijheden in het algemeen werden geëerbiedigd, evenwel in een ongunstig klimaat. De verkiezingsadministratie heeft zich professioneel en op transparante wijze van haar opdracht gekweten, genoot het algemene vertrouwen van partijen en werd algemeen als onpartijdig beschouwd. Er werd actief campagne gevoerd, maar de vijandige en intimiderende campagneretoriek waarvan sprake was liet weinig ruimte voor een daadwerkelijk inhoudelijk debat en zorgde ervoor dat het voor de kiezers moeilijk was om weloverwogen hun stem te bepalen. De financiering door de overheid van verkiezingscampagnes en de vastgestelde uitgavenmaxima waren bedoeld om gelijke kansen voor alle kandidaten te waarborgen. Het vermogen van kandidaten om op gelijke voet aan de verkiezingen deel te nemen werd echter aanzienlijk aangetast doordat de regering zeer veel geld uitgaf aan informatiecampagnes die de campagneboodschap van de regeringscoalitie ondersteunden. Aangezien er pas na de verkiezingen rapportagevereisten werden vastgesteld, werd kiezers in wezen informatie over de campagnefinanciering onthouden, terwijl die informatie van cruciaal belang is om een weloverwogen keuze te maken. Ook werden zorgen geuit over de indeling van kiesdistricten met één vertegenwoordiger. Dezelfde zorgen werden geuit in het gezamenlijk advies van de Commissie van Venetië en de OVSE/ODIHR van 18 juni 2012 inzake de wet betreffende de verkiezing van de leden van het parlement van Hongarije, waarin stond dat de indeling van kiesdistricten op transparante en professionele manier moet plaatsvinden, via een eerlijk en onpartijdig proces, waarbij niet tegemoet wordt gekomen aan politieke kortetermijndoelstellingen en waarbij gerrymandering, oftewel kiesrechtgeografie, wordt vermeden.
- (11) De afgelopen jaren heeft de Hongaarse regering regelmatig nationale raadplegingen georganiseerd en daarmee de directe democratie op nationaal niveau uitgebreid. Op 27 april 2017 wees de Commissie erop dat er in het kader van de nationale raadpleging "Stop Brussel" diverse beweringen zijn gedaan en beschuldigingen zijn geuit die feitelijk onjuist en zeer misleidend waren. Daarnaast heeft de Hongaarse regering in mei 2015 een raadpleging gehouden over "immigratie en terrorisme" en in oktober 2017 een raadpleging over het zogeheten "plan-Soros". Bij die raadplegingen werden verbanden gelegd tussen terrorisme en migratie, waarmee de haat tegen migranten werd aangewakkerd, en kwamen met name George Soros en de Europese Unie onder vuur te liggen.

Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van andere instellingen

- (12) In 2011 werden ingrijpende wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot het rechtskader. Daarbij kreeg de president van de nieuw opgerichte Nationale Gerechtelijke Autoriteit verregaande bevoegdheden. De Commissie van Venetië uitte in haar advies inzake wet CLXII van 2011 betreffende de wettelijke status en de bezoldiging van rechters en wet CLXI van 2011 betreffende de organisatie en het bestuur van rechtbanken in Hongarije, aangenomen op 19 maart 2012, en in haar advies inzake de kardinale wetten betreffende de rechterlijke macht, aangenomen op 15 oktober 2012, kritiek op deze verregaande bevoegdheden. Soortgelijke zorgen werden geuit door de speciaal rapporteur van de VN voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten (op 29 februari 2012 en 3 juli 2013), alsmede door de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco), in haar rapport van 27 maart 2015. Al deze actoren hebben gewezen op de noodzaak om de rol van de Nationale Raad voor de Rechtspraak als collectief orgaan en toezichtsinstantie te versterken, omdat de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit, die verkozen wordt door het Hongaarse parlement, niet beschouwd kan worden als orgaan van rechterlijk zelfbestuur. Na internationale aanbevelingen in die zin, werd de status van de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit gewijzigd en werden de bevoegdheden van de voorzitter ingeperkt om te zorgen voor een beter evenwicht tussen de voorzitter en de Nationale Raad voor de Rechtspraak.
- (13) Hongarije heeft sinds 2012 goede stappen genomen om bepaalde functies van de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit over te hevelen naar de Nationale Raad voor de Rechtspraak, om een beter evenwicht te creëren tussen deze twee organen. Er moeten echter nog meer stappen worden gezet. Greco riep in haar rapport van 27 maart 2015 op tot minimalisatie van de potentiële gevaren van discretionaire besluiten van de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit. De voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit heeft onder meer de bevoegdheid om rechters over te plaatsen en te benoemen en speelt tevens een rol op het gebied van het tuchtrecht voor de magistratuur. De voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit doet tevens aanbevelingen aan de president van Hongarije betreffende de benoeming en het ontslag van presidenten van rechtbanken, waaronder de presidenten en vicepresidenten van de hoven van beroep. Greco gaf aan ingenomen te zijn met de onlangs vastgestelde gedragscode voor rechters, maar was van oordeel dat deze nog veel explicieter had kunnen zijn en dat rechters over de code bijgeschoold zouden moeten worden. In haar rapport spreekt Greco waardering uit voor de wijzigingen in de regels voor de procedures inzake de aanwerving en selectie van rechters tussen 2012 en 2014 in Hongarije, waardoor de toezichhoudende rol van de Nationale Raad voor de Rechtspraak met betrekking tot het selectieproces werd versterkt. Op 2 mei 2018 kwam de Nationale Raad voor de Rechtspraak bijeen. Tijdens die zitting werd met eenparigheid van stemmen een aantal besluiten goedgekeurd met betrekking tot de handelwijze van de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit om sollicitatieoproepen voor rechterlijke posten en hoge ambten af te keuren, welke handelwijze van de voorzitter onwettig werd verklaard.
- (14) Op 29 mei 2018 presenteerde de Hongaarse regering een ontwerp zevende herziening van de grondwet (T/332). Bij deze herziening, die op 20 juni 2018 werd aangenomen, werd een nieuw systeem van administratieve rechtbanken ingevoerd.
- (15) Na de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("het Hof van Justitie") van 6 november 2012 in *Zaak C-286/12, Commissie/Hongarije*¹, waarin het Hof van Justitie oordeelde dat Hongarije, door een nationale regeling vast te stellen die rechters, officieren van justitie en notarissen die de leeftijd van 62 jaar hebben bereikt, verplicht hun ambt neer te

¹ Arrest van het Hof van Justitie van 6 november 2012, *Commissie/Raad, C-286/12*, ECLI:EU:C:2012:687.

leggen, niet had voldaan aan de krachtens het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen, heeft het Hongaarse parlement wet XX van 2013 vastgesteld, waarin wordt bepaald dat de pensioenleeftijd over een periode van tien jaar geleidelijk wordt verlaagd en waarin de criteria zijn vastgelegd voor herstel of compensatie. Op grond van deze wet hebben gepensioneerde rechters het recht om onder dezelfde voorwaarden als die van vóór de pensioenregeling naar hun oude post terug te keren, ofwel – als ze niet willen terugkeren – recht op een forfaitaire compensatie van twaalf maanden voor gedeelde bezoldiging, waarbij ze bij de rechtbank een eis voor verdere compensatie kunnen indienen. Terugkeer op belangrijke administratieve posities wordt echter niet gegarandeerd. Desondanks heeft de Commissie de maatregelen van Hongarije om zijn pensioenwetgeving in overeenstemming te brengen met het EU-recht erkend. Het mensenrechteninstituut van de International Bar Association stelde in zijn rapport van oktober 2015 dat de meerderheid van de rechters waarvan de arbeidsbetrekking was beëindigd, niet in hun ambt zijn hersteld, onder meer omdat hun post inmiddels door een ander werd bekleed. Verder staat in dit rapport dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Hongaarse gerechtelijke apparaat niet kan worden gegarandeerd en dat de waarborgen voor de rechtsstaat zijn verzwakt.

- (16) In zijn arrest van 16 juli 2015 in de zaak *Gazsó/Hongarije* constateerde het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) schending van het recht op een eerlijk proces en van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Het EHRM oordeelde dat het feit dat Hongarije er bij herhaling niet voor zorgt dat procedures tot vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen binnen een redelijke tijd worden afgerond en nalaat om maatregelen vast te stellen krachtens welke genoegdoening kan worden verkregen voor buitensporig lange procedures op nationaal niveau, een dergelijke schending vormt. Aan dit arrest is nog geen uitvoering gegeven. Het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering van Hongarije, dat in 2016 werd vastgesteld, voorziet in een snellere afwikkeling van civiele procedures door middel van opdeling van procedures in twee fasen. Hongarije heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa laten weten dat de nieuwe wet die op doeltreffende wijze een einde moet gaan maken aan langdurige procedures, in oktober 2018 zal worden aangenomen.
- (17) In zijn arrest van 23 juni 2016, *Baka/Hongarije*, oordeelde het EHRM dat er sprake was van schending van het recht op toegang tot de rechter en het recht op vrijheid van meningsuiting van András Baka, die in juni 2009 voor een termijn van zes jaar was verkozen tot president van het hooggerechtshof, maar wiens mandaat op grond van de overgangsbepalingen in de grondwet (op grond waarvan de Curia de rechtsopvolger werd van het hooggerechtshof) werd beëindigd. Aan dit arrest is nog geen uitvoering gegeven. Op 10 maart 2017 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa aangedrongen op maatregelen ter voorkoming van verdere voortijdige beëindiging van het mandaat van rechters om dezelfde redenen, om misbruik ter zake te voorkomen. De Hongaarse regering is van oordeel dat dergelijke maatregelen geen verband houden met de tenuitvoerlegging van het arrest.
- (18) Op 29 september 2008 werd András Jóri voor een termijn van zes jaar benoemd tot commissaris voor gegevensbescherming. Het Hongaarse parlement besloot echter om het gegevensbeschermingssysteem per 1 januari 2012 te hervormen en de commissaris te vervangen door een nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie. Om die reden moest dhr. Jóri voor het einde van zijn mandaat zijn functie neerleggen. Op 8 april 2014 stelde het Hof van Justitie dat de onafhankelijkheid van toezichthoudende autoriteiten noodzakelijkerwijs inhoudt dat lidstaten verplicht zijn om de duur van het mandaat van dergelijke autoriteiten te eerbiedigen en dat Hongarije in casu de krachtens

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad¹ op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Hongarije heeft hierop de regels inzake de benoeming van de commissaris gewijzigd, zijn excuses aangeboden en de overeengekomen compensatie betaald.

- (19) De Commissie van Venetië heeft in haar advies inzake wet CLXIII van 2011 betreffende het openbaar ministerie en wet CLXIV van 2011 betreffende de status van de procureur-generaal, openbare aanklagers en andere met vervolging belaste personen en de loopbaan bij het openbaar ministerie van Hongarije, vastgesteld op 19 juni 2012, diverse tekortkomingen geconstateerd. Greco heeft er in haar rapport van 27 maart 2015 bij de Hongaarse autoriteiten op aangedrongen meer stappen te nemen om misbruik te voorkomen en de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie te verbeteren, onder meer door herverkiezing van de procureur-generaal onmogelijk te maken. Daarnaast heeft Greco erop aangedrongen de transparantie van tuchtrechtelijke procedures tegen aanklagers te vergroten en ervoor te zorgen dat de overdracht van zaken van de ene aanklager naar de andere aan strikte criteria en maatstaven onderworpen is. Volgens de Hongaarse regering wordt in het nalevingsrapport 2017 van Greco (dat ondanks aandringen van Greco tijdens plenaire vergaderingen nog niet door Hongarije is bekrachtigd) de vooruitgang die door Hongarije met betrekking tot openbare aanklagers is geboekt, erkend. Aan een tweede nalevingsrapport wordt momenteel gewerkt.

Corruptie en belangenconflicten

- (20) In haar rapport van 27 maart 2015 pleitte Greco voor de vaststelling van gedragscodes voor leden van het Hongaarse parlement met richtsnoeren voor de omgang met belangenconflicten. Daarnaast zouden Hongaarse parlementsleden verplicht moeten worden belangenconflicten ad hoc te melden en zouden voor hen strengere regels moeten gelden voor het indienen van vermogensaangiften. Tevens zouden regels moeten worden ingevoerd op grond waarvan sancties kunnen worden opgelegd voor het indienen van onjuiste vermogensaangiften. Bovendien moeten de vermogensaangiften online worden bekendgemaakt zodat de bevolking daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen. Daarnaast moet er een elektronische databank worden opgericht zodat alle aangiften en wijzigingen daarvan op een transparante manier toegankelijk zijn.
- (21) In haar verslag van 27 juni 2018 concludeerde de beperkte verkiezingswaarnemingsmissie van het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten dat het beperkte toezicht op de financiering van campagnes en het feit dat de herkomst van campagnefondsen niet degelijk wordt onderzocht de transparantie van campagnefinanciering ondermijnen, waardoor kiezers geen weloverwogen keuze kunnen maken, een en ander in strijd met internationale verplichtingen en goede praktijken. De Hongaarse rekenkamer heeft de bevoegdheid de naleving van de wettelijke vereisten te monitoren en te controleren. Het verslag heeft echter geen betrekking op het officiële controleverslag van de Hongaarse Rekenkamer over de parlementsverkiezingen van 2018, aangezien dat verslag nog niet was afgerond.
- (22) Op 7 december 2016 ontving het stuurcomité van het Open Government Partnership (OGP), waarin 75 landen en honderden maatschappelijke organisaties op vrijwillige basis samenwerken, een brief van de Hongaarse regering met daarin de mededeling dat Hongarije zich per direct uit dit partnerschap wenste terug te trekken. De regering van Hongarije had

¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

sinds juli 2015 de aandacht van het OGP omdat maatschappelijke organisaties hun zorgen hadden geuit, met name over de inperking van hun bewegingsvrijheid. Niet alle EU-lidstaten hebben zich aangesloten bij het OGP.

- (23) Hongarije ontvangt financiële middelen van Europa ten belope van 4,4 % van zijn bbp. Deze middelen zijn goed voor meer dan de helft van de overheidsinvesteringen. Het aandeel opdrachten dat werd gegund na aanbestedingsprocedures met slechts één enkele inschrijving blijft hoog: 36 % in 2016. Hongarije is het land in de Unie met het hoogste percentage financiële aanbevelingen van OLAF met betrekking tot de structuurfondsen en landbouw voor de periode 2013-2017. In 2016 rondde OLAF een onderzoek af naar een transportproject in Hongarije waarmee 1,7 miljard euro gemoeid was en waaraan diverse internationale specialistische bouwbedrijven deelnamen. Bij dit onderzoek kwamen enkel zeer ernstige onregelmatigheden aan het licht en bij de uitvoering van het project was mogelijk sprake van fraude en corruptie. In 2017 constateerde OLAF tijdens een onderzoek naar 35 contracten voor straatverlichting die gegund waren aan een onderneming die in de betreffende periode geleid werd door de schoonzoon van de Hongaarse premier "ernstige onregelmatigheden" en "belangenverstrengeling". Het rapport ter zake werd door OLAF aan het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Commissie gestuurd, met de aanbeveling om 43,7 miljoen euro terug te vorderen en met justitiële aanbevelingen aan de procureur-generaal van Hongarije. Grensoverschrijdend onderzoek, door OLAF in 2017 uitgevoerd, leidde tot beschuldigingen van potentieel misbruik van middelen van de Unie in het kader van 31 onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. Bij dit onderzoek, dat in Hongarije, Letland en Servië werd uitgevoerd, kwam een systeem van onderaanbesteding aan het licht dat opgezet was om de kosten van projecten kunstmatig te verhogen en te verhullen dat de uiteindelijke leveranciers gelieerde bedrijven waren. OLAF sloot het onderzoek derhalve af met de aanbeveling aan de Commissie om 28,3 miljoen euro terug te vorderen en een justitiële aanbeveling aan de Hongaarse rechterlijke instanties. Hongarije heeft besloten niet deel te nemen aan de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie dat verantwoordelijk is voor het opsporen, vervolgen en voor de rechter brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.
- (24) Uit het zevende verslag van de Commissie inzake economische, sociale en territoriale cohesie blijkt dat de doeltreffendheid van de overheid in Hongarije sinds 1996 achteruit is gegaan en dat Hongarije behoort tot de lidstaten met de minst effectieve overheden. Alle Hongaarse regio's liggen wat betreft de kwaliteit van de overheid ver onder het EU-gemiddelde. Volgens het corruptiebestrijdingsverslag van de EU dat in 2014 door de Commissie werd gepubliceerd wordt corruptie in Hongarije gezien als wijdverbreid (89 %). Volgens het Global Competitiveness Report 2017-2018, gepubliceerd door het Economisch Wereldforum, was de hoge graad van corruptie een van de meest problematische factoren voor het bedrijfsleven in Hongarije.

Privacy- en gegevensbescherming

- (25) In zijn arrest van 12 januari 2016, *Szabó en Vissy/Hongarije*, oordeelde het EHRM dat er sprake was van schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, omdat er onvoldoende juridische waarborgen waren tegen onrechtmatige geheime surveillance om redenen van nationale veiligheid, onder meer in verband met het gebruik van telecommunicatiediensten. De klagende partij stelde niet dat zij onderworpen was geweest aan geheime surveillancemaatregelen en daarom leek het nemen van individuele maatregelen niet noodzakelijk. Als algemene maatregel is wijziging van de betreffende wetgeving wel noodzakelijk. Momenteel worden voorstellen tot wijziging van de wet op de nationale veiligheidsdiensten besproken door deskundigen van de bevoegde Hongaarse ministeries. Aan

dit arrest is dus nog niet volledig uitvoering gegeven.

- (26) Het VN-Mensenrechtencomité heeft in zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 uiting gegeven aan zijn bezorgdheid over het feit dat het Hongaarse rechtskader inzake heimelijk toezicht om redenen van nationale veiligheid voorziet in de mogelijkheid om communicatie massaal te onderscheppen en onvoldoende waarborgen biedt tegen willekeurige inbreuken op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het comité uitte tevens zorgen over het ontbreken van bepalingen die voorzien in doeltreffende rechtsmiddelen in gevallen van misbruik en in een zo spoedig mogelijke kennisgeving aan de betrokkene, zonder het doel van de beperking in gevaar te brengen, na de beëindiging van de toezichtmaatregel.

Vrijheid van meningsuiting

- (27) Op 22 juni 2015 stelde de Commissie van Venetië haar advies vast inzake de mediawetgeving (wet CLXXXV betreffende mediadiensten en massamedia, wet CIV betreffende persvrijheid, en de wetgeving inzake belastingheffing op advertentie-inkomsten van de massamedia) van Hongarije, waarin zij aandrang op wijziging van de perswet en de mediawet, met name wat betreft de definitie van illegale media-inhoud, onthulling van journalistieke bronnen en het opleggen van sancties aan mediakanalen. Soortgelijke zorgen werden geuit in de analyse van 28 februari 2018, uitgevoerd in opdracht van het Bureau van de OVSE-vertegenwoordiger voor de mediavrijheid, in het advies van de vorige commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa over de Hongaarse mediawetgeving in het licht van de normen voor de mediavrijheid van de Raad van Europa van 25 februari 2011, alsook in het advies van de deskundigen van de Raad van Europa van 11 mei 2012 over de Hongaarse mediawetgeving. In zijn verklaring van 29 januari 2013 gaf de secretaris-generaal van de Raad van Europa aan ingenomen te zijn met het feit dat besprekingen op het gebied van de media een aantal belangrijke veranderingen hebben teweeggebracht. De commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa wees in zijn rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan Hongarije, gepubliceerd op 16 december 2014, echter nogmaals op de overige punten van zorg. Daarnaast vestigde hij de aandacht op de concentratie van media-eigendom en het verschijnsel zelfcensuur en gaf hij aan dat de wettelijke bepalingen waarbij smaad strafbaar wordt gesteld ingetrokken moeten worden.
- (28) In haar advies van 22 juni 2015 inzake de mediawetgeving erkende de Commissie van Venetië ook dat de Hongaarse regering door de jaren heen inspanningen heeft geleverd om de oorspronkelijke tekst van de mediawetten te verbeteren, in overeenstemming met de opmerkingen van verschillende waarnemers, waaronder de Raad van Europa, en verklaarde zij positief gestemd te zijn over de bereidheid van de Hongaarse autoriteiten om de dialoog voort te zetten. Toch wees de Commissie van Venetië op de noodzaak om de regels inzake de verkiezing van de leden van de mediaraad aldus te wijzigen dat alle belangrijke politieke groeperingen en andere maatschappelijk van belang zijnde organisaties eerlijk vertegenwoordigd worden. Voorts gaf zij aan dat de methode voor de benoeming en de positie van de voorzitter van de mediaraad of de voorzitter van de autoriteit voor de media herzien moeten worden, teneinde de concentratie van bevoegdheden te verkleinen en politieke neutraliteit te waarborgen. Op dezelfde wijze moet de raad van bestuur hervormd worden. Daarnaast deed de Commissie van Venetië de aanbeveling om het beheer van publieke omroeporganisaties te decentraliseren en ervoor te zorgen dat het nationale persagentschap niet langer de enige nieuwsleverancier is van de publieke omroeporganisaties. Soortgelijke zorgen werden geuit in de analyse van 28 februari 2018, uitgevoerd in opdracht van het Bureau van de OVSE-vertegenwoordiger voor de mediavrijheid, in het advies van de vorige commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa over de Hongaarse

mediawetgeving in het licht van de normen voor de mediavrijheid van de Raad van Europa van 25 februari 2011, alsook in het advies van de deskundigen van de Raad van Europa van 11 mei 2012 over de Hongaarse mediawetgeving. In zijn verklaring van 29 januari 2013 gaf de secretaris-generaal van de Raad van Europa aan ingenomen te zijn met het feit dat besprekingen op het gebied van de media een aantal belangrijke veranderingen hebben teweeggebracht. De commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa wees in zijn rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan Hongarije, gepubliceerd op 16 december 2014, echter nogmaals op de overige punten van zorg.

- (29) Op 18 oktober 2012 stelde de Commissie van Venetië haar advies vast inzake wet CXII van 2011 betreffende informationele privacy en vrijheid van informatie in Hongarije. Het algemene oordeel van de Commissie van Venetië was positief. Desondanks was zij van oordeel dat er nog enkele verbeteringen noodzakelijk waren. Enkele latere wijzigingen van deze wetgeving leidden er echter toe dat het recht op toegang tot regeringsinformatie aanzienlijk werd beperkt. In de analyse van maart 2016, uitgevoerd in opdracht van het Bureau van de OVSE-vertegenwoordiger voor de mediavrijheid, werd kritiek geuit op deze wetswijzigingen. Gesteld werd dat de bedragen die in rekening worden gebracht voor directe kosten redelijk lijken, maar dat het in rekening brengen van de tijd die ambtenaren spenderen aan het beantwoorden van verzoeken onredelijk is. Zoals werd opgemerkt in het landverslag 2018 van de Europese Commissie hebben de commissaris voor gegevensbescherming en de rechtbanken, waaronder het Constitutioneel Hof, met betrekking tot transparantie een progressief standpunt ingenomen.
- (30) In haar verslag van 27 juni 2018 concludeerde de beperkte verkiezingswaarnemingsmissie van het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten met betrekking tot de parlementaire verkiezingen van 2018 dat er, onder meer ten gevolge van de recente wetswijzigingen, sprake was van beperking van de toegang tot informatie, de vrijheid van de media en de vrijheid van vereniging, en dat de verslaggeving in de media over de campagne zeer uitvoerig was, maar in hoge mate gepolariseerd, en dat het ontbreken aan kritische analyses als gevolg van de politisering van media-eigendom en de overvloed van publiciteitscampagnes van de regering in de media. De publieke omroep heeft zijn opdracht vervuld en de verschillende partijen gratis zendtijd geboden, maar de nieuwsuitzendingen en politieke commentaren waren duidelijk vóór de bestaande coalitie, hetgeen in strijd is met de internationale normen. De meeste commerciële omroepen waren partijdig, hetzij voor regerings-, hetzij voor oppositiepartijen. Alleen de onlinemediavormden een platform voor een pluralistisch thematisch politiek debat. Voorts blijkt uit de bevindingen en conclusies dat de politisering van media-eigendom, in combinatie met het restrictieve rechtskader en het ontbreken van een onafhankelijke regelgevingsinstantie voor de media, een negatieve invloed had op de redactionele vrijheid, waardoor de toegang van kiezers tot pluralistische informatie werd belemmerd. Daarnaast werd erop gewezen dat de wetswijzigingen hebben geleid tot onredelijke belemmeringen voor de toegang tot informatie, doordat de definitie van informatie die niet kan worden vrijgegeven werd verruimd en de kosten voor de behandeling van verzoeken om informatie werden verhoogd.
- (31) Het VN-Mensenrechtencomité heeft in zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 uiting gegeven aan zijn bezorgdheid over de mediawetten en praktijken die de vrijheid van mening en meningsuiting beperken. Het comité maakte zich zorgen over het feit dat het huidige wetgevingskader, na een aantal opeenvolgende wetswijzigingen, geen volledige waarborgen biedt voor een ongecensureerde en ongehinderde pers. Het comité stelde met bezorgdheid vast dat de mediaraad en de autoriteit voor de media te weinig onafhankelijk zijn om hun taken

naar behoren te kunnen uitoefenen, en over te ruime regelgevings- en sanctiebevoegdheden beschikken.

- (32) Op 13 april 2018 veroordeelde de OVSE-vertegenwoordiger voor de mediavrijheid met klem de bekendmaking door een Hongaars mediakanaal van een lijst met meer dan 200 namen van mensen die volgens het kanaal zouden behoren tot een groep van 2 000 mensen die actief waren om de regering ten val te brengen. De lijst werd op 11 april gepubliceerd door het Hongaarse tijdschrift Figyelő en bevatte de namen van een groot aantal journalisten en diverse andere burgers. Op 7 mei 2018 uitte de OVSE-vertegenwoordiger voor de mediavrijheid zijn ernstige bezorgdheid over de weigering van persaccreditatie aan verschillende onafhankelijke journalisten die daardoor geen verslag konden uitbrengen over de constituerende vergadering van het nieuwe Hongaarse parlement. Gesteld werd dat een dergelijke gebeurtenis niet mag worden gebruikt als instrument om de inhoud van kritische verslaggeving te beknotten en dat een dergelijke praktijk een negatief precedent schept voor de nieuwe zittingsperiode van het Hongaarse parlement.

Academische vrijheid

- (33) Op 6 oktober 2017 stelde de Commissie van Venetië haar advies vast inzake wet XXV van 4 april 2017 tot wijziging van wet CCIV van 2011 betreffende nationaal tertiair onderwijs. De commissie concludeerde dat de invoering van strengere regels zonder zeer gegronde redenen, gekoppeld aan strikte termijnen en ernstige juridische gevolgen, voor buitenlandse universiteiten die reeds in Hongarije zijn gevestigd en daar al vele jaren rechtmatig werkzaam zijn, vanuit het oogpunt van de rechtsstaat en de beginselen en waarborgen van de grondrechten zeer problematisch lijkt. Deze universiteiten en hun studenten worden beschermd door nationale en internationale regels inzake academische vrijheid, de vrijheid van meningsuiting en vergadering en het recht op en de vrijheid van onderwijs. De Commissie van Venetië heeft de Hongaarse autoriteiten met name aanbevolen erop toe te zien dat de nieuwe regels inzake de verplichting om over een werkvergunning te beschikken de academische vrijheid niet onevenredig beperken en op niet-discriminerende en flexibele wijze worden toegepast, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en het internationale karakter van het onderwijs dat reeds door bestaande universiteiten wordt aangeboden. De bezorgdheid over de wijziging van Wet CCIV van 2011 betreffende nationaal tertiair onderwijs wordt ook gedeeld door de speciaal rapporteurs van de VN voor de vrijheid van mening en meningsuiting, voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en voor culturele rechten, wat zij hebben aangegeven in hun verklaring van 11 april 2017. In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 wees het VN-Mensenrechtencomité erop dat het opleggen van dergelijke beperkingen van de vrijheid van gedachte, meningsuiting en vereniging, alsook van de academische vrijheid, onvoldoende gerechtvaardigd is.
- (34) Op 17 oktober 2017 verlengde het Hongaarse parlement de termijn waarbinnen buitenlandse universiteiten die in Hongarije actief zijn aan de nieuwe criteria moeten voldoen tot 1 januari 2019, dit op verzoek van de betrokken instellingen en na de aanbeveling van het voorzitterschap van de Hongaarse conferentie van rectoren. De Commissie van Venetië was ingenomen met deze verlenging. Momenteel zijn nog onderhandelingen gaande tussen de Hongaarse regering en de betreffende instellingen voor hoger onderwijs, met name de Central European University, terwijl de juridisch onduidelijke situatie voor buitenlandse universiteiten voortduurt. De Central European University voldoet inmiddels aan de nieuwe vereisten.

- (35) Op 7 december 2017 besloot de Europese Commissie Hongarije naar het Hof van Justitie van de Europese Unie te verwijzen omdat de wijziging van wet CCIV van 2011 betreffende het nationale tertiaire onderwijs de activiteiten van universiteiten van binnen en buiten de EU onevenredig beperkt. Tevens stelde de Commissie dat de wet opnieuw in overeenstemming moet worden gebracht met het recht van de Unie. De Commissie concludeerde dat de nieuwe wetgeving een beperking inhoudt van het recht op academische vrijheid, het recht op onderwijs en de vrijheid van ondernemerschap, zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het "Handvest") en zoals voortvloeiend uit de wettelijke verplichtingen van de Unie uit hoofde van het internationaal handelsrecht.
- (36) Op 9 augustus 2018 werd bekend dat de Hongaarse regering van plan is om de masteropleiding genderstudies aan de openbare Eötvös Loránd Universiteit (ELTE) op te heffen en dat zij weigert het masterdiploma in genderstudies van de particuliere Centraal-Europese Universiteit te erkennen. Het Europees Parlement wijst erop dat een verkeerde interpretatie van het concept "gender" het maatschappelijk debat in Hongarije heeft bepaald en betreurt de opzettelijke misinterpretatie van de begrippen "gender" en "gendergelijkheid". Het Europees Parlement veroordeelt de aanvallen op vrij onderwijs en onderzoek, vooral op het vlak van genderstudies, waarvan het doel is machtsverhoudingen, discriminatie en de verhoudingen tussen de geslachten in de samenleving te analyseren en oplossingen voor ongelijkheid aan te dragen, en die het doelwit zijn geworden van lastercampagnes. Het Europees Parlement dringt erop aan het fundamentele democratische beginsel van onderwijsvrijheid volledig te herstellen en te beschermen.

Vrijheid van godsdienst

- (37) Op 30 december 2011 nam het Hongaarse parlement wet CCVI van 2011 betreffende de vrijheid van geweten en godsdienst en de juridische status van kerken, gezindten en religieuze gemeenschappen in Hongarije aan. Deze wet trad op 1 januari 2012 in werking. De wet bracht voor een groot aantal religieuze organisaties met zich mee dat hun rechtspersoonlijkheid wijzigde en bracht het aantal wettelijk erkende kerken in Hongarije terug tot 14. In zijn brief van 16 december 2011 aan de Hongaarse autoriteiten uitte de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa zijn zorgen over deze wet. In februari 2012 verhoogde het Hongaarse parlement onder internationale druk het aantal erkende kerken naar 31. Op 19 maart 2012 stelde de Commissie van Venetië haar advies vast inzake wet CCVI van 2011 betreffende de vrijheid van geweten en godsdienst en de juridische status van kerken, gezindten en religieuze gemeenschappen in Hongarije, waarin zij aangaf dat de wet een aantal vereisten bevat die buitensporig zijn en gebaseerd zijn op willekeurige criteria voor de erkenning van een kerk. Voorts gaf zij aan dat de wet ertoe heeft geleid dat de registratie van honderden voorheen wettelijk erkende kerken ongedaan is gemaakt en dat de wet tot op zekere hoogte leidt tot een ongelijke en zelfs discriminerende behandeling van godsdienstige overtuigingen en gemeenschappen, afhankelijk van het feit of zij al dan niet erkend zijn.
- (38) In februari 2013 oordeelde het Constitutioneel Hof van Hongarije dat het ongedaan maken van de registratie van erkende kerken ongrondwettelijk was. Als reactie op de uitspraak van het Constitutioneel Hof wijzigde het Hongaarse parlement in maart 2013 de grondwet. In juni en september 2013 wijzigde het Hongaarse parlement wet CCVI van 2011 waarmee een tweeledige classificatie werd ingevoerd bestaande uit "religieuze gemeenschappen" en "erkende kerken". In september 2013 voerde het Hongaarse parlement tevens een wijziging van de grondwet door en gaf zichzelf daarmee de bevoegdheid om religieuze gemeenschappen aan te wijzen voor "samenwerking" met de overheid met het oog op

"activiteiten van openbaar belang". Daarmee gaf het zichzelf de discretionaire bevoegdheid om met tweederdemeerderheid een religieuze organisatie te erkennen.

- (39) In zijn uitspraak van 8 april 2014 in zaak *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a./Hongarije* oordeelde het EHRM dat Hongarije de vrijheid van vereniging had geschonden, voor zover deze verband houdt met de vrijheid van geweten en godsdienst. Het Constitutioneel Hof van Hongarije constateerde dat bepaalde regels inzake de criteria voor de erkenning van kerken ongrondwettelijk waren en beval de wetgevende macht de betreffende regels in overeenstemming te brengen met de eisen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De betrokken wet werd in december 2015 voorgelegd aan het parlement maar kreeg niet de nodige meerderheid. Aan dit arrest is dus nog geen uitvoering gegeven.

Vrijheid van vereniging

- (40) In zijn brief van 9 juli 2014 aan de Hongaarse autoriteiten uitte de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa zijn bezorgdheid over de stigmatiserende uitspraken van politici die vraagtekens plaatsen bij de legitimiteit van de activiteiten van bepaalde ngo's. Aanleiding voor deze uitspraken waren de door het controlebureau van de Hongaarse overheid uitgevoerde controles van ngo's die exploitanten waren en middelen ontvingen van het ngo-fonds van de EER/Norway Grants. De Hongaarse regering heeft een overeenkomst gesloten met het fonds en ten gevolge daarvan worden nog altijd middelen uitgekeerd. De speciale VN-rapporteur voor de situatie van mensenrechtenactivisten bracht van 8 t/m 16 februari 2016 een bezoek aan Hongarije en gaf in zijn verslag hierover aan dat er sprake is van aanzienlijke problemen, voortvloeiend uit het bestaande juridisch kader voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van gedachte en meningsuiting, van vreedzame vergadering en van vereniging. Daarnaast gaf hij aan dat ook wetgeving betreffende de nationale veiligheid en migratie kan leiden tot beperkingen voor maatschappelijke organisaties.
- (41) In april 2017 werd een wetsontwerp betreffende transparantie van organisaties die steun uit het buitenland ontvangen aan het Hongaarse parlement voorgelegd, volgens de regering om eisen vast te stellen met het oog op de voorkoming van witwaspraktijken en terrorisme. De commissie van Venetië erkende in 2013 dat er uiteenlopende redenen kunnen bestaan waarom een staat buitenlandse financiering aan banden wil leggen, zoals het streven om witwaspraktijken en financiering van terroristische activiteiten te voorkomen, maar stelde daarbij dat dergelijke legitieme doelstellingen niet als voorwendsel gebruikt mogen worden om controle uit te oefenen op ngo's of om het vermogen van ngo's om hun legitieme werkzaamheden, met name de verdediging van de mensenrechten, uit te oefenen te beperken. Op 26 april 2017 stuurde de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa een brief aan de voorzitter van de Hongaarse nationale vergadering, waarin hij wees op het feit dat het wetsontwerp was ingediend tegen de achtergrond van voortdurende opruiende uitspraken van bepaalde leden van de regeringscoalitie, die sommige ngo's vanwege hun inkomstenbronnen openbaar bestempelden als "buitenlandse agenten" en hun legitimiteit betwistten. De term "buitenlandse agenten" komt in het ontwerp evenwel niet voor. Soortgelijke zorgen werden geuit in de verklaring van 7 maart 2017 van de voorzitter van de conferentie van internationale ngo's van de Raad van Europa en de voorzitter van de raad van deskundigen inzake ngo-recht, alsmede in het advies van 24 april 2017 van de raad van deskundigen inzake ngo-recht, en in de verklaring van 15 mei 2017 van de speciale VN-rapporteurs voor de situatie van mensenrechtenactivisten en voor de bevordering en bescherming van de vrijheid van mening en meningsuiting.

- (42) Op 13 juni 2017 keurde het Hongaarse parlement het wetsontwerp met een aantal wijzigingen goed. In haar advies van 20 juni 2017 erkende de Commissie van Venetië dat de term "organisatie die steun uit het buitenland ontvangt" neutraal en beschrijvend is en dat sommige van die wijzigingen een aanzienlijke verbetering inhielden. Tegelijkertijd wees de Commissie van Venetië er echter op dat enkele andere problemen niet waren verholpen, en dat de wijzigingen onvoldoende waren om de bezorgdheid te verminderen dat de wet zou kunnen leiden tot een onevenredige en onnodige inmenging in de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy en het verbod op discriminatie. In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 wees het VN-Mensenrechtencomité erop dat ontoereikende redenen waren aangevoerd voor het opleggen van dergelijke beperkingen, die onderdeel leken te zijn van een strategie om bepaalde ngo's in diskrediet te brengen, waaronder ngo's die zich bezighielden met de bescherming van de mensenrechten in Hongarije.
- (43) Op 7 december 2017 besloot de Commissie een procedure tegen Hongarije aanhangig te maken, omdat zij van oordeel was dat Hongarije niet voldeed aan zijn verplichtingen uit hoofde van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal. De Commissie was van oordeel dat de ngo-wet bepalingen bevat die een indirecte discriminatie inhouden en donaties vanuit het buitenland aan maatschappelijke organisaties op buitensporige wijze beperken. Bovendien beweerde de Commissie dat Hongarije de vrijheid van vereniging en het recht op bescherming van privéleven en persoonsgegevens, zoals vastgelegd in het Handvest, had geschonden, een en ander bezien in samenhang met de verdragsbepalingen inzake vrij verkeer van kapitaal, zoals vastgelegd in artikel 26, lid 2, en de artikelen 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (44) In februari 2018 presenteerde de Hongaarse regering een wetgevingspakket bestaande uit drie wetsontwerpen (T/19776, T/19775 en T/19774). Op 14 februari 2018 legden de voorzitter van de conferentie van internationale ngo's van de Raad van Europa en de voorzitter van de raad van deskundigen inzake ngo-recht een verklaring af waarin zij stelden dat het pakket in strijd is met de vrijheid van vereniging, in het bijzonder van ngo's die zich bezighouden met migranten. Soortgelijke zorgen werden op 15 februari 2018 geuit door de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa. Op 8 maart 2018 waarschuwden de speciale VN-rapporteur inzake de bevordering en bescherming van de vrijheid van mening en meningsuiting, de speciale VN-rapporteur voor de situatie van mensenrechtenactivisten, de onafhankelijke deskundige inzake mensenrechten en internationale solidariteit, de speciale VN-rapporteur voor de mensenrechten van migranten, en de speciale VN-rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid dat de wet zou leiden tot onnodige beperkingen op de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting in Hongarije. In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 uitte het VN-Mensenrechtencomité zijn bezorgdheid dat door te verwijzen naar het "overleven van de natie" en de bescherming van burgers en cultuur, en door de werkzaamheden van ngo's in verband te brengen met een beweerde internationale samenzwering, het gevaar bestaat dat het pakket wetgeving zal leiden tot stigmatisering van ngo's en het beperken van hun mogelijkheden om hun belangrijke werk voor de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van vluchtelingen, asielzoekers en migranten, uit te voeren. Daarnaast was het comité bezorgd dat het opleggen van beperkingen op buitenlandse steun aan ngo's misbruikt zou kunnen worden om onwettige druk uit te oefenen op ngo's en om hun activiteiten op ongerechtvaardigde wijze te ondermijnen. Een van de wetsontwerpen beoogt elke financiering van ngo's vanuit andere landen dan Hongarije, met inbegrip van Europese financiering, te belasten met een tarief van 25%. Daarnaast ontnemt het wetgevingspakket ngo's mogelijkheden om beroep aan te tekenen tegen willekeurige besluiten. Op 22 maart 2018 verzocht de Commissie juridische zaken en mensenrechten van

de parlementaire vergadering van de Raad van Europa de Commissie van Venetië om een advies over het ontwerp-wetgevingspakket.

- (45) Op 29 mei 2018 presenteerde de Hongaarse regering een wetsontwerp tot wijziging van een aantal wetten inzake maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie (T/333). Dit ontwerp is een herziene versie van het eerdere wetgevingspakket en voorziet in strafrechtelijke sancties voor het mogelijk maken van illegale immigratie. Dezelfde dag drong het Bureau van de Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen aan op intrekking van het voorstel. Daarbij gaf hij uiting aan zijn bezorgdheid dat deze voorstellen, als ze zouden worden aangenomen, ertoe zouden leiden dat personen die gedwongen zijn om te vluchten geen beroep meer kunnen doen op belangrijke hulp en diensten, en dat het toch al zo verhitte maatschappelijk debat verder zou opblazen en dat de xenofobie in het land verder zou toenemen. Soortgelijke zorgen werden op 1 juni 2018 geuit door de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa. Op 31 mei 2018 verzocht de voorzitter van de Commissie juridische zaken en mensenrechten van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa de Commissie van Venetië nogmaals om een advies over het nieuwe voorstel. Het wetsvoorstel werd op 20 juni 2018 aangenomen, voordat de Commissie van Venetië een advies had uitgebracht. Op 21 juni 2018 veroordeelde de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens het besluit van het Hongaarse parlement. Op 22 juni 2018 gaven de Commissie van Venetië en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE aan dat de bepaling inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid een negatieve invloed kan hebben op de activiteiten van organisaties en de vrijheid van meningsuiting, en inbreuk maakt op het recht op vrijheid van vereniging en meningsuiting en om die reden ingetrokken moet worden. Op 19 juli 2018 heeft de Commissie een ingebrekestelling aan Hongarije gestuurd aangaande nieuwe wetgeving die activiteiten ter ondersteuning van asiel- en verblijfsaanvragen strafbaar maakt en die het recht om asiel aan te vragen verder beperkt.

Recht op gelijke behandeling

- (46) Van 17 t/m 27 mei 2016 bracht de VN-Werkgroep inzake discriminatie van vrouwen in de wet en in de praktijk een bezoek aan Hongarije. In haar verslag over dit bezoek gaf de werkgroep aan dat ijveren voor een conservatieve gezinsvorm, die bescherming geniet als essentiële voorwaarde voor het overleven van de natie, niet ten koste mag gaan van de bevordering van de politieke, economische en sociale rechten van de vrouw en de verbetering van hun positie. Tevens wees de werkgroep erop dat het recht op gelijkheid van vrouwen niet uitsluitend gezien moet worden in het licht van de bescherming van kwetsbare groepen, zoals kinderen, ouderen en gehandicapten, omdat vrouwen deel uitmaken van al die groepen. In nieuwe schoolboeken komen nog altijd genderstereotypen voor, waarbij vrouwen de rol van moeder en echtgenote vervullen en moeders soms als minder intelligent worden afgeschilderd dan vaders. Anderzijds erkende de werkgroep de inspanningen van de Hongaarse regering om het evenwicht tussen werk en gezinsleven te bevorderen door middel van de invoering van ruimhartige bepalingen inzake steunverlening aan gezinnen en inzake opvang en onderwijs voor jonge kinderen. In haar verslag van 27 juni 2018 concludeerde de beperkte verkiezingswaarnemingsmissie van het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten met betrekking tot de parlementaire verkiezingen van 2018 in Hongarije dat vrouwen in de politiek ondervertegenwoordigd zijn en dat er geen wettelijke bepalingen zijn ter bevordering van gendergelijkheid bij de verkiezingen. Eén grote partij had op haar nationale kieslijst een vrouwelijke lijsttrekker en enkele partijen besteedden in hun verkiezingsprogramma aandacht aan gendergerelateerde onderwerpen, maar verder was de verbetering van de positie van vrouwen nauwelijks een onderwerp binnen de verkiezingscampagnes. Ook in de media kwam dit onderwerp nauwelijks ter sprake.

- (47) In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 gaf het VN-Mensenrechtencomité aan verheugd te zijn over de ondertekening van het Verdrag van Istanbul door Hongarije, maar het te betreuren dat, wat betreft de positie van vrouwen in de samenleving, patriarchale stereotypen in Hongarije nog altijd de boventoon voeren, en wees het met bezorgdheid op discriminerende opmerkingen van politici jegens vrouwen. Tevens wees het comité erop dat het Hongaarse wetboek van strafrecht geen volledige bescherming biedt voor vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld. Voorts uitte het comité zijn bezorgdheid over het feit dat vrouwen in leidinggevende functies binnen de overheid, en met name binnen ministeries en het Hongaarse parlement, ondervertegenwoordigd zijn. Het Verdrag van Istanbul is nog niet geratificeerd.
- (48) De Hongaarse grondwet bevat bindende bepalingen inzake de bescherming van de banen van ouders en inzake de naleving van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Als gevolg daarvan bevat het arbeidsrecht bijzondere regels voor vrouwen en voor moeders en vaders die kinderen opvoeden. Op 27 april 2017 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij Hongarije verzoekt Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad¹ correct uit te voeren, dit naar aanleiding van het feit dat de Hongaarse wetgeving voorziet in een uitzondering op het verbod op discriminatie op grond van geslacht die veel breder is dan de uitzondering die genoemde richtlijn toestaat. Op dezelfde datum heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht wegens de niet-nakoming door Hongarije van Richtlijn 92/85/EG van de Raad², waarin wordt bepaald dat werkgevers verplicht zijn de arbeidsomstandigheden van werknemers die zwanger zijn of borstvoeding geven aan te passen om gevaren voor hun gezondheid of veiligheid te voorkomen. De Hongaarse regering heeft toegezegd de nodige bepalingen van wet CXXV van 2003 betreffende gelijke behandeling en de bevordering van gelijke kansen en wet I van 2012 inzake het arbeidsrecht te wijzigen. Op 7 juni 2018 werd deze zaak gesloten.
- (49) In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 uitte het VN-Mensenrechtencomité zijn bezorgdheid over het feit dat het grondwettelijk verbod op discriminatie niet uitdrukkelijk betrekking heeft op seksuele geaardheid en genderidentiteit en dat de restrictieve definitie van het begrip gezin tot discriminatie kan leiden, omdat bepaalde samenlevingsvormen, bijvoorbeeld paren van hetzelfde geslacht, niet onder die definitie vallen. Daarnaast sprak het comité zijn zorg uit het feit dat lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders, met name op het werk en binnen het onderwijs, te maken hebben met geweld, negatieve stereotyperingen en vooroordelen.
- (50) In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 maakte het VN-Mensenrechtencomité eveneens melding van gedwongen opnames in medische instellingen, het isoleren en gedwongen behandelen van grote groepen mensen met geestelijke, verstandelijke of psychosociale handicaps, gevallen van geweld en wrede, onmenselijke of ontterende behandeling en berichten over grote aantallen niet-onderzochte overlijdensgevallen in gesloten inrichtingen.

¹ Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23).

² Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (tiende bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG) (PB L 348 van 28.11.1992, blz. 1).

Rechten van personen die tot minderheden behoren, waaronder de rechten van Roma en joden, en de bescherming van dergelijke minderheden tegen haatdragende uitlatingen

- (51) De commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa gaf in zijn rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan Hongarije, gepubliceerd op 16 december 2014, aan bezorgd te zijn over de toename van racisme en intolerantie in Hongarije, waarbij zigeunerhaat de meest flagrante vorm van intolerantie is, tot uiting komend in onder meer bijzonder hard optreden en geweld tegen Roma en paramilitaire marsen en patrouilles in dorpen waar Roma wonen. Voorts wees hij erop dat antisemitisme, ondanks het feit dat de Hongaarse autoriteiten antisemitische uitingen hebben veroordeeld, een terugkerend probleem is dat tot uiting komt in haatzaaiende taal en gevallen van geweld tegen joden of joodse eigendommen. Bovendien wees de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa op een heropleving van xenofobie gericht tegen migranten, waaronder asielzoekers en vluchtelingen, en intolerantie jegens andere sociale groepen, zoals LGBTI's en armen en daklozen. De Commissie tegen racisme en vreemdelingenhaat (ECRI) uitte in haar rapport over Hongarije van 9 juni 2015 soortgelijke zorgen.
- (52) Het Raadgevend Comité voor het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden stelde in zijn vierde advies inzake Hongarije, vastgesteld op 25 februari 2016, dat de Roma nog altijd systematisch gediscrimineerd worden en te maken hebben met ongelijkheden op alle gebieden van het leven, zoals huisvesting, werkgelegenheid, gezondheidszorg en maatschappelijke en politieke participatie. In zijn resolutie van 5 juli 2017 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de Hongaarse autoriteiten aanbevolen duurzame en doeltreffende inspanningen te verrichten ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van ongelijkheid en discriminatie van Roma, in nauw overleg met vertegenwoordigers van de Roma de levensomstandigheden, toegang tot gezondheidszorg en de werkgelegenheid van Roma te verbeteren, doeltreffende maatregelen te nemen om een einde te maken aan de praktijken die ten grondslag liggen aan de aanhoudende segregatie van Roma-kinderen in scholen, en de inspanningen om een einde te maken aan de problemen waar Roma-kinderen op school mee te maken hebben te verdubbelen, te waarborgen dat Roma-kinderen dezelfde kansen hebben op toegang tot goede scholing op alle onderwijsniveaus, en maatregelen te blijven nemen om te voorkomen dat kinderen ten onrechte op speciale scholen of in speciale klassen worden geplaatst. De Hongaarse regering heeft inmiddels een aantal belangrijke maatregelen getroffen om de inclusie van Roma te bevorderen. Op 4 juli 2012 werd een actieplan ter bescherming van de werkgelegenheid vastgesteld om de werkgelegenheid en banen van kansarme werknemers te beschermen en de herintreding van langdurig werklozen te bevorderen. Daarnaast werd de sectorale strategie voor gezondheidszorg "Gezond Hongarije 2014-2020" vastgesteld om de ongelijkheid in de gezondheidszorg te verminderen. In 2014 werd een strategie voor de periode 2014-2020 vastgesteld, gericht op de renovatie van krotwoningen in gesegregerde nederzettingen. Ondanks al deze maatregelen is volgens het verslag over de grondrechten (2018) van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten het percentage jonge Roma dat geen werk heeft en geen onderwijs of een opleiding volgt in de periode 2011 tot 2016 gestegen van 38% naar 51%.
- (53) In zijn arrest van 29 januari 2013, *Horváth en Kiss/Hongarije*, kwam het EHRM tot het oordeel dat de geldende Hongaarse wetgeving, zoals die in de praktijk wordt toegepast, in onvoldoende waarborgen voorziet en leidt tot oververtegenwoordiging in speciale scholen en tot segregatie van Roma-kinderen, omdat deze kinderen op grote schaal de diagnose krijgen dat zij een geestelijke achterstand hebben, hetgeen een schending inhoudt van hun recht op onderwijs zonder discriminatie. Aan dit arrest is nog geen uitvoering gegeven.

- (54) Op 26 mei 2016 stuurde de Commissie de Hongaarse overheid een ingebrekestelling met betrekking tot de Hongaarse wetgeving en de administratieve praktijk die ertoe leidt dat Roma-kinderen binnen het bijzonder onderwijs voor kinderen met een geestelijke beperking sterk oververtegenwoordigd zijn en binnen normale scholen zeer vaak gescheiden onderwijs krijgen. De Hongaarse regering is inmiddels actief in gesprek met de Commissie. De Hongaarse inclusiestrategie richt zich op de bevordering van geïntegreerd onderwijs, vermindering van segregatie, beperking van de overdracht van achterstand van de ene generatie op de andere, en de totstandbrenging van een inclusieve schoolomgeving. Daarnaast biedt de wet op het nationaal openbaar onderwijs vanaf januari 2017 aanvullende waarborgen en voerde de Hongaarse regering in 2011-2015 officiële controles in, gevolgd door maatregelen van overheidsdiensten.
- (55) In zijn arrest van 20 oktober 2015, *Balázs/Hongarije*, oordeelde het EHRM dat er in deze zaak, die draaide om de vraag of al dan niet rekening was gehouden met de aan een aanval ten grondslag liggende anti-Roma-motieven, sprake was van een schending van het verbod op discriminatie. In zijn arrest van 12 april 2016, *R.B./Hongarije*, en in zijn arrest van 17 januari 2017, *Király en Dömötör/Hongarije*, stelde het EHRM een schending van het recht op eerbiediging van het privéleven vast, omdat er niet naar behoren onderzoek was gedaan naar beschuldigingen van door rassenhaat ingegeven misbruik. In zijn arrest van of 31 oktober 2017, *M.F./Hongarije*, stelde het EHRM een schending van het verbod op discriminatie en het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling vast, omdat de autoriteiten hadden nagelaten om in een bepaalde kwestie onderzoek te doen naar eventuele achterliggende racistische motieven. Aan deze twee arresten is nog geen uitvoering gegeven. Na de arresten *Balázs/Hongarije* en *R.B./Hongarije* zijn evenwel de bestanddelen van het strafbare feit "aanzetten tot geweld of haat tegen de gemeenschap", zoals dat in het wetboek van strafrecht is opgenomen, gewijzigd. Deze wijziging is op 28 oktober 2016 in werking getreden en diende ter uitvoering van Kaderbesluit 2008/913/JBZ¹. In 2011 werd het wetboek van strafrecht gewijzigd om campagnes van extreemrechtse paramilitaire groepen te voorkomen. Daartoe werd het concept van "misdad in uniform" in de wet opgenomen en werd elke vorm van provocatie en asociaal gedrag die angst teweegbrengt bij leden van een nationale, etnische of religieuze groep strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van maximaal drie jaar.
- (56) Van 29 juni t/m 1 juli 2015 bracht het OVSE-Bureau voor Democratische instellingen en Mensenrechten naar aanleiding van berichten over gedwongen uitzettingen van Roma door het plaatselijk bestuur van de stad Miskolc een bezoek aan Hongarije met het oog op het uitvoeren van een evaluatie ter plaatse. De lokale overheid aldaar had, al voor de wijziging van een plaatselijk besluit van 2014, een reeks maatregelen tegen Roma goedgekeurd en gezaghebbende personen uit de stad deden regelmatig Roma-vijandige uitspraken. Zo bleek uit berichten dat de burgemeester van Miskolc, Ákos Kriza, in februari 2013 had verklaard dat hij de stad wilde zuiveren van "antisociale, geperverteerde Roma", die, aldus de burgemeester, ten onrechte profiteerden van het Nest-programma (Fészekrakó-programma) dat voorziet in huisvestingstoelagen en huur- en onderhoudsvergoedingen voor personen die in sociale appartementen wonen. Deze woorden vormden het startschot voor een reeks uitzettingen en in de loop van die maand werden vijftig van de 273 appartementen uit de betreffende categorie afgebroken, onder meer om grond vrij te maken voor de renovatie van een stadion. Naar aanleiding van een verzoek van de verantwoordelijke overheidsdienst

¹ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55).

vernietigde het Hooggerechtshof bij besluit van 28 april 2015 de betreffende bepalingen. De commissaris voor de grondrechten en de adjunct-commissaris voor de rechten van nationale minderheden brachten op 5 juni 2015 een gezamenlijk advies uit over de schendingen van de grondrechten van de Roma in Miskolc. Aan de aanbevelingen in dat advies werd door de lokale overheid echter geen gevolg gegeven. Ook de Hongaarse autoriteit voor gelijke behandeling verrichte een onderzoek en zij nam in juli 2015 een besluit waarin zij de plaatselijke overheid verzocht te stoppen met het uitzetten van Roma en een actieplan op te stellen om Roma huisvesting te bieden in overeenstemming met de menselijke waardigheid. Op 26 januari 2016 stuurde de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa brieven aan de regeringen van Albanië, Bulgarije, Frankrijk, Hongarije, Italië, Servië en Zweden over gedwongen uitzettingen van Roma. In de brief aan de Hongaarse autoriteiten werden zorgen geuit over de behandeling van Roma in Miskolc. Op 21 april 2016 werd er een actieplan goedgekeurd en in de tussentijd werd er ook een bureau voor sociale huisvesting opgericht. In haar besluit van 14 oktober 2016 stelde de autoriteit voor gelijke behandeling vast dat het gemeentebestuur aan zijn verplichtingen had voldaan. Desondanks stelde ECRI in haar conclusies inzake de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen aan Hongarije, gepubliceerd op 15 mei 2018, dat haar aanbevelingen, ondanks enkele positieve ontwikkelingen op het gebied van de verbetering van de woonsituatie van Roma, niet waren opgevolgd.

- (57) In zijn resolutie van 5 juli 2017 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de Hongaarse autoriteiten aanbevolen de dialoog met de joodse gemeenschap te intensiveren en te verduurzamen en de allerhoogste prioriteit te geven aan de bestrijding van antisemitisme in het openbare leven, duurzame inspanningen te verrichten om daden van antisemitisme, waaronder vandalisme en het uiten van haatzaaiende taal, om redenen van ras of etniciteit te voorkomen, vast te stellen, te onderzoeken, te vervolgen en te bestraffen, en om na te denken over een wetswijziging, teneinde een zo goed mogelijke wettelijke bescherming tegen racisme te waarborgen.
- (58) De Hongaarse regering heeft in 2012 bevolen dat de lijfrente van mensen die de Holocaust hebben overleefd met 50 % werd opgetrokken, heeft in 2013 het Hongaarse Holocaustherdenkingscomité voor 2014 opgericht, heeft het jaar 2014 uitgeroepen tot Holocaustherdenkingsjaar, heeft renovatie- en restauratieprogramma's opgestart voor verschillende Hongaarse synagogen en joodse begraafplaatsen, en is zich momenteel aan het voorbereiden op de European Maccabi Games die in 2019 in Boedapest worden gehouden. Bij wet zijn bepaalde handelingen die verband houden met haat of het aanzetten tot haat strafbaar gesteld, zoals antisemitisme, ontkenning van de Holocaust of andere denigrerende handelingen. In de periode 2015-2016 was Hongarije voorzitter van de International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). Ondanks dit alles hield de premier van Hongarije op 15 maart 2018 een polemische toespraak waarin hij met betrekking tot George Soros appelleerde aan antisemitische stereotypen en die als strafbare handeling aangemerkt zou kunnen worden.
- (59) In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 gaf het VN-Mensenrechtencomité uiting aan zijn bezorgdheid over berichten dat Roma nog altijd op grote schaal gediscrimineerd worden en het slachtoffer zijn van uitsluiting, werkloosheid en segregatie op het gebied van huisvesting en onderwijs. Het comité is met name bezorgd over het feit dat er, ondanks de wet op het openbaar onderwijs, nog altijd sprake is van segregatie op scholen, met name kerkelijke en particuliere scholen, en over het feit dat een relatief groot aantal Roma-kinderen naar scholen gaat voor kinderen met een lichte achterstand. Daarnaast uitte het comité zijn bezorgdheid over haatmisdrijven en haatzaaiende taal in de politiek, door de media en op internet, gericht

tegen minderheden en dan met name Roma, moslims, migranten en vluchtelingen, onder meer in het kader van door de regering gesponsorde campagnes. Voorts gaf het comité uiting aan zijn bezorgdheid over het bestaan van antisemitische stereotypen. Het comité nam tevens met bezorgdheid nota van beweringen dat het aantal geregistreerde haatmisdrijven zeer laag is omdat de politie beschuldigingen van haatmisdrijven en strafbare uitingen van haatzaaiende taal niet onderzoekt of vervolgt. Ten slotte gaf het comité aan bezorgd te zijn over de berichten over aanhoudende raciale profilering van Roma door de politie.

- (60) In een rechtszaak met betrekking tot het dorp Gyöngyöspata, waar de plaatselijke politie uitsluitend aan Roma boetes oplegde vanwege lichte verkeersovertredingen, oordeelde de rechter in eerste aanleg dat deze handelwijze van de politie aangemerkt kon worden als intimidatie en rechtstreekse discriminatie van Roma, ook al waren de maatregelen op zich niet onrechtmatig. De rechter in tweede aanleg en het Hooggerechtshof oordeelden dat het Hongaars verbond voor burgerlijke vrijheden (Társaság a Szabadságjogokért), dat de zaak aanhangig had gemaakt, niet hard kon maken dat er daadwerkelijk sprake was van discriminatie. De zaak ligt nu bij het EHRM.
- (61) Volgens de vierde herziening van de grondwet mag de vrijheid van meningsuiting niet worden uitgeoefend met de bedoeling de waardigheid van de Hongaarse natie of van een nationale, etnische, raciale of religieuze gemeenschap aan te tasten. Het aanzetten tot haat of geweld tegen een lid van de gemeenschap is in het Hongaarse wetboek van strafrecht strafbaar gesteld. De regering heeft een werkgroep tegen haatmisdrijven opgericht die scholing voor politieagenten verzorgt en slachtoffers bijstaat bij hun samenwerking met de politie en bij het melden van incidenten.

Fundamentele rechten van migranten, asielzoekers en vluchtelingen

- (62) Op 3 juli 2015 uitte Hoge Commissaris van de VN voor de vluchtelingen zijn bezorgdheid over de versnelde procedure voor de wijziging van de asielwetgeving. Op 17 september 2015 gaf de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens aan van oordeel te zijn dat Hongarije, door de wijze waarop vluchtelingen en migranten behandeld werden, zich schuldig maakte aan schending van het internationaal recht. Op 27 november 2015 verklaarde de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa dat de respons van Hongarije op de problemen in verband met de vluchtelingencrisis in strijd was met de mensenrechten. Op 21 december 2015 drongen de Hoge Commissaris van de VN voor de vluchtelingen, de Raad van Europa en het OVSE-Bureau voor Democratische instellingen en Mensenrechten er bij Hongarije op aan om geen beleid te voeren en zich te onthouden van praktijken die intolerantie en vrees bevorderen en tegen vluchtelingen en migranten gerichte xenofobie aanwakkeren. Op 6 juni 2016 uitte de Hoge Commissaris van de VN voor de vluchtelingen zijn zorg over de toename van het aantal meldingen van mishandeling van asielzoekers en migranten door grensautoriteiten en de toename van het aantal restrictieve maatregelen aan de grens en andere voorschriften, onder meer met betrekking tot de toegang tot asielprocedures. Op 10 april 2017 riep het Bureau van de Hoge Commissaris van de VN voor de vluchtelingen op tot onmiddellijke opschorting van de Dublinoverdrachten naar Hongarije. In 2017 werden van de 3 397 in Hongarije ingediende verzoeken om internationale bescherming 2 880 verzoeken afgewezen wat neerkomt op een zeer hoog afwijzingspercentage van 69,1 %. In 2015 waren van de 480 gerechtelijke beroepen met betrekking tot verzoeken om toekenning van internationale bescherming veertig uitspraken positief, ofwel 9 %. In 2016 waren van de 775 beroepsprocedures vijf uitspraken positief, ofwel 1 %. In 2017 waren er geen beroepsprocedures.

- (63) De grondrechtenfunctionaris van het Europees Grens- en kustwachtagentschap bracht in oktober 2016 en in maart 2017 een bezoek aan Hongarije, omdat zij bezorgd was dat het agentschap diende te werken onder omstandigheden die niet bijdragen tot de eerbiediging, bescherming en toepassing van de rechten van personen die de Hongaars-Servische grens oversteken, waardoor het agentschap in situaties moet werken die de facto schendingen vormen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De grondrechtenfunctionaris kwam in maart 2017 tot de vaststelling dat het risico van gedeelde verantwoordelijkheid van het agentschap voor schending van de grondrechten ingevolge artikel 34 van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht zeer hoog blijft.
- (64) Op 3 juli 2014 gaf de VN-werkgroep inzake willekeurige detentie aan dat de situatie van asielzoekers en migranten zonder documenten grondig verbeterd en in het oog gehouden moest worden, om arbitraire vrijheidsberoving van deze groepen te voorkomen. De commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa deelt in zijn rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan Hongarije, gepubliceerd op 16 december 2014, deze zorgen over detentie, met name van niet-begeleide minderjarigen. Van 21 t/m 27 oktober 2015 bracht het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen een bezoek aan Hongarije. In het verslag hierover gaf dit comité aan dat een flink aantal personen van buitenlandse afkomst (waaronder niet-begeleide minderjarigen) stelde het slachtoffer te zijn geweest van fysieke mishandeling door politieagenten en gewapende bewakers die werkten in opvangcentra en detentiecentra voor immigranten of asielzoekers. Op 7 maart 2017 uitte de Hoge Commissaris van de VN voor de vluchtelingen zijn zorg over een nieuwe wet waarover in het Hongaarse parlement was gestemd, waarin werd voorzien in verplichte detentie van alle asielzoekers, ook kinderen, tijdens de hele asielprocedure. Op 8 maart 2017 legde de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa een verklaring af waarin ook hij zijn zorgen over deze wet uitte. Op 31 maart 2017 drong het VN-Subcomité ter preventie van foltering er bij Hongarije op aan om per direct een einde te maken aan het buitensporige gebruik van detentie en alternatieven te onderzoeken.
- (65) In zijn arrest van 5 juli 2016, *O.M./Hongarije*, stelde het EHRM een schending van het recht op eerbiediging van het recht op vrijheid en veiligheid vast, omdat er sprake was van willekeurige detentie. Meer precies hadden de autoriteiten in die zaak niet voldaan aan hun zorgplicht, omdat zij de gevangenschap van de betrokken persoon hadden gelast, zonder na te gaan in hoeverre kwetsbare personen (bijvoorbeeld LGBT-persoon, zoals de persoon in kwestie) te midden van andere gedetineerden, waarvan velen afkomstig waren uit landen waar sprake is van vooroordelen jegens deze personen, veilig waren. Aan dit arrest is nog geen uitvoering gegeven.
- (66) Van 12 t/m 16 juni 2017 bracht de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor migratie en vluchtelingen een bezoek aan Servië en twee transitzones in Hongarije. In zijn rapport verklaarde de speciale vertegenwoordiger dat de met geweld gepaard gaande uitzettingen van migranten en vluchtelingen uit Hongarije naar Servië niet in overeenstemming lijken te zijn met de artikelen 2 (het recht op leven) en 3 (het verbod op foltering) van het EVRM. De speciale vertegenwoordiger merkte ook op dat de belemmeringen voor asielzoekers om toegang te krijgen tot de transitzones van Röszke en Tompa ervoor zorgen dat asielzoekers vaak illegale manieren zoeken om de grens over te steken, waarbij ze een beroep moeten doen op smokkelaars en mensenhandelaars met alle risico's van dien. Hij gaf voorts aan dat de asielprocedures, zoals die worden toegepast in de transitzones, onvoldoende waarborgen bieden tegen refoulement, het terugzenden van asielzoekers naar landen waar zij het gevaar lopen behandeld te worden in strijd met de

artikelen 2 en 3 van het EVRM. De speciale vertegenwoordiger was van oordeel dat de Hongaarse wetgeving en praktijken in die zin moeten worden aangepast dat zij overeenstemmen met de vereisten van het EVRM. Daarbij deed hij een aantal aanbevelingen en riep hij de Hongaarse autoriteiten op om de nodige maatregelen te nemen, waaronder het herzien van het wetgevingskader ter zake en het wijzigen van de praktijken op dit gebied, om te waarborgen dat onderdanen van derde landen die bij de grens aankomen of die op Hongaars grondgebied verblijven er niet van worden weerhouden om een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Van 5 t/m 7 juli 2017 bracht een delegatie van het Lanzarote-Comité van de Raad van Europa (het comité van de partijen bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik) ook een bezoek aan twee transitzones. Dit comité deed ook een aantal aanbevelingen en drong er onder meer bij Hongarije op aan om alle personen jonger dan 18 jaar als kind te behandelen en niet op grond van leeftijd te discrimineren, om te waarborgen dat alle onder de jurisdictie van Hongarije vallende kinderen beschermd worden tegen seksuele uitbuiting en misbruik, en kinderen systematisch in gewone kinderbeschermingsinstellingen te plaatsen, om seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van deze kinderen door volwassenen en jongeren in de transitzones te voorkomen. Van 18 t/m 20 december 2017 bracht een delegatie van de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA) van de Raad van Europa een bezoek aan Hongarije, onder meer aan twee transitzones, en kwam tot de vaststelling dat een transitzone, die feitelijk een plaats is waar mensen van hun vrijheid worden beroofd, niet mag worden beschouwd als een passende en veilige opvangvoorziening voor slachtoffers van mensenhandel. Zij verzocht de Hongaarse autoriteiten om een rechtskader vast te stellen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke niet-legaal in het land verblijvende onderdanen van derde landen het slachtoffer van mensenhandel zijn, en hun procedures voor het identificeren van slachtoffers van mensenhandel in groepen van asielzoekers en irreguliere migranten te verbeteren. Per 1 januari 2018 werden er aanvullende regelingen ingevoerd ten behoeve van minderjarigen in het algemeen en niet-begeleide minderjarigen in het bijzonder. Zo werd onder meer een specifiek leerplan ontwikkeld voor minderjarige asielzoekers. ECRI stelde in haar conclusies inzake de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen aan Hongarije, gepubliceerd op 15 mei 2018, weliswaar in te zien dat Hongarije voor enorme uitdagingen heeft gestaan vanwege de massale instroom van migranten en vluchtelingen, maar ontzet te zijn over de maatregelen die sindsdien zijn genomen en over de enorme verslechtering van de situatie sinds haar vijfde rapport. De autoriteiten moeten per direct een einde maken aan de detentie van mensen, met name families met kinderen en niet-begeleide jongeren, in de transitzones.

- (67) Half augustus 2018 zijn de immigratieautoriteiten gestopt met het verstrekken van voedsel aan volwassen asielzoekers die bij de rechter tegen afwijzingsbesluiten in beroep gingen. Diverse asielzoekers moesten zich tot het EHRM wenden met een verzoek om tijdelijke maatregelen, teneinde weer maaltijden te ontvangen. Het EHRM oordeelde in twee zaken op 10 augustus 2018 en in een derde zaak op 16 augustus 2018 dat tijdelijke maatregelen moesten worden getroffen en dat voedsel aan de aanvragers moest worden verstrekt. De Hongaarse autoriteiten hebben aan de uitspraken voldaan.
- (68) In zijn arrest van 14 maart 2017, *Ilias en Ahmed/ Hongarije*, stelde het EHRM schending van het recht van verzoekers op vrijheid en veiligheid vast. Het EHRM oordeelde ook dat er bij de uitzetting van verzoekers naar Servië sprake was geweest van een schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling en dat er sprake was geweest van een schending van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte met betrekking tot de omstandigheden van de detentie in de transitzone van Röszke. De zaak wordt momenteel nog behandeld door de grote kamer van het EHRM.

- (69) Op 14 maart 2018 werd Ahmed H., een in Cyprus wonende Syriër die in september 2015 zijn familie had proberen te helpen om uit Syrië te vluchten en de Servisch-Hongaarse grens over te steken, door een Hongaarse rechtbank veroordeeld tot zeven jaar gevangenisstraf en tien jaar ontzegging van de toegang tot het land vanwege "terroristische activiteiten", hetgeen vragen deed rijzen over de toepassing van de antiterrorismewetgeving en het recht op een eerlijk proces in Hongarije.
- (70) In zijn arrest van 6 september 2017 in gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15 verwierp het Hof van Justitie van de Europese Unie het beroep dat door Slowakije en Hongarije was ingesteld tegen het voorlopige mechanisme voor de verplichte herplaatsing van asielzoekers overeenkomstig Besluit (EU) 2015/1601 volledig. Hongarije handelt echter, ook na dit arrest, niet in overeenstemming met dit besluit. Op 7 december 2017 besloot de Commissie Tsjechië, Hongarije en Polen voor het Europees Hof van Justitie te brengen wegens niet-naleving van de op hen rustende herplaatsingsverplichtingen.
- (71) Op 7 december 2017 besloot de Commissie om de inbreukprocedure tegen Hongarije wegens de asielwetgeving van het land door te zetten door een met redenen omkleed advies in te dienen. De Commissie stelde zich op het standpunt dat de Hongaarse wetgeving niet in overeenstemming is met het recht van de Unie, meer specifiek met de Richtlijnen 2013/32/EU¹, 2008/115/EG² en 2013/33/EU³ van het Europees Parlement en de Raad, en niet in overeenstemming is met een aantal bepalingen van het Handvest. Op 19 juli 2018 heeft de Commissie besloten om Hongarije voor het Europees Hof van Justitie te brengen wegens de onverenigbaarheid van zijn asiel- en terugkeerwetgeving met het Unierecht.
- (72) In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 gaf het VN-Mensenrechtencomité aan bezorgd te zijn dat de in maart 2017 aangenomen wet op grond waarvan alle asielzoekers (met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen waarvan is vastgesteld dat zij jonger zijn dan 14 jaar) tijdens hun asielprocedure in een transitzone moeten verblijven, niet in overeenstemming is met de juridische normen vanwege de lange duur van de opsluiting, het feit dat de exacte duur van de opsluiting niet vaststaat, omdat niet bij wet is bepaald dat de specifieke omstandigheden van elke betrokkene moeten worden beoordeeld en omdat er geen procedurele waarborgen zijn om de overplaatsing naar de transitzones daadwerkelijk aan te vechten. Het comité was met name bezorgd over berichten dat immigranten op grote schaal en automatisch in Hongaarse detentiecentra gevangen worden gezet en maakte zich zorgen dat deze vrijheidsbeperkingen gebruikt worden als middel om illegale binnenkomst in het land te ontmoedigen in plaats van als respons na een individuele risicobeoordeling. Daarnaast uitte het comité zijn zorg over berichten over slechte omstandigheden in bepaalde opvangcentra. Het comité wees met bezorgdheid op de "terugdrijvingswet" van juni 2016 op grond waarvan eenieder die illegaal de grens is overgestoken en in Hongarije binnen 8 kilometer van de grens (later uitgebreid tot het hele grondgebied van Hongarije) gevangen is gezet door de politie het

¹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60).

² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

³ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96).

land kan worden uitgezet, alsmede op besluit 191/2015 dat Servië aanmerkt als "veilig derde land", op grond waarvan personen uitgezet kunnen worden naar Servië. Het comité stelde met bezorgdheid vast dat deze uitzettingen zonder onderscheid des persoons plaatsvinden en dat personen die door deze maatregel getroffen worden een zeer geringe kans hebben om alsnog een asielaanvraag in te dienen of tegen de uitzetting in beroep te gaan. Het comité heeft met bezorgdheid kennisgenomen van berichten over collectieve en gewelddadige uitzettingen, waarbij onder meer hard geslagen zou zijn, waarbij personen door politiehonden gebeten zouden zijn en waarbij geschoten zou zijn met rubberen kogels, waardoor diverse asielzoekers ernstig gewond zouden zijn geraakt en ten minste één asielzoeker zou zijn overleden. Het comité was tevens bezorgd over berichten dat de leeftijdsbepaling van minderjarige asielzoekers en niet-begeleide minderjarigen in de transitzones niet goed verloopt, grotendeels gebaseerd wordt op visuele inspectie door een deskundige en onnauwkeurig is, en over berichten dat deze asielzoekers onvoldoende toegang hebben tot onderwijs, sociale en psychologische ondersteuning en rechtshulp. Overeenkomstig het nieuwe voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU mag leeftijdsbepaling op basis van een medisch onderzoek slechts toegepast worden als laatste redmiddel.

Economische en sociale rechten

- (73) Op 15 februari 2012 en op 11 december 2012 riepen de speciale rapporteur van de VN inzake extreme armoede en mensenrechten en de speciale rapporteur van de VN inzake het recht op passende huisvesting Hongarije ertoe op om de wetgeving die lokale overheden de mogelijkheid biedt om dakloosheid te bestraffen, te heroverwegen en het besluit van het Constitutioneel Hof om de strafbaarheid van dakloosheid af te schaffen, te respecteren. De commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa gaf in zijn rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan Hongarije, gepubliceerd op 16 december 2014, aan bezorgd te zijn over maatregelen die genomen zijn om het op straat overnachten van mensen en het bouwen van hutjes of andere tijdelijke onderkomens te verbieden, omdat daardoor in de praktijk dakloosheid strafbaar wordt gesteld. De commissaris voor de rechten van de mens drong er bij de Hongaarse autoriteiten op aan om onderzoek te doen naar gemelde gevallen van gedwongen verdrijving, waarbij er voor de getroffen personen geen alternatieve oplossingen waren en naar gevallen waarin kinderen van hun familieleden werden gescheiden vanwege slechte sociaaleconomische omstandigheden. In zijn slotopmerkingen van 5 april 2018 uitte het VN-Mensenrechtencomité zijn bezorgdheid over nationale en lokale wetgeving, gebaseerd op de vierde herziening van de grondwet, op grond waarvan op veel openbare plaatsen niet meer mag worden overnacht, waardoor dakloosheid wordt bestraft. Op 20 juni 2018 nam het Hongaarse parlement de zevende herziening van de grondwet aan, op grond waarvan het hebben van een vaste verblijfplaats in de openbare ruimte verboden is. Dezelfde dag nog verklaarde de speciale rapporteur van de VN inzake het recht op passende huisvesting van oordeel te zijn dat het besluit van Hongarije om dakloosheid strafbaar te stellen een wreed besluit is, dat niet in overeenstemming is met het internationale recht inzake de mensenrechten.
- (74) In de conclusies van het Europees Comité voor sociale rechten van 2017 wordt vermeld dat Hongarije in strijd handelt met het Europees Sociaal Handvest, omdat zelfstandigen, huishoudelijk personeel en andere categorieën werknemers geen bescherming genieten op grond van wetgeving inzake de gezondheid en veiligheid op het werk, dat de maatregelen om moedersterfte te voorkomen ontoereikend zijn, dat het minimumbedrag van ouderdomspensioenen te laag ligt, dat het bedrag van de uitkering voor werkzoekenden te

laag is, dat de maximale duur van de uitkering voor werkzoekenden te kort is en dat de minimumbedragen voor revalidatie- en invaliditeitsuitkeringen in bepaalde gevallen ontoereikend zijn. Het comité was voorts van oordeel dat Hongarije in strijd handelt met het Europees Sociaal Handvest omdat het niveau van de bijstand voor alleenstaanden zonder middelen, waaronder ouderen, onvoldoende is, omdat geen gelijke toegang tot sociale dienstverlening wordt gewaarborgd voor rechtmatig verblijvende onderdanen van landen die partij zijn bij het Handvest en omdat niet is vastgelegd dat er voldoende huisvestingsmogelijkheden moeten zijn voor kwetsbare gezinnen. Ten aanzien van vakbondsrechten verklaarde het comité dat het recht van werknemers op betaald verlof niet voldoende wordt gewaarborgd, dat geen enkele maatregel is genomen om het sluiten van collectieve overeenkomsten aan te moedigen – terwijl de bescherming van werknemers door dergelijke overeenkomsten zeer gering is in Hongarije – en dat in overheidsfuncties het recht om een staking op gang te brengen voorbehouden is aan de vakbonden die partij zijn bij een met de regering gesloten overeenkomst. De criteria die gelden voor het bepalen welke ambtenaren niet mogen staken, gaan volgens het comité verder dan de werkingssfeer van het Handvest. De vakbonden voor ambtenaren kunnen alleen oproepen tot staking met de goedkeuring van de meerderheid van het betrokken personeel.

- (75) Sinds december 2010, toen de regering van Victor Orban een wijziging van de stakingswet goedkeurde, zijn stakingen in Hongarije in beginsel verboden. De wetswijzigingen hielden in dat stakingen in principe slechts zijn toegestaan binnen bedrijven die via overheidsopdrachten voor diensten met de overheidsadministratie verbonden zijn. De wijziging is niet van toepassing op beroepsgroepen die eenvoudigweg geen stakingsrecht hebben, zoals treinbestuurders, politieagenten, medisch personeel en luchtverkeersleiders. Het probleem ligt ergens anders, meer bepaald in het percentage werknemers dat moet deelnemen aan het stakingsreferendum om gewicht in de schaal te leggen, namelijk 70 %. Het besluit of een staking al dan niet rechtmatig is, wordt vervolgens vastgesteld door een arbeidsrechtbank die volledig ondergeschikt is aan de staat. In 2011 werden negen stakingsaanvragen ingediend. Zeven daarvan werden zonder opgave van redenen verworpen. Twee aanvragen werden weliswaar in behandeling genomen, maar leidden niet tot een besluit.
- (76) Het VN-Comité voor de rechten van het kind uitte in zijn verslag met slotopmerkingen over het derde, vierde en vijfde periodieke verslag van Hongarije, gepubliceerd op 14 oktober 2014, zijn bezorgdheid over een toenemend aantal gevallen waarin kinderen van hun familieleden werden gescheiden vanwege slechte sociaaleconomische omstandigheden binnen het gezin. Ouders kunnen hun kind kwijtraken vanwege werkloosheid, een gebrek aan sociale huisvesting of plaatsgebrek in tijdelijke huisvestingsvoorzieningen. Uit onderzoek van het Europees Centrum voor de rechten van Roma treft dit onevenredig vaak Roma-gezinnen en -kinderen.
- (77) In haar aanbeveling van 23 mei 2018 voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2018 van Hongarije gaf de Commissie aan dat het percentage mensen dat het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting in 2016 was gedaald tot 26,3 %, maar nog altijd boven het EU-gemiddelde lag. Kinderen waren over het algemeen meer blootgesteld aan armoede dan andere leeftijdsgroepen. Het niveau van de uitkering voor het minimuminkomen lag in 2016 lager dan 50 % van de armoededrempel voor één enkel huishouden, en behoorde daarmee tot de laagste in de EU. De toereikendheid van de werkloosheidsuitkeringen was zeer laag: de maximale duur van drie maanden was de kortste in de EU en kwam overeen met ongeveer een kwart van de tijd die werkzoekenden gemiddeld nodig hebben om een baan te vinden. Bovendien behoorden de betalingen tot de laagste in de

EU. De Commissie deed de aanbeveling aan Hongarije om de efficiëntie en de dekking van de sociale bijstand en de werkloosheidsuitkeringen te verbeteren.

(78) Op [...] 2018 heeft de Raad Hongarije overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU gehoord.

(79) Om deze redenen moet overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU worden geconstateerd dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending, door Hongarije, van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Er bestaat een duidelijk gevaar voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust.

Artikel 2

De Raad beveelt aan dat Hongarije binnen drie maanden na de kennisgeving van dit besluit de volgende maatregelen neemt: [...]

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de [...] dag na de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot Hongarije.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter