

Bruksela, 18 września 2018 r.
(OR. en)

12266/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0902(NLE)

FREMP 146
JAI 894
POLGEN 154
AG 22

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Parlament Europejski, podpisane przez Ellen ROBSON, dyrektor ds. aktów legislacyjnych
Data otrzymania:	18 września 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI RADY w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry zasady praworządności

Delegacje otrzymują w załączeniu uzasadniony wniosek przyjęty przez Parlament Europejski dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia



Strasbourg, 12.9.2018

2017/2131(INL) -

2018/0902(NLE)

Wniosek

Decyzja Rady

w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia

Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 7 ust. 1,

uwzględniając uzasadniony wniosek Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Unia Europejska opiera się na wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartościach, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i do których należy poszanowanie demokracji, państwa prawnego i praw człowieka. Zgodnie z art. 49 TUE członkostwo w Unii wymaga poszanowania i promowania wartości, o których mowa w art. 2 TUE.
- (2) Przystąpienie Węgier do Unii Europejskiej było dobrowolnym aktem opartym na suwerennej decyzji i odzwierciedleniem szerokiego konsensusu całej węgierskiej sceny politycznej.
- (3) W swoim uzasadnionym wniosku Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie sytuacją na Węgrzech. W szczególności główne obawy dotyczą funkcjonowania systemu konstytucyjnego i wyborczego, niezależności sądownictwa i innych instytucji, praw sędziów, korupcji i konfliktów interesów, ochrony prywatności oraz ochrony danych, wolności wypowiedzi, wolności nauki, wolności religii, wolności zrzeszania się, prawa do równego traktowania, praw osób należących do mniejszości, w tym Romów i Żydów, oraz ochrony przed wypowiedziami nawołującymi do nienawiści wobec tych mniejszości, praw podstawowych migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców oraz praw gospodarczych i socjalnych.
- (4) Parlament Europejski odnotował także, że władze węgierskie wykazywały stałą gotowość do dyskusji nad zgodnością z prawem wszelkich konkretnych środków, lecz nie podejmowały wszystkich działań zalecanych w poprzednich rezolucjach.
- (5) W rezolucji z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech Parlament Europejski stwierdził, że obecna sytuacja na Węgrzech jednoznacznie grozi poważnym naruszeniem wartości, o których mowa w art. 2 TUE, i uzasadnia uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE.
- (6) W komunikacie z 2003 r. dotyczącym art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja Europejska wymienia wiele źródeł informacji do uwzględnienia podczas monitorowania poszanowania i promowania wspólnych wartości, a wśród tych źródeł: sprawozdania organizacji międzynarodowych i pozarządowych oraz decyzje sądów regionalnych i międzynarodowych. Liczne podmioty na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym, takie jak instytucje i organy Unii, Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

(OBWE), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wyrażały głębokie zaniepokojenie stanem demokracji, państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech, jednak opinie te należy uznać za prawnie niewiążące, ponieważ jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może dokonywać wykładni postanowień Traktatów.

Funkcjonowanie systemu konstytucyjnego i wyborczego

- (7) Komisja Wenecka kilkakrotnie wyraziła zaniepokojenie procesem tworzenia konstytucji na Węgrzech, zarówno w odniesieniu do ustawy zasadniczej, jak i zmian do niej. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła fakt, że ustawa zasadnicza ustanawia porządek konstytucyjny oparty na demokracji, państwie prawnym i ochronie praw podstawowych jako podstawowych zasadach, a także uznała wysiłki na rzecz ustanowienia porządku konstytucyjnego zgodnie ze wspólnymi europejskimi wartościami i normami demokratycznymi oraz na rzecz uregulowania podstawowych praw i wolności zgodnie z wiążącymi instrumentami międzynarodowymi. Krytyka skupiała się na braku przejrzystości procesu, niewystarczającym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, braku prawdziwych konsultacji, zagrożeniu dla rozdziału władzy oraz osłabieniu krajowego mechanizmu kontroli i równowagi.
- (8) W wyniku reformy konstytucyjnej zostały ograniczone kompetencje węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego, w tym w odniesieniu do kwestii budżetowych, zniesienia *actio popularis*, możliwości powołania się przez Trybunał na swoje orzecznictwo sprzed dnia 1 stycznia 2012 r. oraz ograniczenia możliwości badania przez Trybunał konstytucyjności zmian do ustawy zasadniczej oprócz zmian o charakterze wyłącznie proceduralnym. Komisja Wenecka wyraziła poważne obawy dotyczące tych ograniczeń i procedury powoływania sędziów i w swojej opinii z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie ustawy CLI z 2011 r. o Trybunale Konstytucyjnym Węgier oraz w swojej opinii z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie czwartej poprawki do ustawy zasadniczej Węgier przedstawiła zalecenia dla władz węgierskich w celu zapewnienia koniecznych mechanizmów kontroli i równowagi. Komisja Wenecka wskazała również w swoich opiniach na szereg pozytywnych elementów reform, takich jak przepisy dotyczące gwarancji budżetowych, postanowienia wykluczające ponowny wybór sędziów oraz przyznanie komisarzowi ds. praw podstawowych prawa do wszczynania postępowań w sprawie przeglądu *ex post*.
- (9) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził obawy, że obecna procedura skargi konstytucyjnej bardziej ogranicza dostęp do Trybunału Konstytucyjnego, nie przewiduje terminu przeprowadzenia przeglądu konstytucyjnego i nie ma skutku zawieszającego względem kwestionowanego ustawodawstwa. Wspomniał także, że przepisy nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym osłabiają bezpieczeństwo kadencji sędziów oraz zwiększają wpływ wywierany przez rząd na skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego przez zmianę procedury powoływania sędziów, liczby sędziów w Trybunale i ich wieku emerytalnego. Komitet wyraził także zaniepokojenie ograniczeniem kompetencji i uprawnień Trybunału Konstytucyjnego w zakresie przeglądu ustawodawstwa mającego wpływ na kwestie budżetowe.
- (10) W sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 czerwca 2018 r. ograniczona misja obserwacji wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE stwierdziła, że od strony technicznej wybory były profesjonalne i przejrzyste, a podstawowe prawa i wolności, w ujęciu ogólnym, poszanowane, chociaż korzystanie z nich odbywało się w niesprzyjającym klimacie. Administracja wyborcza wypełniła swój mandat w sposób profesjonalny i przejrzysty, ciesząc się ogólnym zaufaniem zainteresowanych stron, i zasadniczo była postrzegana jako bezstronna. Kampania była ożywiona, lecz wroga i zastraszająca retoryka

wyborcza ograniczyła przestrzeń na merytoryczną debatę i zmniejszyła zdolność wyborców do dokonania świadomego wyboru. Finansowanie kampanii ze środków publicznych oraz określenie pułapów wydatków miało na celu zapewnienie równych szans wszystkim kandydatom. Jednakże zdolność kandydatów do konkutowania na równych warunkach była znacznie osłabiona, gdyż rząd wydatkował nadmierne kwoty na spoty wyborcze skierowane do obywateli, które nagłaśniały przesłania z kampanii koalicji rządzącej. Ze względu na brak wymogów sprawozdawczych do czasu przeprowadzenia wyborów wyborcy byli faktycznie pozbawieni informacji na temat finansowania kampanii wyborczych, co jest kluczem do dokonania świadomego wyboru. Misja wyraziła także zaniepokojenie wytyczaniem granic jednomandatowych okręgów wyborczych. Podobne obawy zostały wyrażone we wspólnej opinii z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie ustawy o wyborach posłów do Parlamentu Węgier, przyjętej przez Komisję Wenecką i Radę na rzecz Demokratycznych Wyborów, w której stwierdzono, że okręgi wyborcze należy wytyczać w sposób przejrzysty i profesjonalny w drodze bezstronnego procesu, tj. unikając zaspokajania krótkoterminowych celów politycznych (manipulowanie granicami okręgów wyborczych).

- (11) W ostatnich latach rząd Węgier na szeroką skalę stosował konsultacje krajowe, rozszerzając demokrację bezpośrednią na szczeblu krajowym. W dniu 27 kwietnia 2017 r. Komisja wskazała, że konsultacje krajowe „Zatrzymajmy Brukselę” zawierały kilka stwierdzeń i zarzutów, które nie były zgodne ze stanem faktycznym lub były bardzo mylące. W maju 2015 r. rząd Węgier przeprowadził również konsultacje „Migracja i terroryzm”, a w październiku 2017 r. konsultacje skierowane przeciwko tzw. „planowi Sorosa”. Podczas konsultacji pokazywano związki między terroryzmem i migracją, co pociągało za sobą pobudzanie nienawiści do migrantów, a także brano za cel zwłaszcza osobę George’a Sorosa i Unię.

Niezależność sądownictwa i innych instytucji oraz prawa sędziów

- (12) W wyniku szeroko zakrojonych zmian ram prawnych uchwalonych w 2011 r. przewodniczącemu nowo utworzonego Krajowego Biura Sądownictwa przyznano rozległe uprawnienia. Komisja Wenecka skrytykowała te rozległe uprawnienia w swojej opinii z dnia 19 marca 2012 r. w sprawie ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów na Węgrzech, a także w opinii z dnia 15 października 2012 r. w sprawie ustaw kardynalnych o sądownictwie. Podobne obawy zgłosili: specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w dniach 29 lutego 2012 r. i 3 lipca 2013 r. oraz Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) w swoim sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 marca 2015 r. Wszystkie te podmioty podkreśliły potrzebę wzmocnienia roli organu kolegialnego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, jako instancji nadzoru, ponieważ przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa, który jest wybierany przez węgierski Parlament, nie może być uznawany za organ samorządu sądowego. Zgodnie z zaleceniami międzynarodowymi status przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa został zmieniony, a jego uprawnienia zostały ograniczone w celu zapewnienia lepszej równowagi między przewodniczącym a Krajową Radą Sądownictwa.
- (13) Od 2012 r. Węgry podejmowały pozytywne działania w celu przekazania pewnych funkcji przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa Krajowej Radzie Sądownictwa, co ma zapewnić większą równowagę między tymi dwoma organami. Konieczne są jednak dalsze postępy. W swoim sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 marca 2015 r. GRECO domagało się zminimalizowania potencjalnego ryzyka podejmowania uznaniowych decyzji przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa. Przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa jest między innymi upoważniony do przenoszenia i przydzielania sędziów oraz odgrywa rolę w obszarze dyscypliny sądowej. Przedstawia on także zalecenie prezydentowi

Węgier dotyczące powoływania i odwoływania kierowników sądów, w tym przewodniczących i wiceprzewodniczących sądów apelacyjnych. GRECO z zadowoleniem przyjęło niedawno uchwalony kodeks etyki sędziów, ale stwierdziło, że mógł on być bardziej czytelny i powiązany ze szkoleniem w miejscu pracy. GRECO uwzględniło także wprowadzone na Węgrzech w latach 2012–2014 zmiany dotyczące zasad rekrutacji i procedur doboru pracowników wymiaru sprawiedliwości, dzięki którym Krajowa Rada Sądownictwa odgrywa ważniejszą rolę nadzorczą w procesie doboru. W dniu 2 maja 2018 r. odbyło się posiedzenie Krajowej Rady Sądownictwa, na którym jednogłośnie przyjęto decyzje dotyczące praktykowanego przez przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa uznawania zaproszeń do składania kandydatur na stanowiska sędziowskie i stanowiska wyższego szczebla za nieskuteczne. W decyzjach tych uznano takie działania przewodniczącego za niezgodne z prawem.

- (14) W dniu 29 maja 2018 r. rząd Węgier przedstawił projekt siódmej poprawki do ustawy zasadniczej (T/332), którą przyjęto w dniu 20 czerwca 2018 r. Wprowadziła ona nowy system sądów administracyjnych.
- (15) W następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12, Komisja przeciwko Węgrom¹, który stwierdził, że Węgry uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przyjmując uregulowanie krajowe, na którego mocy sędziowie, prokuratorzy i notariusze przechodzą obowiązkowo na emeryturę w wieku 62 lat, węgierski Parlament przyjął ustawę XX z 2013 r., która przewidywała, że w okresie dziesięciu lat wiek emerytalny sędziów ma być stopniowo obniżany do 65. roku życia, oraz ustanowił kryteria przywrócenia na stanowisko lub rekompensaty. Zgodnie z tą ustawą istniała możliwość powrotu na poprzednie stanowiska sędziów, którzy przeszli na emeryturę, w tym samym sądzie i na tych samych warunkach, co przed wydaniem przepisów dotyczących przejścia na emeryturę, lub – w przypadku braku chęci powrotu – otrzymania dwunastomiesięcznej ryczałtowej rekompensaty za utracone zarobki, a także dochodzenia dalszego odszkodowania przed sądem, aczkolwiek przywrócenie na kierownicze stanowiska administracyjne nie było zagwarantowane. Niemniej jednak Komisja uznała środki podjęte przez Węgry w celu zapewnienia zgodności prawa emerytalnego z prawem Unii. W swoim sprawozdaniu z października 2015 r. Instytut Praw Człowieka Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników stwierdził, że większość usuniętych sędziów nie wróciła na swoje pierwotne stanowiska, częściowo dlatego, że były one już zajęte. Stwierdził także, iż niezależność i bezstronność węgierskiego sądownictwa nie może być zagwarantowana, a państwo prawne pozostaje osłabione.
- (16) W wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., Gaszó przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego. Europejski Trybunał Praw Człowieka doszedł do wniosku, że naruszenia wynikały z praktyki, zgodnie z którą Węgry wielokrotnie nie gwarantowały ukończenia postępowania dotyczącego określania praw i obowiązków obywatelskich w rozsądnych ramach czasowych oraz nie przyjmowały środków umożliwiających wnioskodawcom ubieganie się o rekompensatę z tytułu nadmiernie przedłużających się postępowań cywilnych na poziomie krajowym. Nadal oczekiwane jest wykonanie tego wyroku. Nowy kodeks postępowania cywilnego przyjęty w 2016 r. przewiduje przyspieszenie postępowań cywilnych dzięki wprowadzeniu dwuetapowej

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja przeciwko Węgrom, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

procedury. Węgry poinformowały Komitet Ministrów Rady Europy, że nowa ustawa, która zapewni skuteczny środek odwoławczy w przypadku przedłużonego postępowania, zostanie przyjęta do października 2018 r.

- (17) W wyroku z dnia 23 czerwca 2016 r., Baka przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do naruszenia prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz wolności wypowiedzi Andrása Baki, który został wybrany na przewodniczącego Sądu Najwyższego na sześcioletnią kadencję w czerwcu 2009 r., ale utracił to stanowisko zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy zasadniczej przewidującymi, że następcą prawnym Sądu Najwyższego będzie Kúria. Nadal oczekiwane jest wykonanie tego wyroku. W dniu 10 marca 2017 r. Komitet Ministrów Rady Europy wystąpił o przyjęcie środków mających na celu zapobieganie dalszym przypadkom przedwczesnego usuwania sędziów na podobnych podstawach, chroniących przed nadużyciami w tym względzie. Rząd Węgier zauważył, że środki te nie mają związku z wykonaniem wyroku.
- (18) W dniu 29 września 2008 r. András Jóri został powołany na stanowisko Inspektora Ochrony Danych na sześcioletnią kadencję. Węgierski Parlament zdecydował jednak – ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2012 r. – o zreformowaniu systemu ochrony danych i zastąpieniu inspektora krajowym organem ds. ochrony danych i wolnego dostępu do informacji. András Jóri musiał opuścić urząd przed upływem kadencji. W dniu 8 kwietnia 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że niezależność organów nadzoru bezwzględnie obejmuje obowiązek umożliwienia im pełnienia funkcji przez całą kadencję oraz że Węgry nie wypełniły swoich obowiązków na mocy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹. Węgry zmieniły przepisy dotyczące powoływania inspektora, wystosowały przeprosiny i wypłaciły uzgodnioną kwotę odszkodowania.
- (19) W swojej opinii z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie ustawy CLXIII z 2011 r. o prokuraturze oraz ustawy CLXIV z 2011 r. o statusie prokuratora generalnego, prokuratorów i innych pracowników prokuratury oraz karierze prokuratorskiej na Węgrzech Komisja Wenecka stwierdziła kilka niedociągnięć. W sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 marca 2015 r. GRECO wezwało władze węgierskie do podjęcia dodatkowych kroków w celu zapobiegania nadużyciom i zwiększenia niezależności prokuratury między innymi poprzez usunięcie możliwości ponownego wyboru na stanowisko prokuratora generalnego. Ponadto GRECO domagało się zwiększenia przejrzystości postępowań dyscyplinarnych wobec zwykłych prokuratorów oraz oparcia decyzji o przekazywaniu spraw między prokuratorami na rygorystycznych kryteriach prawnych i uzasadnieniach. Według rządu Węgier GRECO w sprawozdaniu z 2017 r. dotyczącym zgodności uznało postępy poczynione przez Węgry w odniesieniu do prokuratorów (władze Węgier nie zezwoliły jeszcze na jego publikację pomimo apeli posiedzeń plenarnych GRECO). Oczekuje się na drugie sprawozdanie dotyczące zgodności.

Korupcja i konflikty interesów

- (20) W sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 marca 2015 r. GRECO wezwało do opracowania kodeksów postępowania dla posłów do węgierskiego Parlamentu, zawierających wytyczne w sprawie konfliktów interesów. Ponadto posłowie powinni być zobligowani do zgłaszania konfliktów interesów pojawiających się ad hoc, czemu powinien towarzyszyć bardziej zdecydowany obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Powinny temu towarzyszyć

¹ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31).

także przepisy przewidujące kary za składanie nieprawdziwych oświadczeń majątkowych. Co więcej, oświadczenia majątkowe powinny być podawane do wiadomości publicznej w internecie, aby umożliwić prawdziwy nadzór przez społeczeństwo. Powinno się udostępnić standardową elektroniczną bazę danych, aby wszystkie oświadczenia i ich modyfikacje były dostępne w sposób przejrzysty.

- (21) W sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 czerwca 2018 r. ograniczona misja obserwacji wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE stwierdziła, że ograniczone monitorowanie wydatków na kampanie oraz brak, do momentu zakończenia wyborów, dokładnych sprawozdań na temat źródeł finansowania kampanii zmniejszają przejrzystość finansowania kampanii i zdolność wyborców do podejmowania świadomych wyborów, co stoi w sprzeczności z międzynarodowymi zobowiązaniami i dobrą praktyką. Państwowy Urząd Kontroli ma kompetencje do monitorowania i kontrolowania, czy wymogi prawne zostały spełnione. W sprawozdaniu nie zawarto oficjalnego sprawozdania z kontroli Państwowego Urzędu Kontroli dotyczącego wyborów parlamentarnych w 2018 r., ponieważ nie była ona w tym czasie ukończona.
- (22) W dniu 7 grudnia 2016 r. Komitet Sterujący Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu otrzymał pismo od rządu Węgier informujące o natychmiastowym wycofaniu się z partnerstwa, które skupia na zasadzie dobrowolności 75 państw i setki organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Rząd Węgier był poddawany przeglądowi przez Partnerstwo na rzecz Otwartego Rządu od lipca 2015 r. w związku z obawami zgłaszanymi przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności odnośnie do przestrzeni, w której mogą one prowadzić działalność w tym kraju. Nie wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu.
- (23) Wkład funduszy unijnych w PKB Węgier wynosi 4,4 % , co stanowi ponad połowę inwestycji publicznych. Udział zamówień udzielonych po postępowaniach w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, w których wpłynęła tylko jedna oferta, utrzymywał się w 2016 r. na znacznym poziomie wynoszącym 36 %. Węgry mają najwyższy w Unii odsetek zaleceń finansowych z OLAF-u w odniesieniu do funduszy strukturalnych i rolnictwa na lata 2013–2017. W 2016 r. OLAF zakończył dochodzenie w sprawie projektu transportowego o wartości 1,7 mld EUR na Węgrzech, którego głównymi uczestnikami było kilka międzynarodowych specjalistycznych przedsiębiorstw budowlanych. Dochodzenie wykazało bardzo poważne nieprawidłowości, a także możliwe nadużycia finansowe i korupcję przy realizacji projektu. W 2017 r. podczas dochodzenia dotyczącego 35 zamówień na oświetlenie uliczne udzielonych spółce kontrolowanej wówczas przez zięcia premiera Węgier OLAF wykrył „poważne nieprawidłowości” i „konflikty interesów”. OLAF skierował swoje sprawozdanie końcowe z zaleceniami finansowymi dotyczącymi odzyskania 43,7 mln EUR do Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w Komisji, a z zaleceniami sądowymi – do prokuratora generalnego Węgier. Dochodzenie międzynarodowe, zakończone przez OLAF-a w 2017 r., dotyczyło zarzutów o niewłaściwe wykorzystanie unijnych funduszy w 31 projektach badawczo-rozwojowych. Dochodzenie, które miało miejsce na Węgrzech, Łotwie i w Serbii, ujawniło istnienie systemu podwykonawstwa wykorzystywanego do sztucznego zwiększania kosztów projektów i ukrycia faktu, że końcowi dostawcy byli powiązanymi spółkami. OLAF zakończył dochodzenie, kierując do Komisji zalecenie odzyskania kwoty 28,3 mln EUR, a także wystosował zalecenie do organów sądowych Węgier. Węgry postanowiły nie uczestniczyć w ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, która będzie odpowiadać za prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie i popieranie oskarżeń oraz doprowadzanie do osądzenia sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe Unii.
- (24) Zgodnie z siódmym sprawozdaniem na temat spójności gospodarczej, społecznej i

terytorialnej skuteczność rządu na Węgrzech zmniejszyła się od 1996 r., a państwo to jest jednym z państw członkowskich o najmniej skutecznych rządach w Unii. Wszystkie węgierskie regiony są znacznie poniżej średniej unijnej pod względem jakości sprawowania rządów. Według sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE opublikowanego przez Komisję w 2014 r. korupcja jest postrzegana jako powszechna (89 %) na Węgrzech. Zgodnie ze sprawozdaniem w sprawie globalnej konkurencyjności 2017–2018, opublikowanym przez Światowe Forum Ekonomiczne, jednym z czynników przysparzających największych problemów w prowadzeniu działalności gospodarczej na Węgrzech był wysoki poziom korupcji.

Ochrona prywatności oraz ochrona danych

- (25) W wyroku z dnia 12 stycznia 2016 r., Szabó i Vissy przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że doszło do naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego z racji niewystarczających gwarancji prawnych wobec ewentualnego bezprawnego tajnego nadzoru do celów zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, w tym z korzystaniem ze środków telekomunikacyjnych. Skarżący nie zarzucali, że byli poddani środkom tajnego nadzoru, i dlatego dodatkowe środki indywidualne nie wydały się konieczne. Jako środek ogólny wymagana jest zmiana odpowiedniego ustawodawstwa. Wnioski dotyczące zmiany ustawy o służbach bezpieczeństwa narodowego są obecnie omawiane przez ekspertów właściwych ministerstw Węgier. Nadal oczekiwane jest w związku z tym wykonanie tego wyroku.
- (26) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził obawy, że węgierskie ramy prawne w sprawie tajnego nadzoru do celów zapewnienia bezpieczeństwa narodowego umożliwiają masowe przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych oraz zawierają niewystarczające zabezpieczenia przeciwko arbitralnej ingerencji w prawo do prywatności. Komitet wyraził także zaniepokojenie brakiem przepisów zapewniających skuteczne środki odwoławcze w przypadkach nadużyć oraz jak najszybsze powiadamianie danej osoby, bez uszczerbku dla celu ograniczenia, po zakończeniu obowiązywania środka nadzoru.

Wolność wypowiedzi

- (27) W dniu 22 czerwca 2015 r. Komisja Wenecka przyjęła opinię w sprawie ustawodawstwa dotyczącego mediów (ustawa CLXXXV o usługach medialnych i środkach masowego przekazu, ustawa CIV o wolności prasy oraz przepisy w sprawie opodatkowania dochodów z reklam w środkach masowego przekazu) na Węgrzech, w której domagała się wprowadzenia kilku zmian w ustawie o prasie i ustawie o mediach, w szczególności w odniesieniu do definicji „nielegalnych treści medialnych”, ujawniania źródeł dziennikarskich i kar wobec mediów. Podobne obawy wyrażono w analizie zleconej przez Biuro Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów w lutym 2011 r., w opinii poprzedniego Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie ustawodawstwa dotyczącego mediów na Węgrzech w świetle norm Rady Europy dotyczących wolności mediów, a także w ekspertyzie specjalistów Rady Europy z dnia 11 maja 2012 r. na temat ustawodawstwa dotyczącego mediów na Węgrzech. W oświadczeniu z dnia 29 stycznia 2013 r. Sekretarz Generalny Rady Europy z zadowoleniem przyjął fakt, że dyskusje w dziedzinie mediów doprowadziły do szeregu ważnych zmian. Jednakże pozostałe obawy powtórzył Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w sprawozdaniu opracowanym w następstwie swojej wizyty na Węgrzech, które zostało opublikowane w dniu 16 grudnia 2014 r. Komisarz wspominał także o kwestiach koncentracji własności mediów i autocenzury oraz wskazał, że należy uchylić ramy prawne kryminalizujące zniesławienie.
- (28) W opinii z dnia 22 czerwca 2015 r. na temat ustawodawstwa dotyczącego mediów Komisja

Wenecka uznała starania rządu Węgier o ulepszenie pierwotnych tekstów ustaw dotyczących mediów, prowadzone na przestrzeni lat zgodnie z uwagami różnych obserwatorów, w tym Rady Europy, i z zadowoleniem przyjęła gotowość władz węgierskich do kontynuowania dialogu. Komisja Wenecka nalegała jednakże na konieczność zmiany przepisów regulujących wybór członków Rady ds. Mediów w celu zapewnienia sprawiedliwej reprezentacji istotnych pod względem społecznym grup politycznych i innych oraz stwierdziła, że należy ponownie przeanalizować metodę powoływania i pozycję przewodniczącego Rady ds. Mediów lub przewodniczącego Urzędu ds. Mediów w celu ograniczenia koncentracji władzy i zagwarantowania neutralności politycznej; zgodnie z tymi zasadami należy także zreformować Radę Nadzorczą. Komisja Wenecka zaleciła także, aby zdecentralizować zarządzanie dostawcami mediów publicznych, oraz by krajowa agencja informacyjna nie była wyłącznym dostawcą informacji dla publicznych dostawców usług medialnych. Podobne obawy wyrażono w analizie zleconej przez Biuro Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów w lutym 2011 r., w opinii poprzedniego Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie ustawodawstwa dotyczącego mediów na Węgrzech w świetle norm Rady Europy dotyczących wolności mediów, a także w ekspertyzie specjalistów Rady Europy z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie ustawodawstwa dotyczącego mediów na Węgrzech. W oświadczeniu z dnia 29 stycznia 2013 r. Sekretarz Generalny Rady Europy z zadowoleniem przyjął fakt, że dyskusje w dziedzinie mediów doprowadziły do szeregu ważnych zmian. Jednakże pozostałe obawy powtórzył Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w sprawozdaniu opracowanym w następstwie swojej wizyty na Węgrzech, które zostało opublikowane w dniu 16 grudnia 2014 r.

- (29) W dniu 18 października 2012 r. Komisja Wenecka przyjęła opinię w sprawie ustawy CXII z 2011 r. o samostanowieniu w dziedzinie informacji i wolności informacji na Węgrzech. Pomimo ogólnej pozytywnej oceny Komisja Wenecka zidentyfikowała potrzebę dalszej poprawy. W następstwie kolejnych zmian tej ustawy prawo do dostępu do informacji rządowych zostało jednak w istotny sposób dodatkowo ograniczone. Zmiany te zostały skrytykowane w analizie zleconej przez Biuro Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów w marcu 2016 r. Wskazano w niej, że wysokość opłat pobieranych w związku z kosztami bezpośrednimi wydaje się zupełnie rozsądna, ale obciążanie kosztami czasu spędzanego przez urzędników publicznych na udzielaniu odpowiedzi na pytania jest niedopuszczalne. Jak potwierdzono w sprawozdaniu krajowym Komisji za 2018 r., Inspektor Ochrony Danych i sądy, w tym Trybunał Konstytucyjny, przyjęły postępowe stanowisko w sprawach związanych z przejrzystością.
- (30) W sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 czerwca 2018 r. ograniczona misja obserwacji wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE na węgierskie wybory parlamentarne w 2018 r. stwierdziła, że dostęp do informacji, a także wolność mediów i wolność zrzeszania się były ograniczone, w tym przez niedawne zmiany prawne, oraz że przekaz medialny na temat kampanii był szczegółowy, aczkolwiek bardzo spolaryzowany i pozbawiony krytycznej analizy z powodu upolitycznienia struktury własności mediów oraz napływu kampanii promujących rząd. Nadawca publiczny spełnił obowiązek zapewnienia kandydatom bezpłatnego czasu antenowego, lecz jego serwisy informacyjne i polityka redakcyjna zdecydowanie faworyzowały rządzącą koalicję, co jest sprzeczne z międzynarodowymi normami. Większość nadawców komercyjnych była stronicza, opowiadając się w swoich programach albo na korzyść partii rządzących, albo opozycyjnych. Media internetowe zapewniły platformę dla pluralistycznej, ukierunkowanej na konkretne problemy debaty politycznej. Misja obserwacji wyborów zauważyła ponadto, że upolitycznienie własności, powiązane z restrykcyjnymi ramami prawnymi i brakiem istnienia niezależnego urzędu regulacji mediów, wywiera negatywny wpływ na swobodę dziennikarską, utrudniając dostęp wyborców do pluralistycznych informacji. Misja wskazała także, iż zmiany wprowadziły nieuzasadnione ograniczenia w dostępie do informacji,

spowodowane rozszerzeniem definicji informacji niejawnych oraz podwyższeniem opłat za rozpatrywanie wniosków o udzielenie informacji.

- (31) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził obawy dotyczące przepisów i praktyk w obszarze mediów na Węgrzech, które ograniczają wolność opinii i wolność wypowiedzi. Wyraził on zaniepokojenie, że w następstwie następujących kolejno zmian w prawie obecne ramy prawne nie zapewniają w pełni wolnej od cenzury i nieograniczonej prasy. Komitet odnotował z zaniepokojeniem, że Rada ds. Mediów i Urząd ds. Mediów nie dysponują wystarczającą niezależnością, aby pełnić swoje funkcje, oraz posiadają zbyt szerokie uprawnienia regulacyjne i uprawnienia do nakładania kar.
- (32) W dniu 13 kwietnia 2018 r. Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów stanowczo potępił publikację listy nazwisk ponad 200 osób przez jedno z węgierskich mediów, które twierdziło, że ponad 2000 osób, w tym osoby wymienione z nazwiska, rzekomo pracuje nad „obaleniem rządu”. Lista została opublikowana przez węgierski magazyn Figyelő w dniu 11 kwietnia i zawiera nazwiska wielu dziennikarzy, a także innych obywateli. W dniu 7 maja 2018 r. Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów wyraził poważne zaniepokojenie odmową udzielenia akredytacji kilku niezależnym dziennikarzom, co uniemożliwiło im relacjonowanie inauguracyjnego posiedzenia nowego Parlamentu Węgier. Ponadto zauważono, że takie wydarzenie nie powinno być wykorzystywane jako narzędzie do ograniczania treści krytycznych relacji i że taka praktyka stanowi zły precedens dla nowej kadencji Parlamentu Węgier.

Wolność nauki

- (33) W dniu 6 października 2017 r. Komisja Wenecka przyjęła opinię w sprawie ustawy XXV z dnia 4 kwietnia 2017 r. dotyczącej zmiany ustawy CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym. Stwierdziła, że wprowadzanie surowszych zasad bez bardzo ważnych powodów, w powiązaniu z rygorystycznymi terminami i poważnymi konsekwencjami prawnymi dla zagranicznych uniwersytetów, które już posiadają siedzibę na Węgrzech i prowadzą tam zgodną z prawem działalność od wielu lat, wydaje się bardzo problematyczne z punktu widzenia państwa prawnego oraz zasad i gwarancji dotyczących praw podstawowych. Uniwersytety te i ich studenci są chronieni krajowymi i międzynarodowymi przepisami w sprawie wolności nauki, wolności wypowiedzi i zgromadzeń oraz prawa do nauki i wolności nauczania. Komisja Wenecka zaleciła, aby władze węgierskie zapewniły w szczególności, by nowe zasady dotyczące wymogu posiadania zezwolenia na pracę nie wpływały w nieproporcjonalny sposób na wolność nauki oraz były stosowane w sposób niedyskryminacyjny i elastyczny, bez narażania na szwank jakości i międzynarodowego charakteru edukacji już zapewnianej przez istniejące uniwersytety. Obawy dotyczące zmiany ustawy CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym zostały także wyrażone przez specjalnych sprawozdawców ONZ ds. wolności opinii i wypowiedzi, ds. prawa do wolności pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się oraz ds. praw kulturalnych w oświadczeniu z dnia 11 kwietnia 2017 r. W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ odnotował brak wystarczającego uzasadnienia dla nakładania takich ograniczeń na wolność myśli, wypowiedzi i zrzeszania się, a także wolność nauki.
- (34) W dniu 17 października 2017 r. węgierski Parlament, na żądanie zainteresowanych instytucji i na podstawie zalecenia Prezydium Węgierskiej Konferencji Rektorów, przedłużył do dnia 1 stycznia 2019 r. termin spełnienia nowych kryteriów przez zagraniczne uniwersytety działające w kraju. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła to przedłużenie. Negocjacje między rządem Węgier a zainteresowanymi zagranicznymi instytucjami szkolnictwa

wyższego, przede wszystkim Uniwersytetem Środkowoeuropejskim, nadal trwają, w związku z czym stale istnieje niepewność prawa dla zagranicznych uniwersytetów, chociaż Uniwersytet Środkowoeuropejski spełnił nowe kryteria we właściwym terminie.

- (35) W dniu 7 grudnia 2017 r. Komisja podjęła decyzję o pozwaniu Węgier do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podnosząc, że zmiana ustawy CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym niewspółmiernie ogranicza uniwersytety z Unii i z państw trzecich w ich działalności, a także, że konieczne jest przywrócenie zgodności ustawy z prawem Unii. Komisja stwierdziła, że nowe ustawodawstwo jest sprzeczne z prawem do wolności akademickiej, prawem do nauki oraz wolnością prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) oraz w zobowiązaniach prawnych w ramach międzynarodowego prawa handlowego.
- (36) W dniu 9 sierpnia 2018 r. ujawniono, że rząd Węgier planuje zlikwidowanie programu studiów magisterskich dotyczących problematyki płci na publicznym Uniwersytecie im. Eötvösa Loránda (ELTE) i odmówienie uznania dyplomu studiów magisterskich dotyczących problematyki płci prywatnego Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego. Parlament Europejski zauważa, że błędna interpretacja pojęcia płci społeczno-kulturowej zdominowała dyskurs publiczny na Węgrzech i potępia taką celowo wprowadzającą w błąd interpretację pojęć płci społeczno-kulturowej i równouprawnienia płci. Parlament Europejski potępia ataki wymierzone w bezpłatne nauczanie i badania naukowe, w szczególności badania dotyczące problematyki płci, które mają na celu analizę stosunków władzy, dyskryminacji i proporcji płci w społeczeństwie oraz znalezienia rozwiązania kwestii nierówności i które stały się celem kampanii oczerniających. Parlament Europejski wzywa do pełnego przywrócenia i zabezpieczenia podstawowej demokratycznej zasady swobody edukacyjnej.

Wolność religii

- (37) W dniu 30 grudnia 2011 r. węgierski Parlament przyjął ustawę CCVI z 2011 r. o prawie do wolności sumienia i religii oraz o statusie prawnym kościołów, wyznań i wspólnot religijnych na Węgrzech, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. Ustawa odebrała osobowość prawną wielu organizacjom religijnym i zmniejszyła liczbę uznanych prawnie kościołów na Węgrzech do 14. W dniu 16 grudnia 2011 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wyraził zaniepokojenie w związku z tą ustawą w piśmie skierowanym do władz węgierskich. W lutym 2012 r., w odpowiedzi na naciski międzynarodowe, węgierski Parlament zwiększył liczbę uznawanych kościołów do 31. W dniu 19 marca 2012 r. Komisja Wenecka przyjęła opinię w sprawie ustawy CCVI z 2011 r. o prawie do wolności sumienia i religii oraz o statusie prawnym kościołów, wyznań i wspólnot religijnych na Węgrzech, w której wskazała, że ustawa określa zestaw nadmiernych i opartych na arbitralnych kryteriach wymogów w odniesieniu do uznawania kościołów. Ponadto wskazała, że ustawa doprowadziła do procesu wykreślenia z rejestru setek uznawanych wcześniej przez prawo kościołów oraz że powoduje w pewnym stopniu nierówne czy wręcz dyskryminacyjne traktowanie wierzeń i wspólnot religijnych, zależnie od tego, czy są uznane czy nie.
- (38) W lutym 2013 r. Trybunał Konstytucyjny Węgier orzekł, że wykreślenie z rejestru uznanych kościołów było niekonstytucyjne. W odpowiedzi na decyzję Trybunału Konstytucyjnego węgierski Parlament zmienił ustawę zasadniczą w marcu 2013 r. W czerwcu i wrześniu 2013 r. węgierski Parlament zmienił ustawę CCVI z 2011 r., aby wprowadzić dwupoziomą klasyfikację obejmującą „wspólnoty religijne” i „zarejestrowane kościoły”. We wrześniu 2013 r. węgierski Parlament zmienił także ustawę zasadniczą wyraźnie w celu zapewnienia sobie uprawnienia do wyboru wspólnot religijnych do „współpracy” z państwem na potrzeby

„działań w interesie publicznym”, dając sobie tym samym swobodę decydowania w sprawie uznawania organizacji religijnych większością 2/3 głosów.

- (39) W wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., Magyar Keresztény Mennonita Egyház i inni przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że Węgry naruszyły wolność zrzeszania się w rozumieniu wolności sumienia i religii. Trybunał Konstytucyjny Węgier uznał, że niektóre przepisy regulujące warunki uznawania za kościół są niekonstytucyjne i nakazał ustawodawcy dostosowanie odpowiednich przepisów do wymogów europejskiej konwencji praw człowieka. Odpowiedni akt został przekazany węgierskiemu Parlamentowi w grudniu 2015 r., ale nie uzyskał niezbędnej większości. Nadal oczekiwane jest wykonanie tego wyroku.

Wolność zrzeszania się

- (40) W dniu 9 lipca 2014 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w piśmie do władz węgierskich wyraził zaniepokojenie stygmatyzującą retoryką stosowaną przez polityków kwestionujących legalność prac organizacji pozarządowych w kontekście kontroli, które zostały przeprowadzone przez węgierską Państwową Izbę Obrachunkową w organizacjach pozarządowych będących operatorami i beneficjentami przeznaczonego dla organizacji pozarządowych funduszu dotacji EOG/Norwegia. Rząd Węgier podpisał z funduszem umowę, w wyniku której płatności dotacji są dokonywane bez zakłóceń. W dniach 8–16 lutego 2016 r. specjalny sprawozdawca ONZ ds. obrońców praw człowieka odwiedził Węgry i w swoim sprawozdaniu wskazał na istotne wyzwania wynikające z obowiązujących ram prawnych regulujących korzystanie z podstawowych wolności, takich jak prawo do wolności opinii i wypowiedzi oraz pokojowego zgromadzania się i zrzeszania się, a także stwierdził, że ustawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa narodowego i migracji może wpływać w sposób ograniczający na środowisko społeczeństwa obywatelskiego.
- (41) W kwietniu 2017 r. w węgierskim Parlamencie został przedłożony projekt ustawy o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie z zagranicy z wyraźnym celem wprowadzenia wymogów związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy lub terroryzmowi. Komisja Wenecka uznała w 2013 r., że państwo może mieć różne powody ograniczania finansowania z zagranicy, w tym związane z zapobieganiem praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu, ale takie uzasadnione cele nie mogą być pretekstem do kontrolowania organizacji pozarządowych lub ograniczania możliwości wykonywania przez nie słusznej pracy, m.in. na rzecz obrony praw człowieka. W dniu 26 kwietnia 2017 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy skierował pismo do przewodniczącego węgierskiego Zgromadzenia Narodowego, w którym stwierdził, że projekt ustawy został wprowadzony w warunkach nieprzerwanej antagonizującej retoryki niektórych członków rządzącej koalicji, którzy publicznie określali pewne organizacje pozarządowe mianem „zagranicznych agentów” z powodu źródła ich finansowania i kwestionowali ich legalność; termin „zagraniczni agenci” jest jednak nieobecny w projekcie. Podobne obawy zostały wyrażone w oświadczeniu przewodniczącego Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy oraz przewodniczącego Rady Ekspertów ds. Prawa dotyczącego Organizacji Pozarządowych z dnia 7 marca 2017 r., a także w opinii z dnia 24 kwietnia 2017 r. przygotowanej przez Radę Ekspertów ds. Prawa dotyczącego Organizacji Pozarządowych oraz w oświadczeniu specjalnych sprawozdawców ONZ ds. obrońców praw człowieka i ds. promocji i ochrony prawa do wolności opinii i wypowiedzi z dnia 15 maja 2017 r.

- (42) W dniu 13 czerwca 2017 r. węgierski Parlament przyjął projekt ustawy z kilkoma zmianami. W opinii z dnia 20 czerwca 2017 r. Komisja Wenecka stwierdziła, że termin „organizacja otrzymująca wsparcie z zagranicy” jest neutralny i opisowy, oraz uznała, że niektóre z tych zmian stanowiły wyraźny postęp, ale jednocześnie niektóre z pozostałych obaw nie zostały uwzględnione, a zmiany nie były wystarczające, aby załagodzić obawę, że ustawa spowoduje nieproporcjonalną i niepotrzebną ingerencję w wolność zrzeszania się i wolność wypowiedzi, prawo do prywatności, a także zakaz dyskryminacji. W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ odnotował brak wystarczającego uzasadnienia do nakładania takich wymogów, które wydają się próbą zdyskredytowania pewnych organizacji pozarządowych, w tym zajmujących się ochroną praw człowieka na Węgrzech.
- (43) W dniu 7 grudnia 2017 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu przeciwko Węgrom postępowania w związku z niewypełnieniem obowiązków na podstawie postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu kapitału, ze względu na przepisy zawarte w ustawie o organizacjach pozarządowych, które zdaniem Komisji pośrednio dyskryminują i niewspółmiernie ograniczają darowizny z zagranicy dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto Komisja zarzuciła, że Węgry naruszyły prawo do wolności stowarzyszania się oraz prawa do ochrony życia prywatnego i danych osobowych zapisane w Karcie, w związku z postanowieniami Traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału, określonymi w art. 26 ust. 2 i art. 56 i 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (44) W lutym 2018 r. rząd Węgier przedstawił pakiet legislacyjny obejmujący trzy projekty ustaw (T/19776, T/19775, T/19774). W dniu 14 lutego 2018 r. przewodniczący Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy oraz przewodniczący Rady Ekspertów ds. Prawa dotyczącego Organizacji Pozarządowych wydali oświadczenie, w którym wskazali, że pakiet nie jest zgodny z zasadą wolności zrzeszania się, w szczególności w odniesieniu do organizacji pozarządowych zajmujących się migrantami. W dniu 15 lutego 2018 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wyraził podobne obawy. W dniu 8 marca 2018 r. specjalny sprawozdawca ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności opinii i wypowiedzi, specjalny sprawozdawca ds. obrońców praw człowieka, niezależny ekspert ds. praw człowieka i międzynarodowej solidarności, specjalny sprawozdawca ds. praw człowieka w odniesieniu do migrantów oraz specjalny sprawozdawca ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnych przejawów nietolerancji ostrzegli, że ustawa doprowadzi do nieuzasadnionych ograniczeń wolności zrzeszania się i wolności wypowiedzi na Węgrzech. W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie, że przez odniesienie do „przetrwania narodu” oraz ochrony obywateli i kultury, a także przez powiązanie pracy organizacji pozarządowych z domniemanym międzynarodowym spiskiem, pakiet legislacyjny stygmatyzowałby organizacje pozarządowe oraz ograniczałby ich zdolność do prowadzenia ważnych działań wspierających prawa człowieka, a w szczególności prawa uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów. Komitet wyraził także obawę, że narzucanie ograniczeń w finansowaniu organizacji pozarządowych z zagranicy mogłoby być wykorzystywane do wywierania na nie bezprawnych nacisków oraz do bezzasadnego ingerowania w ich działania. Celem jednego z projektów ustaw było opodatkowanie wszystkich funduszy otrzymywanych przez organizacje pozarządowe z zagranicy, w tym z Unii, stawką 25%; pakiet ustawodawczy pozbawiłby także organizacje pozarządowe środków odwoławczych od decyzji uznaniowych. W dniu 22 marca 2018 r. Komisja Prawna i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy zwróciła się o opinię do Komisji Weneckiej w sprawie projektu pakietu ustawodawczego.

- (45) W dniu 29 maja 2018 r. rząd Węgier przedstawił projekt ustawy zmieniającej niektóre ustawy związane ze zwalczaniem nielegalnej imigracji (T/333). Projekt jest zmienioną wersją poprzedniego pakietu ustawodawczego i zawiera propozycje nakładania sankcji karnych za „ułatwianie nielegalnej imigracji”. Tego samego dnia Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców zaapelowało o wycofanie projektu i wyraziło zaniepokojenie, że przegłosowanie tych projektów pozbawiłoby ludzi, którzy muszą porzucać swoje domy, podstawowej pomocy i usług, a także bardziej zaogniłoby już i tak napiętą debatę publiczną oraz sprowokowało do ksenofobicznych zachowań. W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wyraził podobne obawy. W dniu 31 maja 2018 r. przewodniczący Komisji Prawnej i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy potwierdził wniosek o opinię do Komisji Weneckiej w sprawie projektu pakietu ustawodawczego. Projekt został przyjęty w dniu 20 czerwca 2018 r., zanim Komisja Wenecka wydała opinię. W dniu 21 czerwca 2018 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka potępił decyzję węgierskiego Parlamentu. W dniu 22 czerwca 2018 r. Komisja Wenecka i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE stwierdziły, że przepis o odpowiedzialności karnej może zniechęcić do prowadzenia chronionej działalności związanej z organizowaniem i wyrażaniem opinii, a także narusza prawo do wolności zrzeszania się i prawo do wolności wypowiedzi, i dlatego powinien zostać uchylony. Dnia 19 lipca 2018 r. Komisja wystosowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczącego nowych przepisów penalizujących działalność w zakresie pomocy w składaniu wniosków azylowych i pobytowych oraz jeszcze bardziej ograniczających prawo do ubiegania się o azyl.

Prawo do równego traktowania

- (46) W dniach 17–27 maja 2016 r. grupa robocza ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i w praktyce odwiedziła Węgry. W swoim sprawozdaniu grupa robocza wskazała, że konserwatywny model rodziny, którego ochrona jest gwarantowana jako niezbędna do przetrwania narodu, nie powinien stanowić niezrównoważonej przeciwwagi dla politycznych, gospodarczych i społecznych praw kobiet oraz upodmiotowienia kobiet. Grupa robocza wskazała także, że prawo kobiet do równouprawnienia nie może być postrzegane wyłącznie w świetle ochrony słabszych grup obok dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, gdyż stanowią one nieodłączną część wszystkich takich grup. Nowe podręczniki szkolne nadal zawierają stereotypy związane z płcią i przedstawiają kobiety przede wszystkim jako matki i żony, a w niektórych przypadkach opisują matki jako mniej inteligentne od ojców. Z drugiej strony grupa robocza doceniła wysiłki rządu Węgier zmierzające do większego godzenia pracy i życia rodzinnego dzięki wprowadzeniu przepisów sprzyjających systemowi wsparcia rodziny oraz dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W sprawozdaniu przyjętym w dniu 27 czerwca 2018 r. ograniczona misja obserwacji wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE na węgierskie wybory parlamentarne w 2018 r. stwierdziła, że kobiety są niewystarczająco reprezentowane w życiu politycznym oraz że nie ma wymogów prawnych dotyczących promowania równości płci podczas wyborów. Chociaż jedna duża partia umieściła kobietę na czele swojej listy krajowej, a niektóre partie zawarły kwestie związane z płcią w swoich programach, upodmiotowienie kobiet nie cieszyło się dużym zainteresowaniem jako temat kampanii, także w mediach.
- (47) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ z zadowoleniem przyjął podpisanie konwencji stambulskiej, lecz wyraził ubolewanie, że w odniesieniu do pozycji kobiet w społeczeństwie na Węgrzech nadal dominują stereotypowe zachowania patriarchalne oraz odnotował z zaniepokojeniem dyskryminacyjne uwagi wobec kobiet ze strony przedstawicieli sceny politycznej. Komitet zauważył także, że węgierski kodeks karny nie chroni w pełni kobiet będących ofiarami przemocy domowej. Komitet

wyraził zaniepokojenie faktem, że kobiety nie są wystarczająco reprezentowane na stanowiskach decyzyjnych w sektorze publicznym, zwłaszcza w rządowych ministerstwach i Parlamencie Węgier. Dotychczas nie ratyfikowano konwencji stambulskiej.

- (48) Ustawa zasadnicza Węgier określa obowiązkowe przepisy dotyczące ochrony miejsc pracy rodziców oraz przestrzegania zasady równego traktowania; istnieją więc specjalne przepisy prawa pracy dotyczące kobiet oraz matek i ojców wychowujących dzieci. W dniu 27 kwietnia 2017 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię wzywającą Węgry do prawidłowego wdrożenia dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹, ponieważ węgierskie prawo przewiduje wyjątek od zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, który ma o wiele szerszy zakres niż wyjątek przewidziany w dyrektywie. W tym samym dniu Komisja wydała uzasadnioną opinię skierowaną do Węgier w sprawie braku zgodności z dyrektywą Rady 92/85/EWG², zgodnie z którą pracodawcy mają obowiązek dostosowania warunków pracy pracownic w ciąży lub pracownic karmiących piersią w celu uniknięcia zagrożeń dla ich zdrowia lub bezpieczeństwa. Rząd Węgier zobowiązał się do zmiany odpowiednich przepisów ustawy CXXV z 2003 r. w sprawie równego traktowania i wspierania równości szans oraz ustawy I z 2012 r. w sprawie kodeksu pracy. W związku z tym w dniu 7 czerwca 2018 r. sprawę zamknięto.
- (49) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie, że konstytucyjny zakaz dyskryminacji nie wymienia wyraźnie orientacji seksualnej i tożsamości płciowej wśród przyczyn dyskryminacji oraz że restrykcyjna definicja rodziny może powodować dyskryminację, gdyż nie obejmuje pewnych typów rodziny, w tym par jednopłciowych. Komitet był także zaniepokojony aktami przemocy oraz powszechnością negatywnych stereotypów i uprzedzeń względem lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych, w szczególności w sektorze zatrudnienia i edukacji.
- (50) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ zwrócił także uwagę na przymusowe umieszczanie w zakładach opieki zdrowotnej, izolowanie i przymusowe leczenie dużej liczby osób cierpiących na zaburzenia psychiczne, niepełnosprawność intelektualną i zaburzenia psychospołeczne, a także na zgłaszane przypadki przemocy oraz okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania i na zarzuty dotyczące wysokiej liczby niezbadanych zgonów w instytucjach zamkniętych.

Prawa osób należących do mniejszości, w tym Romów i Żydów, oraz ochrona przed wypowiedziami nawołującymi do nienawiści wobec tych mniejszości

- (51) W sprawozdaniu opracowanym w następstwie wizyty na Węgrzech, opublikowanym w dniu 16 grudnia 2014 r., Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wskazał, że jest zaniepokojony pogorszeniem się sytuacji w zakresie rasizmu i nietolerancji na Węgrzech, przy czym najbardziej rażąca formą nietolerancji jest niechęć wobec Romów, przejawiająca się surowym traktowaniem i przemocą względem Romów, a także marszami paramilitarnymi i

¹ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23).

² Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 1).

patrowaniem wsi zamieszkałych przez Romów. Komisarz wskazał także, że pomimo stanowiska przyjętego przez władze węgierskie potępiającego antysemickie wystąpienia, antysemityzm jest nawracającym problemem, wyrażającym się w mowie nienawiści i przypadkach przemocy wobec Żydów lub ich mienia. Ponadto wspomniał on o nasileniu się ksenofobii ukierunkowanej na migrantów, w tym osoby ubiegające się o azyl i uchodźców, oraz o nietolerancji dotyczącej inne grupy społeczne, takie jak osoby LGBTI, osoby ubogie i bezdomne. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji wyraziła podobne obawy w swoim sprawozdaniu w sprawie Węgier opublikowanym w dniu 9 czerwca 2015 r.

- (52) W czwartej opinii w sprawie Węgier przyjętej w dniu 25 lutego 2016 r. komitet doradczy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych odnotował, że Romowie nadal doświadczają systemowej dyskryminacji i nierówności we wszystkich dziedzinach życia, w tym w mieszkalnictwie, zatrudnieniu, edukacji, dostępie do opieki zdrowotnej oraz udziale w życiu społecznym i politycznym. W rezolucji z dnia 5 lipca 2017 r. Komitet Ministrów Rady Europy zalecił węgierskim władzom podejmowanie systematycznych i skutecznych wysiłków na rzecz zapobiegania nierównościom i dyskryminacji doświadczanym przez Romów, zwalczania tego typu nierówności i dyskryminacji i wprowadzenia odpowiednich kar, poprawę – w ścisłej konsultacji z przedstawicielami Romów – warunków życia, dostępu do opieki zdrowotnej i zatrudnienia Romów oraz przyjęcie skutecznych środków w celu położenia kresu praktykom prowadzącym do ciągłej segregacji romskich dzieci w szkołach, a także zdwojenie wysiłków na rzecz eliminowania niedociągnięć doświadczanych przez romskie dzieci w obszarze edukacji, zapewnienie, by romskie dzieci miały równy dostęp do wszystkich poziomów edukacji o wysokiej jakości, oraz nieprzerwane podejmowanie działań ukierunkowanych na zapobieganie krzywdzącemu umieszczaniu dzieci w szkołach i klasach specjalnych. Rząd Węgier podjął szereg istotnych działań na rzecz większego włączenia Romów. W dniu 4 lipca 2012 r. przyjął plan działania w zakresie ochrony zatrudnienia, aby chronić zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i wspierać zatrudnienie osób długotrwale bezrobotnych. Przyjął także strategię sektorową w dziedzinie opieki zdrowotnej „Zdrowe Węgry 2014–2020” w celu zmniejszenia nierówności związanych z opieką zdrowotną. W 2014 r. przyjął strategię na lata 2014–2020 dotyczącą zajęcia się mieszkaniem o charakterze slumsów w osiedlach dotkniętych zjawiskiem segregacji. Jednakże zgodnie ze sprawozdaniem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat praw podstawowych z 2018 r. odsetek młodych Romów zajmujących się głównie działalnością inną niż praca, edukacja czy szkolenia wzrósł z 38 % w 2011 r. do 51 % w 2016 r.
- (53) W wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r., Horváth i Kiss przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że odnośne węgierskie ustawodawstwo stosowane w praktyce nie zawierało odpowiednich gwarancji oraz skutkowało nadmierną reprezentacją i segregacją romskich dzieci w szkołach specjalnych z powodu systematycznego błędnego diagnozowania zaburzeń psychicznych, co stanowi naruszenie prawa do nauki wolnej od dyskryminacji. Nadal oczekiwane jest wykonanie tego wyroku.
- (54) W dniu 26 maja 2016 r. Komisja wysłała władzom węgierskim wezwanie do usunięcia uchybienia w odniesieniu do węgierskiego ustawodawstwa i praktyk administracyjnych, które skutkują nieproporcjonalnie nadmierną reprezentacją romskich dzieci w szkołach specjalnych dla dzieci cierpiących na zaburzenia psychiczne oraz powodują, że romskie dzieci narażone są w dużym stopniu na segregację w nauczaniu w zwykłych szkołach, co nie sprzyja włączeniu społecznemu. Rząd Węgier nawiązał czynny dialog z Komisją. Węgierska strategia na rzecz włączenia społecznego koncentruje się na promowaniu edukacji sprzyjającej włączeniu, ograniczaniu segregacji, przełamywaniu międzypokoleniowego przekazywania

niekorzystnych sytuacji życiowych i tworzeniu środowiska szkolnego sprzyjającego włączeniu. Ponadto od stycznia 2017 r. uzupełniono ustawę o edukacji publicznej o dodatkowe gwarancje, rząd Węgier zainicjował oficjalne audyty w latach 2011–2015, a następnie urzędy państwowe podjęły odpowiednie działania.

- (55) W wyroku z dnia 20 października 2015 r., Balázs przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do naruszenia zakazu dyskryminacji w kontekście nieuwzględnienia zarzutu antyromskiego motywu ataku. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2016 r., R.B. przeciwko Węgrom, oraz w wyroku z dnia 17 stycznia 2017 r., Király i Dömötör przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego ze względu na niewystarczające dochodzenie w sprawie zarzutów o znęcanie się umotywowane kwestiami rasowymi. W wyroku z dnia 31 października 2017 r., M.F. przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do naruszenia zakazu dyskryminacji w połączeniu z zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, gdyż władze nie zbadały ewentualnych rasowych powodów zdarzenia będącego przedmiotem sprawy. Nadal oczekiwane jest wykonanie tych wyroków. W następstwie wyroków w sprawach Balázs przeciwko Węgrom i R.B. przeciwko Węgrom zmiana okoliczności wskazujących na przestępstwo „podżegania do przemocy lub nienawiści wobec społeczności” w kodeksie karnym weszła jednakże w życie dnia 28 października 2016 r. z myślą o wdrożeniu decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW¹. W 2011 r. zmieniono kodeks karny, aby przeciwdziałać kampaniom skrajnie prawicowych grup paramilitarnych, wprowadzając pojęcie tzw. „przestępstwa w mundurze”, zagrożonego karą trzech lat pozbawienia wolności i polegającego na wszelkich prowokacyjnych, aspołecznych zachowaniach wzbudzających strach w członku społeczności narodowej, etnicznej lub religijnej.
- (56) W dniach od 29 czerwca do 1 lipca 2015 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE zorganizowało terenową wizytę kontrolną na Węgrzech w następstwie zgłoszeń dotyczących działań podejmowanych przez samorząd Miszkolca w odniesieniu do przymusowej eksmisji Romów. Organy lokalne przyjęły model środków antyromskich, nawet przed zmianą lokalnego dekretu z 2014 r., a osoby publiczne w mieście często wydawały oświadczenia antyromskie. Donoszono, że w lutym 2013 r. burmistrz Miszkolca powiedział, że chce oczyścić miasto z „antyspołecznych, zdemoralizowanych Romów”, którym zarzucał bezprawne korzystanie z programu Nest (program Fészekrakó) obejmującego zasiłki mieszkaniowe i osoby mieszkające w mieszkaniach socjalnych z opłatami za czynsz i utrzymanie. Słowa te dały sygnał do rozpoczęcia serii eksmisji, a w ciągu miesiąca pięćdziesiąt mieszkań zostało usuniętych spośród 273 mieszkań w odpowiedniej kategorii – również po to, by oczyścić grunty w celu renowacji stadionu. Na podstawie odwołania właściwego urzędu państwowego Sąd Najwyższy unieważnił odpowiednie przepisy decyzją z dnia 28 kwietnia 2015 r. Komisarz ds. praw podstawowych i zastępca komisarza ds. praw mniejszości narodowych w dniu 5 czerwca 2015 r. wydali wspólną opinię na temat łamania praw podstawowych Romów w Miszkolcu, której zalecenia nie zostały przyjęte przez samorząd. Węgierski Urząd ds. Równego Traktowania również przeprowadził dochodzenie i wydał decyzję w lipcu 2015 r., wzywając samorząd do zaprzestania wszelkich eksmisji i opracowania planu działania dotyczącego sposobu oferowania mieszkań przy poszanowaniu godności ludzkiej. W dniu 26 stycznia 2016 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy

¹ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55).

wysłał pisma do rządów Albanii, Bułgarii, Francji, Węgier, Włoch, Serbii i Szwecji dotyczące przymusowych eksmisji Romów. Pismo do władz węgierskich wyrażało zaniepokojenie traktowaniem Romów w Miskolcu. Plan działania przyjęto w dniu 21 kwietnia 2016 r., a w międzyczasie powołano agencję do spraw mieszkalnictwa socjalnego. W decyzji z dnia 14 października 2016 r. Urząd ds. Równego Traktowania stwierdził, że gmina wypełniła ciążące na niej zobowiązania. Niemniej jednak Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w opublikowanych w dniu 15 maja 2018 r. wnioskach w sprawie wdrażania zaleceń dotyczących Węgier stwierdziła, że pomimo pewnych pozytywnych zmian zmierzających do poprawy warunków mieszkaniowych Romów jej zalecenia nie zostały wdrożone.

- (57) W rezolucji z dnia 5 lipca 2017 r. Komitet Ministrów Rady Europy zalecił, by władze węgierskie nadal pracowały nad poprawą dialogu ze społecznością żydowską i zapewnieniem jego zrównoważonego charakteru oraz by nadały najwyższy priorytet zwalczaniu antysemityzmu w przestrzeni publicznej, podejmowały ciągłe wysiłki w celu skutecznego zapobiegania wszelkim aktom wynikającym z pobudek rasowych i etnicznych lub antysemickich, w tym aktom wandalizmu i mowy nienawiści, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie oraz ścigania i karania za nie, a także by rozważyły zmianę prawa w celu zapewnienia jak największej ochrony prawnej przed przestępstwami na tle rasistowskim.
- (58) Rząd Węgier nakazał podwyższenie renty dożywotniej dla ocalonych z Holocaustu o 50 % w 2012 r., w 2013 r. powołał węgierski komitet pamięci Holocaustu – 2014, ogłosił rok 2014 Rokiem Pamięci Ofiar Holocaustu, uruchomił programy renowacji i odnowy kilku węgierskich synagog i cmentarzy żydowskich, a obecnie przygotowuje się do Olimpiady Machabejskiej w 2019 r., która odbędzie się w Budapeszcie. Węgierskie ustawy identyfikują kilka przestępstw związanych z nienawiścią lub podżeganiem do nienawiści, w tym z aktami antysemityzmu lub zaprzeczania Holocaustowi bądź umniejszania znaczenia Holocaustu. Węgry otrzymały przewodnictwo w International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) w latach 2015–2016. Jednakże w przemówieniu wygłoszonym dnia 15 marca 2018 r. w Budapeszcie premier Węgier dopuścił się polemicznych ataków, z wykorzystaniem wyraźnie antysemickich stereotypów przeciwko George’owi Sorosowi, które można by ocenić jako karalne.
- (59) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie doniesieniami, według których społeczność romska nadal doświadcza szeroko rozpowszechnionej dyskryminacji i wykluczenia, bezrobocia oraz segregacji w obszarze mieszkalnictwa i edukacji. W szczególności, Komitet wyrażał zaniepokojenie, że niezależnie od ustawy o edukacji publicznej wszechobecna jest segregacja w szkołach, zwłaszcza kościelnych i prywatnych, a liczba romskich dzieci umieszczanych w szkołach dla dzieci o niewielkim stopniu niepełnosprawności pozostaje nieproporcjonalnie wysoka. Komitet wyrażał także obawy dotyczące powszechności przestępstw z nienawiści oraz mowy nienawiści w debacie politycznej, mediach i internecie skierowanej przeciwko mniejszościom, w szczególności Romom, muzułmanom, migrantom i uchodźcom, w tym w kontekście kampanii finansowanych przez rząd. Komitet wyraził zaniepokojenie powszechnością antysemickich stereotypów. Komitet odnotował także z niepokojem zarzuty, że liczba zarejestrowanych przestępstw z nienawiści jest niezwykle niska, gdyż policja często nie prowadzi dochodzeń w odniesieniu do wiarygodnych zgłoszeń przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści stanowiącego przestępstwo ani nie ściga ich sprawców. Ponadto Komitet wyraził zaniepokojenie doniesieniami na temat utrzymującej się praktyki profilowania rasowego Romów przez policję.

- (60) W sprawie dotyczącej wsi Gyöngyöspata, gdzie policja lokalna nakładała grzywny za drobne wykroczenia drogowe jedynie na Romów, w wyroku pierwszej instancji stwierdzono, że praktyka ta stanowiła prześladowanie i bezpośrednią dyskryminację Romów, nawet jeśli indywidualne środki były zgodne z prawem. Sąd drugiej instancji oraz Sąd Najwyższy orzekły, że Węgierska Unia Wolności Obywatelskich, która złożyła skargę *actio popularis*, nie przedstawiła dowodów na dyskryminację. Sprawę skierowano do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- (61) Zgodnie z czwartą poprawką do ustawy zasadniczej „wolność wypowiedzi nie może być wykorzystywana w celu naruszania godności narodu węgierskiego lub jakiejkolwiek społeczności narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej”. Węgierski kodeks karny karze podleganie do przemocy lub nienawiści wobec członka społeczności. Rząd powołał grupę roboczą przeciwko przestępstwom z nienawiści zapewniającą szkolenie funkcjonariuszom policji i pomagającą ofiarom współpracować z policją i zgłaszać incydenty.

Prawa podstawowe migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców

- (62) W dniu 3 lipca 2015 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wyraził zaniepokojenie z powodu przyspieszonej procedury zmiany prawa w dziedzinie azylu. W dniu 17 września 2015 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka wyraził opinię, że traktowanie uchodźców i migrantów przez Węgry jest naruszeniem prawa międzynarodowego. W dniu 27 listopada 2015 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wydał oświadczenie, zgodnie z którym reakcja Węgier na problem uchodźców stanowi naruszenie praw człowieka. W dniu 21 grudnia 2015 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Rada Europy oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE wezwały Węgry do powstrzymania się od stosowania strategii politycznych i praktyk, które propagują nietolerancję i strach oraz pobudzają ksenofobię wobec uchodźców i migrantów. W dniu 6 czerwca 2016 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wyraził zaniepokojenie rosnącą liczbą zarzutów dotyczących popełnianych na Węgrzech przez organy graniczne nadużyć wobec osób ubiegających się o azyl i migrantów, a także szerszymi restrykcyjnymi środkami stosowanymi przy kontroli granicznej i środkami ustawodawczymi, w tym w zakresie dostępu do procedur azylowych. W dniu 10 kwietnia 2017 r. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wezwało do natychmiastowego zawieszenia transferów na mocy rozporządzenia dublińskiego na Węgry. W 2017 r. na 3397 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych na Węgrzech odrzucono 2880, co oznacza wskaźnik odmów sięgający 69,1 %. W 2015 r. na 480 apelacji dotyczących wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej pozytywnie rozpatrzono 40, czyli 9 %. W 2016 r. na 775 apelacji pozytywnie rozpatrzono 5, czyli 1 %, natomiast w 2017 r. nie złożono ani jednej apelacji.
- (63) Urzędnik ds. praw podstawowych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej odwiedził Węgry w październiku 2016 r. i w marcu 2017 r., gdyż obawiał się, że Agencja może działać w warunkach, które nie przyczyniają się do poszanowania, ochrony i realizacji praw osób przekraczających węgiersko-serbską granicę, co może stawiać Agencję w sytuacjach, które de facto są naruszeniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Urzędnik ds. praw podstawowych stwierdził w marcu 2017 r., że ryzyko współodpowiedzialności Agencji za łamanie praw podstawowych – zgodnie z art. 34 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – jest nadal bardzo wysokie.

- (64) W dniu 3 lipca 2014 r. Grupa Robocza ONZ ds. Arbitralnych Zatrzymań wskazała, że sytuacja osób ubiegających się o azyl i migrantów o nieuregulowanym statusie wymaga zdecydowanej poprawy i uwagi, aby zapewnić ochronę przed arbitralnym pozbawianiem wolności. Podobne obawy dotyczące zatrzymywania, w szczególności nieletnich pozbawionych opieki, wyraził także Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w sprawozdaniu opracowanym w następstwie wizyty na Węgrzech, które zostało opublikowane w dniu 16 grudnia 2014 r. W dniach 21–27 października 2015 r. Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu odwiedził Węgry i wskazał w swoim sprawozdaniu znaczną liczbę skarg cudzoziemców (w tym nieletnich pozbawionych opieki) w związku z niewłaściwym traktowaniem fizycznym przez funkcjonariuszy policji i uzbrojonych strażników pracujących w ośrodkach dla imigrantów i osób ubiegających się o azyl. W dniu 7 marca 2017 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wyraził obawy związane z nową ustawą przegłosowaną w węgierskim Parlamencie, przewidującą obowiązkowe przetrzymywanie wszystkich osób ubiegających się o azyl, w tym dzieci, przez cały okres trwania procedury azylowej. W dniu 8 marca 2017 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wydał oświadczenie, w którym wyraził podobne zaniepokojenie w związku z tą ustawą. W dniu 31 marca 2017 r. Podkomitet ONZ do spraw Zapobiegania Torturom wezwał Węgry do natychmiastowego zajęcia się kwestią nadużywania środków pozbawienia wolności i zbadania alternatywnych rozwiązań.
- (65) W wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., O.M. przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do naruszenia prawa do wolności i bezpieczeństwa, mającego postać niemal arbitralnego zatrzymania. Odnośne organy nie dochowały zwłaszcza należytej staranności, nakazując zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową bez sprawdzenia, do jakiego stopnia osoby szczególnie narażone – na przykład osoby LGBT, tak jak osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową – były bezpieczne lub nie w zamknięciu z innymi osobami zatrzymanymi, z których wiele pochodziło z krajów o powszechnych kulturowych lub religijnych uprzedzeniach wobec takich osób. Nadal oczekiwane jest wykonanie tego wyroku.
- (66) W dniach 12–16 czerwca 2017 r. specjalny przedstawiciel Sekretarza Generalnego Rady Europy ds. migracji i uchodźców odwiedził Serbię i dwie strefy tranzytowe na Węgrzech. W swoim sprawozdaniu specjalny przedstawiciel stwierdził, że zawracanie migrantów i uchodźców z użyciem przymusu z Węgier do Serbii budzi obawy ze względu na art. 2 (prawo do życia) i art. 3 (zakaz tortur) europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC). Specjalny przedstawiciel zauważył również, że restrykcyjne praktyki w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl w strefach tranzytowych Röszke i Tompa często powodują, że osoby ubiegające się o azyl szukają nielegalnych sposobów przekraczania granicy i są zmuszone zwracać się do przemytników i handlarzy ludźmi, narażając się na wszelkie związane z tym zagrożenia. Wskazał on też, że procedury azylowe, prowadzone w strefach tranzytu, są pozbawione odpowiednich gwarancji chroniących osoby ubiegające się o azyl przed odesłaniem do krajów, w których grozi im traktowanie sprzeczne z art. 2 i 3 EKPC. Specjalny przedstawiciel stwierdził, że węgierskie ustawodawstwo i praktyki muszą być dostosowane do wymogów EKPC. Specjalny przedstawiciel zawarł kilka zaleceń, w tym apel do władz węgierskich o przyjęcie koniecznych środków, także dzięki przeglądowi odpowiednich ram prawnych i zmianie odnośnych praktyk, w celu zapewnienia, by wszyscy cudzoziemcy przybywający na granicę lub znajdujący się na węgierskim terytorium mieli możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dniach 5–7 lipca 2017 r. delegacja Komitetu Lanzarote Rady Europy (komitet stron Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach

seksualnych) także odwiedziła dwie strefy tranzytowe oraz przedstawiła szereg zaleceń, w tym wezwanie do traktowania wszystkich osób poniżej 18. roku życia jako dzieci bez ich dyskryminacji ze względu na wiek w celu zapewnienia, by wszystkie dzieci pod węgierską jurysdykcją były chronione przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych oraz w celu systematycznego umieszczania ich w zwykłych instytucjach ochrony dzieci w celu zapobiegania możliwemu seksualnemu wykorzystywaniu lub niegodziwemu traktowaniu w celach seksualnych przez dorosłych i młodocianych w strefach tranzytowych. W dniach 18–20 grudnia 2017 r. delegacja grupy ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi (GRETA) Rady Europy odwiedziła Węgry, w tym dwie strefy tranzytowe, i stwierdziła, że strefa tranzytowa, która jest faktycznie miejscem pozbawienia wolności, nie może być uznawana za odpowiednie i bezpieczne miejsce zakwaterowania dla ofiar handlu ludźmi. Wezwała organy węgierskie do przyjęcia ram prawnych służących identyfikacji ofiar handlu ludźmi wśród obywateli państw trzecich, którzy nie są legalnymi rezydentami, oraz do usprawnienia procedur identyfikacji ofiar handlu ludźmi wśród osób ubiegających się o azyl i migrantów o nieuregulowanym statusie. Ponadto od 1 stycznia 2018 r. wprowadzono dodatkowe przepisy faworyzujące małoletnich w ogóle, a nieletnich pozbawionych opieki w szczególności; opracowano między innymi specjalny program nauczania dla małoletnich ubiegających się o azyl. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w opublikowanych w dniu 15 maja 2018 r. wnioskach w sprawie wdrażania zaleceń dotyczących Węgier stwierdziła, że uznając ogromne wyzwania, z jakimi zmagają się Węgry w następstwie masowego napływu migrantów i uchodźców, jest niemniej jednak zbulwersowana środkami podjętymi w odpowiedzi na nie i poważnym pogorszeniem sytuacji od czasu swojego piątego sprawozdania. Władze powinny pilnie zakończyć przetrzymywanie w strefach tranzytu, zwłaszcza rodzin z dziećmi i nieletnich pozbawionych opieki.

- (67) W połowie sierpnia 2018 r. organy imigracyjne zaprzestały dostarczania żywności osobom dorosłym ubiegającym się o azyl, które zaskarżyły decyzje o niedopuszczalności w sądzie. Kilka osób ubiegających się o azyl musiało zwrócić się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o zastosowanie środków tymczasowych, aby mogły znów otrzymywać posiłki. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł o przyznaniu środków tymczasowych w dwóch sprawach w dniu 10 sierpnia 2018 r. oraz w trzeciej sprawie w dniu 16 sierpnia 2018 r., a także nakazał, by zapewnić żywność osobom ubiegającym się o azyl. Władze Węgier zastosowały się do tych orzeczeń.
- (68) W wyroku z dnia 14 marca 2017 r., Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że doszło do naruszenia prawa osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził także, że doszło do naruszenia zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w związku z wydaleniem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do Serbii, a także naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do warunków zatrzymania w strefie tranzytowej w Röszke. Sprawa jest obecnie przedmiotem postępowania przed wielką izbą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- (69) W dniu 14 marca 2018 r. Ahmed H., Syryjczyk zamieszkały na Cyprze, który próbował pomóc swojej rodzinie w ucieczce z Syrii i przekroczeniu granicy serbsko-węgierskiej we wrześniu 2015 r., został skazany przez węgierski sąd na 7 lat więzienia i 10 lat wydalenia z kraju na podstawie oskarżeń o „akty terrorystyczne”, co podnosi kwestię stosowania prawa antyterrorystycznego na Węgrzech oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego.

- (70) W wyroku z dnia 6 września 2017 r. w sprawie C-643/15 i C-647/15 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oddalił w całości skargi wniesione przez Słowację i Węgry przeciwko tymczasowemu mechanizmowi obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o azyl, zgodnie z decyzją Rady (UE) 2015/1601. Jednakże od czasu tego wyroku Węgry nie zastosowały się do wspomnianej decyzji. W dniu 7 grudnia 2017 r. Komisja podjęła decyzję o pozwaniu Republiki Czeskiej, Węgier i Polski do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powodu niezastosowania się do obowiązków związanych z relokacją.
- (71) W dniu 7 grudnia 2017 r. Komisja podjęła decyzję o dalszych krokach w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec Węgier, wysyłając uzasadnioną opinię w związku z przepisami w dziedzinie azylu. Komisja uważa, że ustawodawstwo Węgier nie jest zgodne z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE¹, 2008/115/WE² i 2013/33/UE³ oraz kilkoma postanowieniami Karty. Dnia 19 lipca 2018 r. Komisja podjęła decyzję o wniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości sprawy przeciwko Węgrom w związku z niezgodnością przepisów tego państwa w dziedzinie azylu i powrotów z prawem unijnym.
- (72) W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie, że węgierska ustawa przyjęta w marcu 2017 r., która umożliwia automatyczne przeniesienie do stref tranzytowych wszystkich osób ubiegających się o azyl na czas trwania procedury azylowej, z wyjątkiem dzieci poniżej 14. roku życia pozbawionych opieki, nie spełnia norm prawnych ze względu na możliwą przedłużającą się i nieokreśloną długość izolacji, brak wymogów prawnych w zakresie szybkiego zbadania szczególnych warunków dotyczących każdej osoby oraz brak gwarancji proceduralnych umożliwiających skuteczne zakwestionowanie przeniesienia do stref tranzytowych. Komitet był w szczególności zaniepokojony doniesieniami dotyczącymi nadmiernego korzystania z automatycznego zatrzymywania imigrantów w ośrodkach zatrzymań na terytorium Węgier oraz wyraził obawę, że ograniczenia wolności osobistej były wykorzystywane jako ogólny środek odstraszający przed nielegalnym wjazdem, a nie w odpowiedzi na indywidualnie określone ryzyko. Ponadto Komitet był zaniepokojony zarzutami dotyczącymi niezadowalających warunków w niektórych ośrodkach zatrzymań. Komitet odnotował z zaniepokojeniem prawo dotyczące zawracania, najpierw wprowadzone w czerwcu 2016 r. i umożliwiające uproszczoną procedurę wydalenia przez policję dowolnej osoby nielegalnie przekraczającej granicę i zatrzymanej na terytorium Węgier w odległości 8 km od granicy, a następnie rozszerzone na całe terytorium Węgier, a także dekret 191/2015 określający Serbię jako „bezpieczne państwo trzecie”, umożliwiający zawracanie osób na granicy Węgier z Serbią. Komitet odnotował z zaniepokojeniem doniesienia, zgodnie z którymi zawracanie było stosowane masowo, a osoby objęte tym środkiem mają bardzo ograniczoną możliwość złożenia wniosku azylowego lub skorzystania z prawa do odwołania. Komitet odnotował także z zaniepokojeniem doniesienia dotyczące zbiorowych i brutalnych wydaleń, w tym

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96).

zarzuty dotyczące poważnych pobić, ataków z wykorzystaniem psów policyjnych i strzelania gumowymi kulami, skutkujących poważnymi obrażeniami oraz, w co najmniej jednym przypadku, utratą życia przez osobę ubiegającą się o azyl. Wyraził także zaniepokojenie doniesieniami wskazującymi, że ocena wieku dzieci ubiegających się o azyl i nieletnich pozbawionych opieki przeprowadzana w strefach tranzytowych jest nieadekwatna, polega w dużej mierze na ocenie wzrokowej przez specjalistę i jest niedokładna, a także doniesieniami zarzucającymi brak wystarczającego dostępu takich osób ubiegających się o azyl do edukacji, usług społecznych i psychologicznych oraz pomocy prawnej. Zgodnie z nowym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE medyczna ocena wieku będzie środkiem ostatecznym.

Prawa gospodarcze i społeczne

- (73) Dnia 15 lutego 2012 r. i 11 grudnia 2012 r. specjalny sprawozdawca ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka oraz specjalny sprawozdawca ONZ ds. prawa do odpowiedniego mieszkania wezwali Węgry do ponownego rozważenia przepisów umożliwiających władzom lokalnym wymierzanie kar za bezdomność oraz do podtrzymania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dekryminalizującego bezdomność. W sprawozdaniu opracowanym w następstwie wizyty na Węgrzech, opublikowanym w dniu 16 grudnia 2014 r., Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wskazał, że jest zaniepokojony środkami podjętymi w celu zakazu mieszkania na ulicy oraz budowania chat i szałasów, które to środki były powszechnie uznawane za kryminalizujące bezdomność w praktyce. Komisarz wezwał władze węgierskie do zbadania zgłoszonych przypadków przymusowych eksmisji nieprzewidujących rozwiązań alternatywnych oraz przypadków dzieci odbieranych rodzinom na podstawie złych warunków społeczno-gospodarczych. W uwagach końcowych z dnia 5 kwietnia 2018 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził obawy dotyczące ustawodawstwa krajowego i lokalnego, opartego na czwartej poprawce do ustawy zasadniczej, które wyznacza wiele obszarów publicznych jako niedostępnych dla osób mieszkających na ulicy i w praktyce karze za bezdomność. W dniu 20 czerwca 2018 r. Parlament Węgier przyjął siódmą poprawkę do ustawy zasadniczej, która zakazuje zamieszkiwania w przestrzeni publicznej. Tego samego dnia specjalny sprawozdawca ONZ ds. prawa do odpowiedniego mieszkania nazwał kryminalizację bezdomności przez Węgry działaniem okrutnym i niezgodnym z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka.
- (74) W konkluzjach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z 2017 r. stwierdzono, że Węgry nie przestrzegają Europejskiej karty społecznej, gdyż osoby prowadzące działalność na własny rachunek i pracownicy domowi, a także pracownicy innych kategorii nie są chronieni przepisami w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, środki przyjmowane w celu ograniczenia umieralności matek były niewystarczające, minimalna kwota emerytury jest niedostateczna, minimalna kwota zasiłku dla bezrobotnych jest niedostateczna, maksymalny okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych jest zbyt krótki, a minimalna kwota świadczeń z tytułu rehabilitacji i inwalidztwa w niektórych przypadkach jest niedostateczna. Komitet stwierdził także, że Węgry nie przestrzegają Europejskiej karty społecznej, gdyż poziom świadczeń pomocy społecznej wypłacanych osobie samotnej nieposiadającej zasobów, w tym osobom starszym, jest niedostateczny, równy dostęp do usług społecznych nie jest zagwarantowany dla przebywających legalnie obywateli wszystkich państw-stron oraz nie ustalono, że została zapewniona odpowiednia podaż mieszkań dla rodzin w najtrudniejszej sytuacji. W dziedzinie praw związkowych Komitet stwierdził, że prawo pracowników do korzystania z płatnego urlopu nie jest w wystarczający sposób gwarantowane, nie przyjęto żadnego środka zachęcającego do zawierania układów zbiorowych, chociaż pracownicy na

Węgrzech są zdecydowanie słabo nimi chronieni, a w służbie publicznej prawo do podjęcia strajku jest zarezerwowane dla związków zawodowych będących stronami porozumienia zawartego z rządem; kryteria stosowane do określenia, którym urzędnikom odmawia się prawa do strajku, wykraczają poza zakres stosowania Karty; związki zawodowe w służbie publicznej mogą wezwać do strajku jedynie pod warunkiem wyrażenia zgody przez większość zainteresowanych pracowników.

- (75) Od grudnia 2010 roku, kiedy to rząd Viktora Orbána wprowadził poprawkę do tzw. ustawy o strajkach, strajki na Węgrzech są z zasady niezgodne z prawem. Zmiany oznaczają, że strajki będą zasadniczo dozwolone w przedsiębiorstwach związanych z administracją rządową przez umowy o świadczenie usług publicznych. Poprawka nie dotyczy grup zawodowych, które po prostu nie mają takiego prawa, takich jak maszyniści, funkcjonariusze policji, personel medyczny i kontrolerzy ruchu lotniczego. Problem tkwi gdzie indziej, głównie w odsetku pracowników, którzy muszą wziąć udział w referendum strajkowym, aby uczynić je ważnym – do 70 %. Wtedy decyzja w sprawie legalności strajku zostanie podjęta przez sąd pracy, który jest całkowicie podporządkowany państwu. W 2011 r. złożono dziewięć wniosków o zezwolenie na strajk. W siedmiu przypadkach zostały odrzucone bez podania przyczyny; dwa z nich były rozpatrywane, ale nie udało się wydać decyzji.
- (76) W sprawozdaniu Komitetu Praw Dziecka ONZ pt. „Concluding observations on the combined third, fourth and fifth periodic reports of Hungary” [Uwagi końcowe dotyczące połączonego trzeciego, czwartego i piątego sprawozdania okresowego na temat Węgier] opublikowanym w dniu 14 października 2014 r. wyrażono obawy dotyczące coraz większej liczby przypadków odbierania dzieci rodzinie ze względu na trudną sytuację społeczno-ekonomiczną. Rodzice mogą stracić dziecko z powodu bezrobocia, braku mieszkań socjalnych i braku miejsca w tymczasowych instytucjach mieszkaniowych. Z badania przeprowadzonego przez Europejskie Centrum Praw Romów wynika, że praktyka ta nieproporcjonalnie często dotyka rodziny i dzieci romskie.
- (77) W swoim zaleceniu z dnia 23 maja 2018 r. dotyczącym zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2018 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2018 r. Komisja wskazała, że odsetek ludności zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadł w 2016 r. do 26,3 %, ale pozostaje powyżej średniej unijnej; dzieci są generalnie narażone na ubóstwo w większym stopniu niż inne grupy wiekowe. Poziom minimalnego dochodu wynosi poniżej 50 % progu ubóstwa dla jednego gospodarstwa domowego, co czyni ten dochód jednym z najniższych w Unii. Adekwatność świadczeń dla bezrobotnych jest bardzo niska: ich maksymalny okres wynoszący trzy miesiące jest najkrótszy w Unii i odpowiada jedynie około jednej czwartej przeciętnego czasu potrzebnego osobom poszukującym pracy na znalezienie zatrudnienia. Ponadto wysokość zasiłków należy do najniższych w Unii. Komisja zaleciła, aby poprawić adekwatność i zasięg świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych.
- (78) W dniu [...] 2018 r. Rada wysłuchiwała Węgry zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE.
- (79) Z tych powodów należy stwierdzić, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, o których mowa w art. 2 TUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia.

Artykuł 2

Rada zaleca Węgrom podjęcie następujących działań w terminie trzech miesięcy od notyfikacji niniejszej decyzji: [...]

Artykuł 3

Niniejsza decyzja wchodzi w życie [...] dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Węgier.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący