



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 18 de setembro de 2018
(OR. en)

12266/18

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

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

NOTA DE ENVIO

de:	O Parlamento Europeu, assinado por Ellen ROBSON, diretora dos atos legislativos
data de receção:	18 de setembro de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

Assunto:	Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à verificação de um risco manifesto de violação grave do Estado de direito pela Hungria
----------	--

Junto se envia, à atenção das delegações, a proposta fundamentada, adotada pelo Parlamento Europeu, de decisão do Conselho relativa à verificação, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, da existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores em que a União se funda.



TEXTOS APROVADOS

Edição provisória

P8_TA-PROV(2018)0340

A situação na Hungria

Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda (2017/2131(INL))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado da União Europeia, nomeadamente o artigo 2.º e o artigo 7.º, n.º 1,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
- Tendo em conta a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e os seus protocolos,
- Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos do Homem,
- Tendo em conta os tratados internacionais em matéria de direitos humanos das Nações Unidas e do Conselho da Europa, como a Carta Social Europeia e a Convenção sobre a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul),
- Tendo em conta a sua resolução, de 17 de maio de 2017, sobre a situação na Hungria¹,
- Tendo em conta as suas resoluções, de 16 de dezembro de 2015² e de 10 de junho de 2015³ sobre a situação na Hungria,
- Tendo em conta a sua resolução, de 3 de julho de 2013, sobre a situação dos direitos fundamentais: normas e práticas na Hungria (em aplicação da resolução do Parlamento Europeu de 16 de fevereiro de 2012)⁴,

¹ Textos Aprovados, P8_TA(2017)0216.

² JO C 399 de 24.11.2017, p. 127.

³ JO C 407 de 4.11.2016, p. 46.

⁴ JO C 75 de 26.2.2016, p. 52.

- Tendo em conta as suas resoluções, de 16 de fevereiro de 2012, sobre os recentes desenvolvimentos políticos na Hungria¹ e, de 10 de março de 2011, sobre a Lei da Comunicação Social na Hungria²,
 - Tendo em conta a sua resolução, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais³,
 - Tendo em conta a sua resolução legislativa, de 20 de abril de 2004, sobre a Comunicação da Comissão referente ao artigo 7.º do Tratado da União Europeia: respeito e promoção dos valores em que a União assenta⁴,
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 15 de outubro de 2003, sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia – Respeito e promoção dos valores em que a União assenta⁵,
 - Tendo em conta os relatórios anuais da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF),
 - Tendo em conta os artigos 45.º, 52.º e 83.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e os pareceres da Comissão do Controlo Orçamental, da Comissão da Cultura e da Educação, da Comissão dos Assuntos Constitucionais e da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros (A8-0250/2018),
- A. Considerando que a União se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, como referido no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) e como refletido na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e nos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, e que esses valores, que são comuns aos Estados-Membros e foram subscritos livremente por todos os Estados-Membros, são os pilares em que assentam os direitos de que usufruem todos os que vivem na União;
- B. Considerando que a existência de um risco manifesto de violação grave, por parte de um Estado-Membro, dos valores referidos no artigo 2.º do TUE não diz exclusivamente respeito a esse Estado-Membro, mas tem impacto nos outros Estados-Membros, na confiança mútua entre estes, na própria natureza da União e nos direitos fundamentais dos seus cidadãos nos termos do direito da União;

¹ JO C 249 E de 30.8.2013, p. 27.

² JO C 199 E de 7.7.2012, p. 154.

³ JO C 125 de 19.6.2018, p. 162.

⁴ JO C 104 E de 30.4.2004, p. 408.

⁵ COM(2003)0606.

- C. Considerando que, tal como assinalado na comunicação da Comissão sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, o âmbito de aplicação do artigo 7.º do TUE não se limita às obrigações previstas nos Tratados, nomeadamente no artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e considerando que a União pode avaliar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores comuns em domínios que são da competência dos Estados-Membros;
- D. Considerando que o artigo 7.º, n.º 1, do TUE constitui uma fase preventiva que dota a União da capacidade de intervir em caso de risco manifesto de violação grave dos valores comuns; que essa ação preventiva prevê o diálogo com o Estado-Membro em causa e tem por objetivo evitar eventuais sanções;
- E. Considerando que, embora as autoridades húngaras tenham estado sempre dispostas a discutir a legalidade de qualquer medida específica, a situação não foi resolvida, subsistindo diversos motivos de preocupação que se repercutem negativamente na imagem da União, bem como na sua eficácia e credibilidade na defesa dos direitos fundamentais, dos direitos humanos e da democracia a nível mundial, e que põem em evidência a necessidade de lhes dar resposta através de uma ação concertada da União;
1. Declara que as preocupações do Parlamento dizem respeito às seguintes questões:
- Funcionamento do sistema constitucional e eleitoral;
 - Independência do poder judicial e de outras instituições e aos direitos dos magistrados;
 - Corrupção e conflitos de interesses;
 - Privacidade e proteção de dados;
 - Liberdade de expressão;
 - Liberdade académica;
 - Liberdade de religião;
 - Liberdade de associação;
 - Direito à igualdade de tratamento;
 - Direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo os ciganos e os judeus, e proteção contra as declarações de ódio contra essas minorias;
 - Direitos fundamentais dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados;
 - Direitos económicos e sociais.
2. Considera que, no seu conjunto, os factos e as tendências a que é feita referência no Anexo da presente resolução representam uma ameaça sistémica aos valores referidos no artigo 2.º do TUE e constituem um risco manifesto de violação grave desses valores;

3. Regista o resultado das eleições legislativas que se realizaram na Hungria em 8 de abril de 2018; salienta que qualquer governo húngaro é responsável pela eliminação do risco de uma grave violação dos valores do artigo 2.º do TUE, mesmo que esse risco seja uma consequência duradoura das decisões políticas sugeridas ou aprovadas pelos governos anteriores;
4. Apresenta, por conseguinte, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, ao Conselho a proposta fundamentada em anexo, convidando-o a verificar a existência de um risco manifesto de violação grave por parte da Hungria, dos valores referidos no artigo 2.º do TUE e, neste contexto, a dirigir recomendações apropriadas à Hungria;
5. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução e a proposta fundamentada de decisão do Conselho que figura em anexo ao Conselho, à Comissão e aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

ANEXO DA RESOLUÇÃO

Proposta de decisão do Conselho

relativa à verificação, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, da existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores em que a União se funda

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado da União Europeia, nomeadamente o artigo 7.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta fundamentada do Parlamento Europeu,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu,

Considerando o seguinte:

- (1) A União funda-se nos valores referidos no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE), que são comuns aos Estados-Membros e entre os quais se inclui o respeito pela democracia, o Estado de direito e os direitos do Homem. Nos termos do artigo 49.º do TUE, a adesão à União Europeia pressupõe o respeito e a promoção dos valores referidos no artigo 2.º do TUE.
- (2) A adesão da Hungria foi um ato voluntário baseado numa decisão soberana, com um amplo consenso de todo o espectro político húngaro.
- (3) Na sua proposta fundamentada, o Parlamento Europeu expôs as suas preocupações face à situação na Hungria. As principais preocupações estão relacionadas, em particular, com o funcionamento do sistema constitucional e eleitoral, a independência do poder judicial e de outras instituições, os direitos dos magistrados, a corrupção e os conflitos de interesses, a privacidade e a proteção de dados, a liberdade de expressão, a liberdade académica, a liberdade de religião, a liberdade de associação, o direito à igualdade de tratamento, os direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo os ciganos e os judeus, bem como a proteção contra declarações de ódio contra essas minorias, os direitos fundamentais dos migrantes, dos requerentes de asilo e dos refugiados e os direitos sociais e económicos.
- (4) O Parlamento Europeu constatou igualmente que as autoridades húngaras manifestaram sempre a disposição de debater a legalidade de qualquer medida concreta, não tendo, porém, adotado todas as medidas recomendadas nas suas resoluções precedentes.
- (5) Na sua resolução de 17 de maio de 2017 sobre a situação na Hungria, o Parlamento Europeu considerou que a situação atual na Hungria constitui um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º do TUE e garante a abertura do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE.

- (6) Na sua comunicação de 2003 sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, a Comissão enumerou muitas fontes de informação a considerar na supervisão do respeito e na promoção de valores comuns, tais como os relatórios de organizações internacionais e de ONG e as decisões dos tribunais regionais e internacionais. Um vasto leque de intervenientes a nível nacional, europeu e internacional manifestaram a sua profunda preocupação com a situação da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais na Hungria, incluindo as instituições e organismos da União, o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), as Nações Unidas (ONU), bem como numerosas organizações da sociedade civil, mas estes pareceres devem ser considerados juridicamente não vinculativos, porquanto unicamente o Tribunal de Justiça da União Europeia pode interpretar as disposições dos Tratados.

Funcionamento do sistema constitucional e eleitoral

- (7) A Comissão de Veneza manifestou, em várias ocasiões, preocupação com o processo de elaboração da Constituição da Hungria, tanto no que diz respeito à Lei Fundamental como às alterações a este texto. Congratulou-se com o facto de a Lei Fundamental estabelecer uma ordem constitucional baseada na democracia, no Estado de direito e na proteção dos direitos fundamentais enquanto princípios subjacentes e reconheceu os esforços envidados no sentido de estabelecer uma ordem constitucional em consonância com os valores e normas democráticos europeus comuns e de regular os direitos e liberdades fundamentais em conformidade com instrumentos internacionais vinculativos. As críticas incidiram sobre a falta de transparência do processo, a participação insuficiente da sociedade civil, a ausência de uma verdadeira consulta, o risco que corre a separação de poderes e o enfraquecimento do sistema de equilíbrio de poderes.
- (8) As competências do Tribunal Constitucional húngaro foram limitadas na sequência da reforma constitucional, nomeadamente no que diz respeito às questões orçamentais, à abolição da *actio popularis*, à possibilidade de o Tribunal remeter para a sua jurisprudência anterior a 1 de janeiro de 2012 e à limitação da competência do Tribunal para fiscalizar a constitucionalidade de quaisquer alterações à Lei Fundamental, com exceção das que tenham um carácter meramente processual. A Comissão de Veneza manifestou sérias preocupações com estas limitações e com o processo de nomeação de juízes e, no seu parecer sobre a Lei CLI de 2011 relativa ao Tribunal Constitucional da Hungria, adotado em 19 de junho de 2012, e no seu parecer sobre a quarta alteração à Lei Fundamental da Hungria, adotado em 17 de junho de 2013, recomendou às autoridades húngaras que assegurassem o necessário equilíbrio de poderes. Nos seus pareceres, a Comissão de Veneza identificou igualmente uma série de elementos positivos das reformas, como as disposições em matéria de garantias orçamentais, excluindo a possibilidade de reeleição dos juízes e a atribuição ao Comissário para os Direitos Fundamentais do direito de iniciar procedimentos de controlo *ex post*.
- (9) Nas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou preocupação quanto ao facto de o atual procedimento de fiscalização da constitucionalidade limitar o acesso ao Tribunal Constitucional, não prever um prazo para o exercício de revisão constitucional e não ter um efeito suspensivo sobre a legislação contestada. Assinalou igualmente que as disposições da nova Lei relativa ao Tribunal Constitucional fragilizam a segurança do mandato dos juízes e aumentam a influência do governo na composição e no funcionamento do Tribunal Constitucional, uma vez que alteram o procedimento de nomeação dos magistrados, o número de juízes do Tribunal e a idade de reforma dos juízes. O Comité mostrou-se também preocupado com a limitação das competências e dos poderes do Tribunal Constitucional para rever a legislação com repercussões orçamentais.

- (10) No seu relatório, adotado em 27 de junho de 2018, a missão de observação eleitoral limitada do Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE afirmou que a administração técnica das eleições era profissional e transparente, que os direitos e as liberdades fundamentais foram respeitados na globalidade, tendo, porém, sido exercidos num clima adverso. A administração eleitoral cumpriu o seu mandato de forma profissional e transparente, tendo gozado de confiança geral entre as partes interessadas e sido geralmente considerado imparcial. A campanha foi animada, mas a retórica de campanha hostil e intimidante limitou o espaço para um debate de fundo e reduziu a capacidade de os eleitores fazerem uma escolha informada. O financiamento público das campanhas e os limites máximos das despesas visam garantir a igualdade de oportunidades para todos os candidatos. No entanto, a capacidade dos candidatos para competir em pé de igualdade foi significativamente comprometida pelos gastos excessivos do Governo em anúncios públicos de informação que amplificaram a mensagem da campanha da coligação no poder. Na ausência de requisitos em matéria de comunicação de informações até ao final das eleições, os eleitores foram efetivamente privados de informações sobre o financiamento das campanhas eleitorais, fator essencial para poderem fazer uma escolha informada. Manifestou igualmente preocupação relativamente à delimitação dos círculos uninominais. Foram expressas preocupações semelhantes no parecer conjunto de 18 de junho de 2012 relativo à Lei sobre a eleição dos deputados ao Parlamento da Hungria, adotado pela Comissão de Veneza e pelo Conselho das Eleições Democráticas, no qual se mencionava que a delimitação das circunscrições deveria ser feita de forma transparente e profissional, no quadro de um processo imparcial e isento, ou seja, evitando uma divisão arbitrária dos círculos eleitorais para satisfazer objetivos políticos a curto prazo (gerrymandering).
- (11) Nos últimos anos, o Governo húngaro recorreu frequentemente a consultas nacionais, alargando a democracia direta a nível nacional. Em 27 de abril de 2017, a Comissão salientou que o processo de consulta nacional "Vamos parar Bruxelas" continha várias alegações factualmente incorretas ou altamente enganadoras. O Governo húngaro realizou ainda consultas intituladas "A migração e o terrorismo", em maio de 2015, e contra um suposto "plano Soros", em outubro de 2017. Essas consultas estabeleceram um paralelismo entre o terrorismo e a migração, incitando ao ódio contra os migrantes e, em especial, a pessoa de George Soros e a União.

Independência do poder judicial e de outras instituições e direitos dos magistrados

- (12) Na sequência das profundas alterações ao quadro jurídico adotado em 2011, foram conferidos amplos poderes ao presidente do novo Gabinete Judicial Nacional (GJN). A Comissão de Veneza criticou estes amplos poderes no seu parecer sobre a Lei CLXII de 2011 relativa ao estatuto jurídico e à remuneração dos juízes e a Lei CLXI de 2011 relativa à organização e administração dos tribunais da Hungria, adotado em 19 de março de 2012, e no seu parecer sobre as leis orgânicas relativas ao poder judicial, adotado em 15 de outubro de 2012. Preocupações semelhantes foram formuladas pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a independência dos juízes e advogados em 29 de fevereiro de 2012 e em 3 de julho de 2013, bem como pelo Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) no relatório que aprovou em 27 de março de 2015. Todos estes intervenientes sublinharam a necessidade de reforçar o papel do órgão coletivo, o Conselho Judicial Nacional (CJN), enquanto órgão de supervisão, dado que o presidente do GJN, que é eleito pelo Parlamento húngaro, não pode ser considerado um órgão de gestão interna do poder judicial. Na sequência de recomendações internacionais, o estatuto do presidente do GJN foi alterado e os seus poderes foram limitados, a fim de se garantir um melhor equilíbrio entre o presidente e o CJN.

- (13) Desde 2012, a Hungria tomou medidas positivas para transferir certas funções do presidente do GJN para o CJN, de modo a criar um melhor equilíbrio entre estes dois órgãos. Todavia, é necessário realizar progressos adicionais. No seu relatório de 27 de março de 2015, o GRECO apelou a uma minimização dos riscos potenciais das decisões discricionárias por parte do presidente do GJN. O presidente do GJN pode, *inter alia*, transferir e nomear juizes e tem um papel a desempenhar em matéria de disciplina judicial. O presidente do GJN também apresenta recomendações ao Presidente da Hungria sobre a nomeação e a destituição de presidentes dos tribunais, incluindo presidentes e vice-presidentes dos tribunais de recurso. O GRECO acolheu favoravelmente o recém-adotado Código Deontológico dos Juizes, mas considerou que é possível torná-lo mais claro e organizar formação interna sobre o mesmo. O relatório do GRECO reconhece igualmente as alterações introduzidas nas regras aplicáveis aos processos de recrutamento e seleção judiciais entre 2012 e 2014 na Hungria e que reforçaram a função de supervisão do GJN no processo de seleção. Em 2 de maio de 2018, o CJN realizou uma sessão na qual adotou por unanimidade decisões relativas à prática do presidente do GJN de declarar sem efeito convites à apresentação de candidaturas a cargos judiciais e cargos superiores. As decisões consideraram ilegal a prática do presidente.
- (14) Em 29 de maio de 2018, o Governo húngaro apresentou um projeto de sétima alteração à Lei Fundamental (T/332), que foi adotado em 20 de junho de 2018 e introduziu um novo sistema de tribunais administrativos.
- (15) Na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia ("Tribunal de Justiça"), de 6 de novembro de 2012, no processo C-286/12, *Comissão/ Hungria*¹, no qual se considerou que, ao adotar um regime nacional que impõe a cessação da atividade profissional dos juizes, dos procuradores e dos notários que tenham atingido 62 anos de idade, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, o Parlamento húngaro aprovou a Lei XX de 2013, que prevê que a idade de reforma dos profissionais da justiça deve ser gradualmente reduzida para 65 anos de idade ao longo de um período de dez anos e define os critérios para a reintegração ou compensação. De acordo com a referida lei, os juizes aposentados tiveram a possibilidade de voltar a ocupar os seus antigos cargos no mesmo tribunal e nas mesmas condições existentes antes da entrada em vigor da regulamentação relativa à reforma ou, no caso de não quererem voltar, o direito de receberem uma indemnização fixa correspondente a 12 meses pela perda de remuneração e de apresentarem um pedido de indemnização adicional junto do tribunal, não estando, porém, garantida a reposição em funções administrativas de chefia; No entanto, a Comissão reconheceu as medidas da Hungria para tornar a sua legislação em matéria de reforma compatível com o direito da União. No seu relatório de outubro de 2015, o Instituto dos Direitos do Homem da Ordem Internacional dos Advogados declarou que a maioria dos juizes demitidos não regressou aos cargos de origem, em parte porque os lugares anteriores estavam já ocupados. Mencionou igualmente que a independência e a imparcialidade do poder judicial húngaro não podem ser garantidas e que a debilidade do Estado de direito permanece.
- (16) No seu acórdão de 16 de julho de 2015, *Gazsó/ Hungria*, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) considerou que houve uma violação do direito a um processo equitativo e do direito a um recurso efetivo. O TEDH chegou à conclusão de que as violações tiveram origem na incapacidade recorrente da Hungria para assegurar que os processos de determinação de direitos e obrigações civis sejam concluídos dentro de um prazo razoável e para tomar medidas que permitam aos interessados pedir uma reparação pela duração excessiva dos

¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2012, *Comissão/ Hungria*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

processos cíveis a nível nacional. A execução do acórdão ainda está pendente. Um novo Código de Processo Civil, adotado em 2016, prevê a aceleração dos processos cíveis através da introdução de um procedimento em duas fases. A Hungria informou o Comité de Ministros do Conselho da Europa de que a nova lei que cria uma via de recurso efetiva para os procedimentos prolongados será adotada até outubro de 2018.

- (17) No seu acórdão de 23 de junho de 2016, *Baka/ Hungria*, o TEDH considerou que houve uma violação do direito de acesso a um tribunal e da liberdade de expressão de András Baka, que, em junho de 2009, foi eleito Presidente do Supremo Tribunal por um mandato de seis anos, mas deixou de ocupar essa posição em conformidade com as disposições transitórias da Lei Fundamental, que preveem que o Cúria é o sucessor legal do Supremo Tribunal. A execução do acórdão ainda está pendente. Em 10 de março de 2017, o Comité de Ministros do Conselho da Europa solicitou a tomada de medidas para evitar novas demissões prematuras de juízes com base em motivos idênticos e para prevenir abusos nesta matéria. O Governo húngaro observou que essas medidas não estão relacionadas com a execução do acórdão.
- (18) Em 29 de setembro de 2008, András Jóri foi nomeado comissário para a proteção de dados por um mandato de seis anos. No entanto, o Parlamento húngaro decidiu reformar o sistema de proteção de dados, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012, e substituir o comissário por uma autoridade nacional para a proteção dos dados e a liberdade de informação. András Jóri teve de cessar o seu mandato antes do termo. Em 8 de abril de 2014, o Tribunal de Justiça considerou que a independência das autoridades de supervisão inclui necessariamente a obrigação de lhes permitir cumprir todo o seu mandato e que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹. A Hungria alterou as regras de nomeação do comissário, apresentou um pedido de desculpas e pagou o montante da indemnização acordado.
- (19) A Comissão de Veneza identificou várias lacunas no seu parecer sobre a Lei CLXIII de 2011 relativa ao Ministério Público e a Lei CLXIV de 2011 relativa ao estatuto do Procurador-Geral, dos delegados do Ministério Público e de outros funcionários e à carreira no Ministério Público da Hungria, adotado em 19 de junho de 2012. No seu relatório de 27 de março de 2015, o GRECO instou as autoridades húngaras a tomarem medidas adicionais para prevenir abusos e aumentar a independência do Ministério Público, nomeadamente suprimindo a possibilidade de o Procurador-Geral ser reeleito. Além disso, o GRECO apelou a que os processos disciplinares contra procuradores comuns sejam mais transparentes e a que as decisões relativas à transferência de processos de um procurador para outro se pautem por critérios e razões de caráter estritamente jurídico. De acordo com o Governo húngaro, o relatório de conformidade do GRECO de 2017 reconheceu os progressos realizados pela Hungria no que se refere aos procuradores (a publicação ainda não foi autorizada pelas autoridades húngaras, apesar dos apelos feitos nas sessões plenárias do GRECO). O segundo relatório de conformidade encontra-se pendente.

Corrupção e conflitos de interesses

¹ Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

- (20) No seu relatório de 27 de março de 2015, o GRECO solicitou a adoção de códigos de conduta para os deputados ao Parlamento húngaro, que contenham orientações para casos de conflitos de interesses. Além disso, os deputados devem ter a obrigação de comunicar conflitos de interesses que eventualmente surjam de uma forma ad hoc e a obrigação mais forte de apresentar declarações de património. Esta medida deve ser acompanhada de disposições que prevejam a aplicação de sanções em caso de apresentação de declarações de património inexatas. Além disso, as declarações de património devem ser publicadas em linha, a fim de permitir um verdadeiro controlo pela população. Deve ser criada uma base de dados eletrónica normalizada para permitir que todas as declarações e alterações nelas introduzidas sejam acessíveis de forma transparente.
- (21) No seu relatório, adotado em 27 de junho de 2018, a missão de observação eleitoral limitada do Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE concluiu que o controlo limitado das despesas de campanha e a ausência de informações precisas sobre as fontes de financiamento da campanha até ao fim das eleições comprometiam a transparência deste financiamento e a possibilidade de os eleitores fazerem uma escolha informada, o que é contrário às obrigações internacionais e às boas práticas. O Gabinete Estatal de Auditoria tem competência para monitorizar e controlar o cumprimento dos requisitos legais. O relatório não incluía o relatório de auditoria oficial do Gabinete Estatal de Auditoria relativo às eleições legislativas de 2018, por não estar concluído na altura.
- (22) Em 7 de dezembro de 2016, o Comité Diretor da Parceria Governo Aberto recebeu uma carta do Governo húngaro anunciando a sua retirada imediata da parceria, que congrega, numa base voluntária, 75 países e centenas de organizações da sociedade civil. O Governo da Hungria tinha estado sob fiscalização da Parceria Governo Aberto desde julho de 2015, devido a preocupações manifestadas pelas organizações da sociedade civil, em particular em relação à sua liberdade de funcionamento no país. Nem todos os Estados-Membros da UE são membros da Parceria Governo Aberto.
- (23) A Hungria beneficia de financiamento da União correspondente a 4,4 % do seu PIB ou a mais de metade do investimento público. A percentagem de contratos adjudicados após procedimentos de contratação pública que apenas receberam uma única oferta permaneceu alta em 2016, correspondendo a 36 %. A Hungria registou a percentagem mais elevada da União de recomendações financeiras do OLAF no que respeita aos Fundos Estruturais e à agricultura no período de 2013-2017. Em 2016, o OLAF concluiu uma investigação sobre um projeto de transportes de 1,7 milhões de euros na Hungria, no qual os principais participantes eram várias empresas internacionais de construção. O inquérito revelou irregularidades muito graves, bem como eventuais casos de fraude e corrupção na execução do projeto. Em 2017, o OLAF detetou "graves irregularidades" e "conflitos de interesse" durante a sua investigação sobre 35 contratos de iluminação pública adjudicados à empresa que, na altura, era controlada pelo genro do Primeiro-Ministro húngaro. O OLAF enviou o seu relatório final acompanhado de recomendações financeiras à Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão, com o objetivo de recuperar 43,7 milhões de EUR, e de recomendações judiciais dirigidas ao Procurador-Geral da Hungria. Um inquérito transfronteiriço, concluído pelo OLAF em 2017, incidiu sobre alegações relacionadas com a potencial utilização abusiva de fundos da União em 31 projetos de investigação e desenvolvimento. O inquérito, que teve lugar na Hungria, na Letónia e na Sérvia, revelou um sistema de subcontratação utilizado para aumentar artificialmente os custos do projeto e ocultar o facto de os fornecedores finais serem empresas associadas. Por conseguinte, o OLAF concluiu o inquérito com uma recomendação financeira à Comissão para recuperar 28,3 milhões de euros e uma recomendação judicial destinada às autoridades judiciais húngaras. A Hungria decidiu não participar na criação de uma

Procuradoria Europeia competente para investigar, intentar ações judiciais e levar a julgamento os autores e os cúmplices de infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União.

- (24) De acordo com o sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial, a eficácia do governo húngaro diminuiu desde 1996 e este país é um dos Estados-Membros da União com o governo menos eficaz; Todas as regiões húngaras estão muito abaixo da média da União em termos de qualidade da governação. Segundo o Relatório Anticorrupção da UE publicado pela Comissão Europeia em 2014, a corrupção é considerada uma prática generalizada (89 %) na Hungria. De acordo com o relatório sobre a competitividade mundial ("*Global Competitiveness Report*") 2017-2018, publicado pelo Fórum Económico Mundial, o elevado nível de corrupção constituiu um dos fatores mais problemáticos para a atividade empresarial na Hungria.

Privacidade e proteção de dados

- (25) No seu acórdão de 12 de janeiro de 2016, *Szabó e Vissy/ Hungria*, o TEDH considerou que o direito ao respeito pela vida privada era violado devido à insuficiência de garantias jurídicas contra a vigilância secreta ilegal para efeitos de segurança nacional, nomeadamente no âmbito da utilização das telecomunicações. Os requerentes não alegam ter sido submetidos a quaisquer medidas de vigilância secretas, pelo que não se afigurou necessária qualquer outra medida individual. A alteração da legislação pertinente é necessária como medida geral. Estão atualmente a ser debatidas pelos peritos dos ministérios competentes da Hungria propostas de alteração da Lei relativa aos serviços de segurança nacional. A execução deste acórdão continua, por conseguinte, pendente.
- (26) Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou a sua preocupação por o quadro jurídico da Hungria em matéria de vigilância secreta para efeitos de segurança nacional permitir a interceção em larga escala de comunicações e conter salvaguardas insuficientes contra a violação arbitrária do direito à vida privada. Mostrou-se igualmente preocupado com a ausência de disposições destinadas a assegurar vias de recurso eficazes em casos de abuso e a rápida notificação da pessoa em causa, sem comprometer o objetivo da restrição, após o termo da medida de vigilância.

Liberdade de expressão

- (27) Em 22 de junho de 2015, a Comissão de Veneza emitiu o seu parecer sobre a legislação relativa à comunicação social (a Lei CLXXXV relativa aos serviços de comunicação social e aos meios de comunicação social, a Lei CIV relativa à liberdade de imprensa e a legislação sobre a tributação das receitas da publicidade dos meios de comunicação social) na Hungria, no qual solicitou várias alterações à Lei da Imprensa e à Lei da Comunicação Social, em especial no que diz respeito à definição de "conteúdos ilegais", à divulgação das fontes jornalísticas e às sanções aplicadas aos órgãos de comunicação social. Foram expressas preocupações semelhantes na análise encomendada pelo Gabinete do Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social em fevereiro de 2011, no parecer do antigo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa sobre a legislação relativa à comunicação social na Hungria, à luz das normas do Conselho da Europa sobre a liberdade dos meios de comunicação social, de 25 de fevereiro de 2011, bem como no exame dos peritos do Conselho da Europa sobre a legislação húngara relativa aos meios de comunicação social, de 11 de maio de 2012. Na sua declaração de 29 de janeiro de 2013, o Secretário-Geral do Conselho da Europa congratulou-se com o facto de os debates no domínio

dos meios de comunicação terem conduzido a várias alterações importantes. No entanto, as outras preocupações foram retomadas pelo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa no relatório elaborado na sequência da sua visita à Hungria, que foi publicado em 16 de dezembro de 2014. O Comissário fez igualmente referência a questões como a concentração da propriedade dos órgãos de comunicação social e a autocensura e assinalou que o quadro jurídico que criminaliza a difamação deve ser revogado.

- (28) No seu parecer de 22 de junho de 2015 sobre a legislação relativa à comunicação social, a Comissão de Veneza reconheceu os esforços envidados pelo Governo húngaro, ao longo dos anos, para melhorar o texto original das leis relativas à comunicação social, em consonância com os comentários de vários observadores, incluindo o Conselho da Europa, e considerou positiva a vontade das autoridades húngaras de prosseguir o diálogo. No entanto, a Comissão de Veneza insistiu na necessidade de alteração das normas que regem a eleição dos membros do Conselho da Comunicação Social, a fim de assegurar uma representação equitativa dos grupos políticos e de outros grupos importantes do ponto de vista social, e de revisão do método de designação e da posição do presidente do Conselho da Comunicação Social ou do presidente da Autoridade para a Comunicação Social, tendo em vista reduzir a concentração de poderes e garantir a neutralidade política; pelos mesmos motivos também o conselho de administração deve ser alterado. A Comissão de Veneza recomendou igualmente que a governação dos meios de comunicação social com missão de serviço público seja descentralizada e que a agência noticiosa nacional não seja o fornecedor exclusivo de notícias aos prestadores de serviços de comunicação social com missão de serviço público. Foram expressas preocupações semelhantes na análise encomendada pelo Gabinete do Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social em fevereiro de 2011, no parecer do antigo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa sobre a legislação relativa à comunicação social na Hungria, à luz das normas do Conselho da Europa sobre a liberdade dos meios de comunicação social, de 25 de fevereiro de 2011, bem como no exame dos peritos do Conselho da Europa sobre a legislação húngara relativa aos meios de comunicação social, de 11 de maio de 2012. Na sua declaração de 29 de janeiro de 2013, o Secretário-Geral do Conselho da Europa congratulou-se com o facto de os debates no domínio dos meios de comunicação terem conduzido a várias alterações importantes. No entanto, as outras preocupações foram retomadas pelo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa no relatório elaborado na sequência da sua visita à Hungria, que foi publicado em 16 de dezembro de 2014.
- (29) Em 18 de outubro de 2012, a Comissão de Veneza adotou o seu parecer sobre a Lei CXII de 2011 relativa ao direito à livre escolha em matéria de informação e à liberdade de informação na Hungria. Apesar da avaliação globalmente positiva, a Comissão de Veneza assinalou que é necessário realizar melhorias adicionais. No entanto, na sequência de alterações posteriores à referida lei, o direito de acesso a informações do governo foi significativamente limitado. Essas alterações foram criticadas na análise encomendada pelo Gabinete do Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social em março de 2016. Indicou que os montantes a cobrar para os custos diretos parecem ser inteiramente razoáveis, sendo, porém, inaceitável faturar o tempo de que os funcionários públicos necessitam para responder aos pedidos. Como foi reconhecido no relatório de 2018 da Comissão para cada país específico, o Comissário para a Proteção dos Dados e os tribunais, incluindo o Tribunal Constitucional, adotaram uma posição progressista nos processos relacionados com a transparência.
- (30) No seu relatório, adotado em 27 de junho de 2018, a missão de observação eleitoral limitada do Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE às eleições

legislativas de 2018 na Hungria declarou que o acesso à informação, bem como a liberdade dos meios de comunicação social e de associação foram restringidos, nomeadamente por recentes alterações jurídicas, e que a cobertura mediática da campanha foi muito vasta, mas altamente polarizada e desprovida de análise crítica, devido à politização da propriedade dos meios de comunicação social e à influência das campanhas de publicidade governamentais. O organismo público de radiodifusão cumpriu o seu mandato de disponibilizar gratuitamente tempo de antena aos candidatos, mas os seus boletins de informação e a sua produção editorial favoreceram claramente a coligação no poder, o que contradiz as normas internacionais. A maioria dos organismos de radiodifusão comerciais eram parciais na sua cobertura, tomando partido quer pelos partidos no poder quer pelos partidos da oposição. Os meios de comunicação em linha proporcionaram uma plataforma para um debate político pluralista e centrado na resolução dos problemas. Observou ainda que a politização da propriedade, associada a um quadro jurídico restritivo e à inexistência de uma entidade reguladora para a comunicação independente, teve um efeito dissuasor na liberdade editorial, dificultando o acesso dos eleitores a uma informação pluralista. Mencionou ainda que as alterações tinham introduzido restrições indevidas no acesso à informação, alargando a definição de informação não sujeita a divulgação e aumentando os custos de tratamento dos pedidos de informação.

- (31) Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou preocupação com a legislação e as práticas da Hungria em matéria de comunicação social que restringem a liberdade de opinião e de expressão. Afirmou recluir que, na sequência de sucessivas alterações da legislação, o quadro legislativo atual não garante plenamente uma imprensa livre e sem censura. Registou com preocupação que o Conselho da Comunicação Social e a Autoridade para a Comunicação Social carecem de independência suficiente para desempenhar as suas funções e têm poderes regulamentares e sancionatórios excessivos.
- (32) Em 13 de abril de 2018, o Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social condenou veementemente a publicação de uma lista de mais de 200 pessoas por um órgão de comunicação social húngaro que afirmou que mais de 2 000 pessoas, incluindo as indicadas na lista pelo nome, estariam alegadamente a trabalhar no sentido de "derrubar o governo". A lista foi publicada pela revista húngara Figyelő em 11 de abril e inclui muitos jornalistas e outros cidadãos. Em 7 de maio de 2018, o Representante da OSCE para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social exprimiu grande preocupação face à recusa de acreditação de vários jornalistas independentes, o que os impediu de fazer a cobertura da sessão inaugural do novo Parlamento húngaro. Foi também sublinhado que esse acontecimento não deveria ser utilizado como meio para restringir o conteúdo de peças jornalísticas críticas e que tal prática constitui um mau precedente para o novo mandato do Parlamento húngaro.

Liberdade académica

- (33) Em 6 de outubro de 2017, a Comissão de Veneza adotou o seu parecer sobre a Lei XXV de 4 de abril de 2017 relativa à alteração da Lei CCIV de 2011 referente ao ensino superior. Concluiu que, do ponto de vista do primado do Direito e dos direitos e garantias fundamentais, é altamente problemático estabelecer regras mais severas, sem razões muito fortes, associadas a prazos rigorosos e a consequências jurídicas graves, para as universidades estrangeiras há anos estabelecidas na Hungria e que aí exercem legalmente a sua atividade. Estas universidades e os seus estudantes são protegidos por normas nacionais e internacionais relativas à liberdade académica, à liberdade de expressão e de reunião, bem como ao direito e

à liberdade de ensino. A Comissão de Veneza recomendou que as autoridades húngaras, em particular, velem por que as novas normas relativas à obrigação de possuir uma autorização de trabalho não afetem de forma desproporcionada a liberdade académica e sejam aplicadas de forma não discriminatória e flexível, sem comprometer a qualidade e o carácter internacional do ensino já oferecido pelas universidades existentes. As preocupações quanto à alteração da Lei CCIV de 2011 referente ao ensino superior foram igualmente partilhadas, na sua declaração de 11 de abril de 2017, pelos Relatores Especiais das Nações Unidas sobre a liberdade de opinião e de expressão, sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação e sobre os direitos culturais. Nas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas refere-se à inexistência de uma justificação suficiente para a imposição de tais restrições à liberdade de pensamento, de expressão e de associação, bem como à liberdade académica.

- (34) Em 17 de outubro de 2017, o Parlamento húngaro prorrogou para 1 de janeiro de 2019 o prazo para as universidades estrangeiras que funcionam no país respeitarem os novos critérios a pedido das instituições interessadas e na sequência da recomendação da presidência da Conferência de Reitores húngara. A Comissão de Veneza saudou essa prorrogação. As negociações entre o Governo húngaro e os estabelecimentos de ensino superior estrangeiros em causa, em particular a Universidade da Europa Central, ainda estão em curso, enquanto as universidades estrangeiras permanecem num limbo jurídico, apesar de a Universidade Europeia Central ter cumprido os novos requisitos em tempo devido.
- (35) Em 7 de dezembro de 2017, a Comissão decidiu intentar uma ação contra a Hungria junto do Tribunal de Justiça da União Europeia por considerar que a alteração da Lei CCIV de 2011 referente ao ensino superior restringe de forma desproporcionada o funcionamento das universidades da União e de países terceiros, pelo que deve ser alinhada pelo direito da União. A Comissão considerou que a nova legislação é contrária ao direito de liberdade académica, ao direito à educação e à liberdade de empresa, tal como previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ("Carta") e decorre das obrigações jurídicas assumidas pela União no âmbito do direito comercial internacional.
- (36) Em 9 de agosto de 2018, veio a público que o Governo húngaro tencionava suspender o programa de cursos de mestrado da Universidade Pública Eötvös Loránd (ELTE) e recusar o reconhecimento do diploma de Master em Estudos de Género da Universidade Central Europeia, um estabelecimento privado. O Parlamento Europeu destaca que uma interpretação incorreta do conceito de género dominou o discurso público na Hungria, e lamenta esta interpretação deliberadamente incorreta dos termos "género" e "igualdade de género". O Parlamento Europeu condena os ataques à liberdade de ensino e de investigação, em particular em matéria de estudos de género, que procuram analisar as relações de poder, a discriminação e as relações de género na sociedade, bem como encontrar soluções para as desigualdades, e que se tornaram alvo de campanhas difamatórias. O Parlamento Europeu apela a uma plena reposição e à salvaguarda do princípio democrático fundamental da liberdade de ensino.

Liberdade de religião

- (37) Em 30 de dezembro de 2011, o Parlamento húngaro aprovou a Lei CCVI de 2011 relativa à liberdade de consciência e de religião e ao estatuto jurídico das igrejas, confissões e comunidades religiosas da Hungria, tendo a mesma entrado em vigor em 1 de janeiro de 2012. Esta lei reviu a personalidade jurídica de muitas organizações religiosas e reduziu para 14 o número de igrejas legalmente reconhecidas na Hungria. Em 16 de dezembro de 2011, o

Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa partilhou a sua preocupação em relação a esta lei numa carta dirigida às autoridades húngaras. Em fevereiro de 2012, em resposta à pressão internacional, o Parlamento húngaro aumentou para 31 o número de igrejas reconhecidas. Em 19 de março de 2012, a Comissão de Veneza adotou o seu parecer sobre a Lei CCVI de 2011 relativa ao direito à liberdade de consciência e de religião e ao estatuto jurídico das igrejas, confissões e comunidades religiosas da Hungria, no qual assinala que esta lei estabelece uma série de requisitos que são excessivos e se baseiam em critérios arbitrários no que diz respeito ao reconhecimento de uma igreja. Assinalou ainda que a lei conduziu a um processo de anulação do registo de centenas de igrejas legalmente reconhecidas anteriormente e causa, em certa medida, um tratamento desigual e mesmo discriminatório das confissões e comunidades religiosas, em função do facto de serem ou não reconhecidas.

- (38) Em fevereiro de 2013, o Tribunal Constitucional da Hungria determinou que a anulação do registo das igrejas reconhecidas era inconstitucional. Em resposta à decisão do Tribunal Constitucional, o Parlamento húngaro alterou a Lei Fundamental em março de 2013. Em junho e setembro de 2013, o Parlamento húngaro alterou a Lei CCVI de 2011 de modo a criar uma classificação assente em dois níveis, a saber "comunidades religiosas" e "igrejas registadas". Em setembro de 2013, o Parlamento húngaro também alterou expressamente a Lei Fundamental para conferir a si próprio autoridade para selecionar as comunidades religiosas suscetíveis de "cooperar" com o Estado na realização de "atividades de interesse público", conferindo a si próprio um poder discricionário para reconhecer uma organização religiosa, com uma maioria de dois terços.
- (39) No seu acórdão de 8 de abril de 2014, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e outros/Hungria*, o TEDH considerou que a Hungria violou a liberdade de associação, interpretada à luz da liberdade de consciência e de religião. O Tribunal Constitucional da Hungria considerou inconstitucionais certas regras que regem as condições de reconhecimento como igreja e ordenou ao legislador que harmonizasse as regras pertinentes com os requisitos estabelecidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A Lei pertinente foi, consequentemente, apresentada ao Parlamento húngaro em dezembro de 2015, não tendo, porém, obtido a maioria necessária. A execução do acórdão ainda está pendente.

Liberdade de associação

- (40) Em 9 de julho de 2014, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa indicou na sua carta às autoridades húngaras que estava preocupado com a retórica de estigmatização usada por políticos para pôr em causa a legitimidade do trabalho das ONG no âmbito das auditorias realizadas pelo serviço de controlo do Governo húngaro às ONG que gerem o Fundo ONG das subvenções do EEE/Noruega e dele beneficiam. O Governo húngaro assinou um acordo com o Fundo e, por conseguinte, os pagamentos das subvenções continuam a ser efetuados. De 8 a 16 de fevereiro de 2016, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores dos direitos humanos visitou a Hungria e indicou, no seu relatório, que decorrem importantes desafios do quadro jurídico existente que rege o exercício das liberdades fundamentais, como os direitos à liberdade de opinião e de expressão, de reunião pacífica e de associação, e que a legislação relativa à segurança nacional e à migração também pode impor restrições à sociedade civil em geral.
- (41) Em abril de 2017, foi apresentado ao Parlamento húngaro um projeto de lei sobre a transparência das organizações que recebem apoio do estrangeiro com o objetivo declarado de introduzir requisitos relacionados com a prevenção do branqueamento de capitais ou do terrorismo. A Comissão de Veneza reconheceu, em 2013, que pode haver várias razões para

um Estado restringir o financiamento estrangeiro, incluindo a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, não devendo, porém, esses objetivos legítimos ser utilizados como pretexto para controlar as ONG ou restringir a sua capacidade para realizar o seu trabalho legítimo, nomeadamente em matéria de defesa dos direitos humanos. Em 26 de abril de 2017, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa endereçou uma carta ao Presidente da Assembleia Nacional da Hungria, na qual assinalava que o projeto de lei havia sido apresentado no contexto de constante retórica hostil de certos membros da coligação no poder, que rotularam publicamente algumas ONG de "agentes estrangeiros", com base na sua fonte de financiamento, e contestaram a sua legitimidade; a expressão "agentes estrangeiros" esteve, no entanto, ausente do projeto. Foram formuladas preocupações semelhantes na declaração de 7 de março de 2017 do Presidente da Conferência das Organizações Internacionais Não Governamentais do Conselho da Europa e do Presidente do Conselho de Peritos sobre o Direito das ONG, bem como no parecer de 24 de abril de 2017, elaborado pelo Conselho de Peritos sobre o Direito das ONG e na declaração, de 15 de maio de 2017, dos Relatores Especiais das Nações Unidas sobre a situação dos defensores dos direitos humanos e a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão.

- (42) Em 13 de junho de 2017, o Parlamento húngaro aprovou o projeto de lei com várias alterações. No seu parecer de 20 de junho de 2017, a Comissão de Veneza reconheceu que a expressão "organizações que recebem apoio do estrangeiro" é neutra e descritiva, e que algumas dessas alterações representavam uma importante melhoria, mas que, ao mesmo tempo, não tinham sido consideradas algumas outras preocupações e as alterações não eram suficientes para atenuar os receios de que a lei causasse uma ingerência desproporcionada e desnecessária nas liberdades de associação e de expressão, no direito à vida privada e na proibição da discriminação. Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas salientou a ausência de uma justificação suficiente para a imposição destas exigências, que pareciam fazer parte de uma tentativa para desacreditar certas ONG, incluindo as ONG que se consagram à proteção dos direitos humanos na Hungria.
- (43) Em 7 de dezembro de 2017, a Comissão decidiu intentar uma ação contra a Hungria por não cumprir as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do Tratado relativas à livre circulação de capitais, uma vez que a lei sobre as ONG contém disposições que, no entender da Comissão, discriminam indiretamente e restringem de forma desproporcionada os donativos do estrangeiro a favor das organizações da sociedade civil. Além disso, a Comissão alegou que a Hungria violou o direito à liberdade de associação e os direitos à proteção da vida privada e dos dados pessoais consagrados na Carta, interpretados em articulação com as disposições do Tratado relativas à livre circulação de capitais constantes dos artigos 26.º, n.º 2, 56.º e 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- (44) Em fevereiro de 2018, o Governo húngaro apresentou um pacote legislativo composto por três projetos de lei (T/19776, T/19775, T/19774). Em 14 de fevereiro de 2018, o Presidente da Conferência das Organizações Internacionais Não Governamentais do Conselho da Europa e o Presidente do Conselho de Peritos sobre o Direito das ONG emitiram uma declaração em que afirmavam que este pacote não respeita a liberdade de associação, em especial no caso das ONG que se ocupam de migrantes. Em 15 de fevereiro de 2018, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa manifestou preocupações semelhantes. Em 8 de março de 2018, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, o Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, o Especialista Independente para os direitos humanos e a

solidariedade internacional, o Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes e a Relatora Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias conexas advertiram que o projeto de lei poderia conduzir a restrições indevidas à liberdade de associação e à liberdade de expressão na Hungria. Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas expressou preocupação pelo facto de, ao aludir à "sobrevivência da nação" e à proteção dos cidadãos e da cultura e ao estabelecer uma ligação entre o trabalho das ONG e um alegado conluio internacional, o pacote legislativo estigmatizar as ONG e limitar a capacidade destas últimas para levar a cabo as suas importantes atividades em prol dos direitos humanos e, em particular, dos direitos dos refugiados, requerentes de asilo e migrantes. Mostrou-se igualmente preocupado com a possibilidade de a imposição de restrições ao financiamento externo a favor das ONG ser utilizada para exercer uma pressão ilegítima sobre estas ou interferir de forma injustificada nas suas atividades. Um dos projetos de lei visava tributar os fundos das ONG recebidos de fora da Hungria, incluindo o financiamento da União, com uma taxa de 25 %; o pacote legislativo inibiria igualmente as ONG de interpor recurso de decisões arbitrárias. Em 22 de março de 2018, a Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos Humanos da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa solicitou um parecer da Comissão de Veneza sobre o projeto de pacote legislativo.

- (45) Em 29 de maio de 2018, o Governo húngaro apresentou um projeto de lei que altera determinadas leis relativas às medidas de luta contra a imigração ilegal (T/333). O projeto é uma versão revista do pacote legislativo anterior e propõe a aplicação de sanções penais contra quem "facilitar a imigração ilegal". No mesmo dia, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados apelou à retirada da proposta e manifestou a sua preocupação quanto ao facto de essas propostas, caso fossem aprovadas, privarem as pessoas que são forçadas a abandonar os seus lares de ajuda e serviços de assistência indispensáveis e de inflamarem ainda mais o já tenso debate público, bem como de contribuírem para o aumento dos comportamentos xenófobos. Em 1 de junho de 2018, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa manifestou preocupações semelhantes. Em 31 de maio de 2018, o presidente da Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos Humanos da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa confirmou o pedido de um parecer da Comissão de Veneza sobre a nova proposta. O projeto foi adotado em 20 de junho de 2018, antes da emissão do parecer da Comissão de Veneza. Em 21 de junho de 2018, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos condenou a decisão do Parlamento húngaro. Em 22 de junho de 2018, a Comissão de Veneza e o Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE indicaram que a disposição relativa à responsabilidade penal poderia dissuadir qualquer atividade relacionada com a expressão e a organização e atentar contra o direito à liberdade de associação e de expressão, pelo que deveria ser revogada. Em 19 de julho de 2018, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir à Hungria relativa à nova legislação que tipifica como crime as atividades de apoio aos pedidos de asilo e de residência e que limitam posteriormente o direito a pedir asilo.

Direito à igualdade de tratamento

- (46) O Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre a discriminação contra as mulheres na legislação e na prática visitou a Hungria de 17 a 27 de maio de 2016. No seu relatório, o Grupo de Trabalho afirmou que não se deve gerar um desequilíbrio entre um modelo conservador de família, cuja proteção é garantida enquanto fator essencial para a sobrevivência nacional, e os direitos políticos, económicos e sociais das mulheres e a sua emancipação. O Grupo de Trabalho assinalou igualmente que o direito das mulheres à igualdade não pode ser visto apenas à luz da proteção dos grupos vulneráveis, a par das

crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência, uma vez que as mulheres fazem parte integrante de todos estes grupos. Os novos livros escolares ainda contêm estereótipos de género, apresentando as mulheres como sendo essencialmente mães e esposas e, em alguns casos, caracterizando as mães como sendo menos inteligentes do que os pais. Por outro lado, o Grupo de Trabalho reconheceu os esforços do Governo húngaro no sentido de reforçar a conciliação da vida profissional e familiar, introduzindo disposições generosas no sistema de apoio familiar e no domínio da educação pré-escolar e dos cuidados para a infância. No seu relatório, adotado em 27 de junho de 2018, a missão de observação eleitoral limitada do Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE para as eleições legislativas húngaras de 2018 declarou que as mulheres estão sub-representadas na vida política e não existem requisitos legais para promover a igualdade de género nas eleições. Embora um grande partido tenha colocado uma mulher no topo da sua lista nacional e alguns partidos tenham abordado as questões relacionadas com o género nos seus programas, a emancipação das mulheres mereceu pouca atenção como tema de campanha, incluindo nos meios de comunicação social.

- (47) Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas saudou a assinatura da Convenção de Istambul, mas lamentou as atitudes patriarcais estereotipadas que ainda prevalecem na Hungria em relação à posição das mulheres na sociedade, e registou com preocupação as observações de carácter discriminatório formuladas por personalidades políticas em relação às mulheres. Observou igualmente que o Código Penal húngaro não protege plenamente as mulheres vítimas de violência doméstica. Manifestou a sua preocupação com o facto de as mulheres estarem sub-representadas em cargos de tomada de decisão no setor público, particularmente nos ministérios e no Parlamento húngaro. A Convenção de Istambul ainda não foi ratificada.
- (48) A Lei Fundamental da Hungria estabelece disposições obrigatórias para a proteção do local de trabalho dos pais e o respeito do princípio da igualdade de tratamento; conseqüentemente, existem normas especiais em matéria de direito do trabalho para as mulheres e para as mães e os pais que se ocupam da educação dos filhos. Em 27 de abril de 2017, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, convidando a Hungria a proceder à correta aplicação da Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹, dado que o direito húngaro prevê uma derrogação à proibição de discriminação em razão do sexo que é muito mais lata do que a derrogação prevista na referida diretiva. Na mesma data, a Comissão endereçou um parecer fundamentado à Hungria por incumprimento da Diretiva 92/85/CEE do Conselho² no qual afirma que os empregadores têm a obrigação de adaptar as condições de trabalho das trabalhadoras grávidas ou lactantes, a fim de evitar riscos para a sua segurança ou saúde. O Governo húngaro comprometeu-se a alterar as disposições necessárias da Lei CXXV de 2003 sobre a igualdade de tratamento e a promoção da igualdade de oportunidades, bem como a Lei I de 2012 sobre o Código do Trabalho. Conseqüentemente, o processo foi encerrado em 7 de junho de 2018.

¹ Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO L 204 de 26.7.2006, p. 23).

² Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 348 de 28.11.1992, p. 1).

- (49) Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comitê dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou preocupação por a proibição constitucional da discriminação não enumerar explicitamente a orientação sexual e a identidade de gênero entre os motivos de discriminação e por a sua definição restritiva de família poder dar origem a discriminações, uma vez que não contempla determinados tipos de família, como os casais do mesmo sexo. O Comitê mostrou-se igualmente preocupado com os atos de violência e a prevalência de estereótipos negativos e preconceitos contra as pessoas lésbicas, homossexuais, bissexuais e transgênero, nomeadamente nos setores do emprego e da educação.
- (50) Nas mesmas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comitê dos Direitos do Homem das Nações Unidas referiu igualmente o internamento forçado em instituições médicas, ao isolamento e ao tratamento forçado de um grande número de pessoas com deficiências mentais, intelectuais e psicossociais, bem como a denúncias de violência e de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes e a acusações relativas a um elevado número de mortes não investigadas em estabelecimentos de reclusão.

Direitos das pessoas pertencentes a minorias, incluindo os ciganos e os judeus, e proteção contra as declarações de ódio contra essas minorias

- (51) No relatório que elaborou na sequência da sua visita à Hungria e que foi publicado em 16 de dezembro de 2014, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa mostrou-se preocupado com a deterioração da situação no que respeita ao racismo e à intolerância na Hungria, sendo a hostilidade em relação aos ciganos a forma mais flagrante de intolerância, de que são exemplos a violência particularmente grave de que são alvo os ciganos e as marchas paramilitares e as patrulhas em localidades onde vivem ciganos. Salientou igualmente que, apesar das posições tomadas pelas autoridades húngaras para condenar o discurso antissemita, o antissemitismo é um problema recorrente, que se manifesta através da incitação ao ódio e de casos de violência contra judeus ou os seus bens. Além disso, fez referência ao recrudescimento da xenofobia contra migrantes, incluindo requerentes de asilo e refugiados, e da intolerância em relação a outros grupos sociais, como as pessoas LGBTI, os pobres e os sem-abrigo. A Comissão Europeia contra o Racismo e a Xenofobia manifestou preocupações semelhantes no seu relatório sobre a Hungria, publicado em 9 de junho de 2015.
- (52) No seu quarto parecer sobre a Hungria, adotado em 25 de fevereiro de 2016, o Comitê Consultivo da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais salientou que os ciganos continuam a ser vítimas de discriminações e desigualdades sistêmicas em todos os domínios da vida, incluindo a habitação, o emprego, a educação, o acesso à saúde e a participação na vida social e política. Na sua resolução de 5 de julho de 2017, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa recomendou às autoridades húngaras que envidassem esforços sustentados e eficazes para prevenir, combater e sancionar os casos de desigualdade e discriminação de que são alvo os ciganos, melhorassem, em estreita concertação com os representantes da comunidade cigana, as condições de vida, o acesso aos serviços de saúde e o emprego dos ciganos, adotassem medidas eficazes para pôr termo às práticas que conduzem à segregação persistente das crianças ciganas nas escolas, redobrassem os esforços para resolver os problemas com que estas se confrontam no domínio da educação e assegurar que tenham igualdade de oportunidades no acesso a todos os níveis de educação de qualidade, e continuassem a tomar medidas para impedir que as crianças sejam indevidamente colocados em escolas e turmas especiais. O Governo húngaro tem vindo a tomar várias medidas importantes para promover a inclusão dos ciganos. Em 4 de julho de 2012, adotou o plano de ação para a proteção do emprego a fim de proteger o emprego dos trabalhadores

desfavorecidos e fomentar o emprego dos desempregados de longa duração. Adotou também a estratégia setorial para a saúde "Hungria Saudável 2014-2020" a fim de reduzir as desigualdades no domínio da saúde. Em 2014, adotou uma estratégia para o período de 2014 a –2020 para a reabilitação de construções do tipo bairro de lata em aglomerações segregadas. No entanto, de acordo com o relatório sobre os direitos fundamentais de 2018 da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a percentagem de jovens ciganos cuja atividade principal não é atualmente o emprego, a educação nem a formação passou de 38 % em 2011 para 51 % em 2016.

- (53) No seu acórdão de 29 de janeiro de 2013, *Horváth e Kiss/ Hungria*, o TEDH concluiu que a legislação húngara pertinente, tal como aplicada na prática, carecia de garantias adequadas e causava a sobrerrepresentação e a segregação de crianças ciganas em escolas especiais, devido a sistemáticos diagnósticos incorretos de deficiência mental, o que configurava uma violação do direito à educação sem discriminação. A execução do acórdão ainda está pendente.
- (54) Em 26 de maio de 2016, a Comissão enviou uma carta de notificação formal às autoridades húngaras em relação tanto à legislação húngara como às práticas administrativas que têm como consequência uma sobrerrepresentação desproporcionada de crianças ciganas em escolas especiais para crianças com deficiências mentais e um grau considerável de segregação destas crianças no ensino regular, obstando, deste modo, a inclusão social. O Governo húngaro encetou um diálogo ativo com a Comissão; A Estratégia de Inclusão húngara centra-se na promoção da educação inclusiva, na redução da segregação, na interrupção da transmissão intergeracional de desvantagens e na criação de um ambiente escolar inclusivo. Além disso, a Lei relativa ao ensino público nacional foi complementada com garantias adicionais a partir de janeiro de 2017, tendo o Governo húngaro iniciado auditorias oficiais em 2011-2015, seguidas de ações levadas a cabo por órgãos governamentais.
- (55) No seu acórdão de 20 de outubro de 2015, *Balázs/ Hungria*, o TEDH entendeu que houve uma violação da proibição de discriminação num caso em que não se considerou motivo de ataque a alegada hostilidade em relação aos ciganos. No seu acórdão de 12 de abril de 2016, *R.B. / Hungria*, e no seu acórdão de 17 de janeiro de 2017, *Király e Dömötör / Hungria*, o TEDH considerou que houve uma violação do direito à vida privada na investigação inadequada das denúncias de abusos por motivos raciais. No seu acórdão de 31 de outubro de 2017, *M.F. / Hungria*, o TEDH deliberou ter havido uma infração da proibição de discriminação, bem como da proibição de tratamentos desumanos ou degradantes, dado as autoridades não terem investigado a eventual existência de motivos racistas na origem do incidente em questão. A execução destes acórdãos ainda está pendente. No entanto, na sequência dos acórdãos *Balázs v. Hungria* e *R.B. v. Hungria*, a modificação da qualificação do crime de "incitação à violência ou ao ódio contra a comunidade" no Código Penal entrou em vigor em 28 de outubro de 2016 para fins de aplicação da Decisão-quadro do Conselho 2008/913/JAI¹. Em 2011, o Código Penal foi alterado no sentido de impedir as campanhas de grupos paramilitares de extrema direita, introduzindo o denominado "crime de uniforme" e sancionando qualquer comportamento provocador antissocial que induza o medo num membro de uma comunidade nacional, étnica ou religiosa com uma pena de três anos de prisão.

¹ Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia (JO L 328 de 6.12.2008, p. 55).

- (56) De 29 de junho a 1 de julho de 2015, o Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE efetuou uma visita de avaliação no terreno à Hungria, na sequência de relatos sobre as medidas tomadas pelas autoridades locais da cidade de Miskolc em relação às expulsões forçadas de ciganos. As autoridades locais adotaram um modelo de medidas contra a população cigana, mesmo antes da alteração do decreto local de 2014, e figuras públicas da cidade proferiram frequentemente declarações contra os ciganos. Foi anunciado que, em fevereiro de 2013, o presidente da Câmara Municipal de Miskolc afirmou querer limpar a cidade de "ciganos antissociais e perversos" que alegadamente teriam beneficiado de forma ilegal do programa Ninho (programa Fészekrakó) que subsidia a habitação e as pessoas que vivem em apartamentos sociais com taxas de arrendamento e manutenção. As suas palavras marcaram o início de uma série de despejos, tendo no decurso desse mês sido retirados 50 de 273 apartamentos na categoria pertinente – também para limpar os terrenos com vista à renovação de um estádio. Com base no recurso do serviço governamental responsável, o Supremo Tribunal anulou as disposições pertinentes na sua decisão de 28 de abril de 2015. Em 5 de junho de 2015, o Comissário para os Direitos Fundamentais e o Vice-Comissário para os Direitos das Minorias Nacionais emitiram um parecer conjunto sobre as violações dos direitos fundamentais dos ciganos em Miskolc, cujas recomendações as autoridades locais não adotaram. A Autoridade para a Igualdade de Tratamento da Hungria efetuou igualmente um inquérito, tendo proferido uma decisão em julho de 2015 que instava as autoridades locais a cessarem todas as expulsões e a elaborem um plano de ação sobre a oferta de alojamento condizente com a dignidade humana. Em 26 de janeiro de 2016, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa enviou cartas aos governos da Albânia, Bulgária, França, Hungria, Itália, Sérvia e Suécia sobre as expulsões forçadas de ciganos. A carta dirigida às autoridades húngaras manifestava preocupações quanto ao tratamento dos ciganos em Miskolc. O plano de ação foi adotado em 21 de abril de 2016, tendo, entretanto, sido também criada uma agência de habitação social. Na sua decisão de 14 de outubro de 2016, a Autoridade para a Igualdade de Tratamento concluiu que o município havia cumprido as obrigações que lhe incumbem. No entanto, a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) mencionou nas suas conclusões sobre a aplicação das recomendações no que diz respeito à Hungria, publicadas em 15 de maio de 2018, que, apesar de alguns desenvolvimentos positivos no sentido de melhorar as condições de alojamento dos ciganos, a sua recomendação não tinha sido aplicada.
- (57) Na sua resolução de 5 de julho de 2017, o Comité de Ministros do Conselho da Europa recomendou às autoridades húngaras que continuassem a melhorar o diálogo com a comunidade judaica, tornando-o sustentável, dessem a máxima prioridade à luta contra o antissemitismo em espaços públicos, envidassem esforços sustentados para prevenir, identificar, investigar, julgar e sancionar eficazmente todos os atos perpetrados por motivações étnicas ou raciais ou atos antissemitas, incluindo atos de vandalismo e incitação ao ódio, e estudassem a possibilidade de alterar a legislação de modo a garantir a mais ampla proteção jurídica possível contra crimes de índole racista.
- (58) O Governo húngaro ordenou que a renda vitalícia dos sobreviventes do Holocausto fosse aumentada em 50 % em 2012, criou o Comité Comemorativo do Holocausto húngaro em 2013, declarou o ano de 2014 como o Ano Comemorativo do Holocausto, lançou programas de renovação e restauração de várias sinagogas húngaras e cemitérios judaicos e está atualmente a preparar os Jogos Europeus Maccabi de 2019, que decorrerão em Budapeste. As disposições jurídicas húngaras identificam várias infrações relacionadas com o ódio ou incitamento ao ódio, incluindo atos antissemitas ou de negação ou minimização do Holocausto. A Hungria assumiu a presidência da Aliança Internacional de Memória do Holocausto (IHRA) em 2015-2016. No entanto, num discurso pronunciado em 15 de março

de 2018 em Budapeste, o primeiro-ministro húngaro proferiu declarações polémicas, incluindo estereótipos claramente antisemitas contra George Soros que poderiam ter sido suscetíveis de ser punidas.

- (59) Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou preocupação com informações de que a comunidade cigana continua a ser vítima de discriminação e exclusão generalizadas, desemprego e segregação no que respeita à habitação e à educação. Mostrou-se particularmente preocupado com o facto de, não obstante a vigência da Lei da Educação Pública, a segregação nas escolas, em especial nas escolas pertencentes à Igreja e nas escolas privadas, continuar a prevalecer e de o número de crianças ciganas em escolas para crianças com deficiências ligeiras continuar a ser desproporcionadamente elevado. Manifestou igualmente preocupação com a prevalência de crimes de ódio e com a incitação ao ódio no discurso político, nos meios de comunicação social e na Internet visando as minorias, em particular os ciganos, os muçulmanos, os migrantes e os refugiados, nomeadamente no âmbito de campanhas patrocinadas pelo governo. O Comité afirmou estar preocupado com a prevalência de estereótipos antisemitas. Tomou igualmente nota com preocupação de acusações segundo as quais o número de crimes de ódio registado é extremamente baixo, pois, em muitos casos, a polícia não investiga nem intenta ações penais em relação a denúncias credíveis de crimes de ódio e de incitação criminoso ao ódio. Por último, o Comité manifestou preocupação com as notícias relativas à prática persistente de controlos policiais da população cigana em função do perfil racial.
- (60) Num processo relativo à aldeia de Gyöngyös, em que a polícia local estava a aplicar coimas por infrações menores ao código da estrada exclusivamente aos ciganos, o acórdão de primeira instância concluiu que a prática constituía um caso de assédio e discriminação direta contra os ciganos, mesmo que, a título individual, as medidas fossem legais. O tribunal de segunda instância e o Supremo Tribunal consideraram que a União das Liberdades Cívicas da Hungria (HCLU), que tinha intentado uma ação popular ("*actio popularis*"), não conseguiu fundamentar a discriminação. O caso foi apresentado ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
- (61) Em conformidade com a Quarta Revisão da Lei Fundamental, "a liberdade de expressão não pode ser exercida com o objetivo de violar a dignidade da nação húngara ou de qualquer comunidade nacional, étnica, racial ou religiosa". O Código Penal húngaro pune severamente o incitamento à violência ou ao ódio contra um membro de uma comunidade. O governo criou um Grupo de Trabalho Contra os Crimes de Ódio que dá formação aos agentes de polícia e ajuda as vítimas a cooperar com a polícia e a comunicar a ocorrência de incidentes.

Direitos fundamentais dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados

- (62) Em 3 de julho de 2015, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados manifestou preocupação com o procedimento acelerado para alterar a legislação em matéria de asilo. Em 17 de setembro de 2015, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos afirmou que, na sua opinião, o tratamento dado pela Hungria a refugiados e migrantes constituía uma violação do direito internacional. Em 27 de novembro de 2015, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa proferiu uma declaração segundo a qual a resposta da Hungria ao desafio dos refugiados não correspondia às expectativas em matéria de direitos humanos. Em 21 de dezembro de 2015, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, o Conselho da Europa e o Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos da OSCE exortaram a Hungria a abster-se de políticas e práticas que promovem a intolerância e o medo e alimentam a xenofobia em relação a refugiados e migrantes. Em

6 de junho de 2016, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados manifestou a sua preocupação com o número crescente de denúncias de abuso na Hungria contra requerentes de asilo e migrantes pelas autoridades fronteiriças e com as medidas restritivas mais amplas, tanto legislativas como em matéria de fronteiras, incluindo o acesso aos procedimentos de asilo. Em 10 de abril de 2017, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados apelou a uma suspensão imediata das transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin para a Hungria. Em 2017, dos 3 397 pedidos de proteção internacional submetidos na Hungria, 2 880 pedidos foram indeferidos, o que representa uma taxa de indeferimento de 69,1 %. Em 2015, entre 480 recursos judiciais relativos a pedidos de concessão de proteção internacional, contavam-se 40 decisões positivas, ou seja, 9 %. Em 2016, entre 775 recursos, foram tomadas 5 decisões positivas, ou seja, 1 %, não tendo havido recursos em 2017.

- (63) O agente para os direitos fundamentais da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira visitou a Hungria em outubro de 2016 e março de 2017, devido à sua preocupação quanto à possibilidade de aquela estar a funcionar em condições que não garantem o respeito, a proteção e o exercício dos direitos das pessoas que atravessam a fronteira húngaro-sérvia e que são suscetíveis de colocar a Agência em situações que violam de facto a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em março de 2017, o agente para os direitos fundamentais concluiu que o risco de responsabilidade partilhada da Agência na violação dos direitos fundamentais, em conformidade com o artigo 34.º do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, continua a ser muito elevado.
- (64) Em 3 de julho de 2014, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária indicou que a situação dos requerentes de asilo e dos migrantes em situação irregular deve ser consideravelmente melhorada e objeto de uma atenção particular para evitar a privação arbitrária da liberdade. O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa formulou preocupações semelhantes em relação à detenção, em particular de menores não acompanhados, no relatório elaborado na sequência da sua visita à Hungria, que foi publicado em 16 de dezembro de 2014. O Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) visitou a Hungria de 21 a 27 de outubro de 2015 e indicou no seu relatório que um número considerável de cidadãos estrangeiros (incluindo menores não acompanhados) afirmavam ter sido submetidos a maus-tratos físicos por parte de agentes da polícia e guardas armados que trabalhavam em centros de detenção de migrantes ou de requerentes de asilo. Em 7 de março de 2017, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados manifestou a sua preocupação com uma nova lei votada no Parlamento húngaro que prevê a detenção obrigatória de todos os requerentes de asilo, incluindo crianças, durante todo o período de duração do procedimento de apreciação do pedido de asilo. Em 8 de março de 2017, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa emitiu uma declaração em que manifestava preocupações semelhantes com esta lei. Em 31 de março de 2017, o Subcomité das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura instou a Hungria a resolver imediatamente o problema do recurso excessivo à detenção e a estudar alternativas.
- (65) No seu acórdão de 5 de julho de 2016, *R.B. / Hungria*, o TEDH considerou que houve uma violação do direito à liberdade e segurança sob a forma de detenção no limite da arbitrariedade. Em particular, as autoridades não revelaram prudência quando ordenaram a detenção do requerente sem ponderarem em que medida os indivíduos vulneráveis, por exemplo as pessoas LGBT como o requerente, estavam em segurança ou não em situação de detenção entre outras pessoas detidas, muitas das quais provenientes de países com preconceitos culturais ou religiosos generalizados contra essas pessoas. A execução do acórdão ainda está pendente.

- (66) Entre 12 e 16 de junho de 2017, o Representante Especial do Secretário-Geral do Conselho da Europa para a migração e os refugiados deslocou-se à Sérvia e a duas zonas de trânsito na Hungria. No seu relatório, o Representante Especial declarou que as expulsões violentas de migrantes e refugiados da Hungria para a Sérvia suscitam preocupações ao abrigo dos artigos 2.º (direito à vida) e 3.º (proibição da tortura) da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). O Representante Especial observou ainda que as práticas restritivas de admissão de requerentes de asilo nas zonas de trânsito de Röszke e Tompa levam, muitas vezes, estes últimos a procurar formas ilegais de atravessar a fronteira, tendo de recorrer a passadores e traficantes, com todos os riscos que isso implica. Indicou que os procedimentos de asilo aplicados nas zonas de trânsito carecem de garantias adequadas para proteger os requerentes de asilo contra a repulsão para os países em que correm o risco de serem sujeitos a um tratamento contrário aos artigos 2.º e 3.º da CEDH. O Representante Especial concluiu que é necessário que a legislação e as práticas húngaras sejam harmonizadas com as exigências da CEDH. O Representante Especial formulou várias recomendações, incluindo um apelo às autoridades húngaras para que tomassem as medidas necessárias, nomeadamente revendo o quadro legislativo pertinente e modificando as práticas em causa, a fim de garantir que todos os cidadãos estrangeiros que chegam à fronteira ou que se encontram em território húngaro não sejam dissuadidos de apresentar um pedido de proteção internacional. De 5 a 7 de julho de 2017, uma delegação do Comité de Lanzarote do Conselho da Europa (Comité das Partes à Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração e os Abusos Sexuais) visitou igualmente duas zonas de trânsito e formulou uma série de recomendações, incluindo um apelo para que todas as pessoas com menos de 18 anos de idade sejam tratadas como crianças, sem qualquer tipo de discriminação em razão da idade, de modo a garantir que todas as crianças sob a jurisdição húngara sejam protegidas da exploração e dos abusos sexuais e sistematicamente acolhidas em instituições de proteção da infância, a fim de evitar que sejam vítimas de exploração e abusos sexuais por parte de adultos e adolescentes nas zonas de trânsito. De 18 a 20 de dezembro de 2017, uma delegação do Grupo de Peritos do Conselho da Europa sobre o Tráfico de Seres Humanos (GRETA) visitou a Hungria, incluindo duas zonas de trânsito, tendo concluído que uma dessas zonas, que é efetivamente um lugar de privação de liberdade, não pode ser considerada um alojamento adequado e seguro para as vítimas de tráfico. Solicitou às autoridades húngaras que adotassem um quadro jurídico para a identificação das vítimas de tráfico de seres humanos entre os nacionais de países terceiros que não residam legalmente no país e que reforçassem os procedimentos de identificação das vítimas desse tráfico entre os requerentes de asilo e os migrantes em situação irregular. A partir de 1 de janeiro de 2018, foi introduzida legislação adicional a favor dos menores em geral e dos menores não acompanhados em particular; entre outros, foi elaborado um programa de estudos específico para os requerentes de asilo menores. Nas suas conclusões sobre a aplicação das recomendações relativas à Hungria, publicadas em 15 de maio de 2018, a ECRI mencionou que, embora reconhecendo que a Hungria se deparou com enormes desafios na sequência das chegadas maciças de migrantes e refugiados, está consternada com as medidas tomadas em resposta e a grave deterioração da situação desde o seu quinto relatório. As autoridades devem, com urgência, pôr termo à detenção em zonas de trânsito, especialmente para as famílias com filhos e todos os menores não acompanhados.
- (67) Em meados de agosto de 2018, as autoridades responsáveis pela imigração deixaram de fornecer ajuda alimentar aos requerentes de asilo adultos, confrontados com decisões de inadmissibilidade em tribunal. Vários requerentes de asilo tiveram de recorrer a medidas provisórias do TEDH para começar a receber alimentos. O TEDH aprovou medidas provisórias em dois casos, em 10 de agosto de 2018 e, num terceiro caso, em 16 de agosto de 2018, e ordenou o fornecimento de ajuda alimentar aos requerentes. As autoridades

húngaras cumpriram os acórdãos.

- (68) No seu acórdão de 14 de março de 2017, *Ilias e Ahmed/ Hungria*, o TEDH considerou que houve uma violação do direito dos recorrentes à liberdade e à segurança. O TEDH considerou igualmente que houve uma violação da proibição de tratamentos desumanos ou degradantes no caso da expulsão dos recorrentes para a Sérvia, bem como uma violação do direito a vias de recurso efetivas no que respeita às condições de detenção na zona de trânsito de Röszke. O processo encontra-se atualmente pendente perante a Grande Secção do TEDH.
- (69) Em 14 de março de 2018, Ahmed H., um sírio residente em Chipre que tentava ajudar a sua família a fugir da Síria e a cruzar a fronteira servo-húngara em setembro de 2015, foi condenado por um tribunal húngaro a uma pena de sete anos de prisão e a uma expulsão de dez anos do país, com base em acusações de "atos terroristas", o que coloca a questão da boa aplicação das leis contra o terrorismo na Hungria, bem como do direito de acesso a um processo equitativo.
- (70) No seu acórdão de 6 de setembro de 2017 nos processos C-643/15 e C-647/15, o Tribunal de Justiça da União Europeia negou provimento, na totalidade, aos recursos interpostos pela Eslováquia e pela Hungria contra o mecanismo provisório de recolocação obrigatória de requerentes de asilo, em conformidade com a Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho. Todavia, desde esse acórdão, a Hungria não deu cumprimento à referida decisão. Em 7 de dezembro de 2017, a Comissão decidiu instaurar uma ação contra a República Checa, a Hungria e a Polónia no Tribunal de Justiça da União Europeia por incumprimento das suas obrigações legais em matéria de recolocação.
- (71) Em 7 de dezembro de 2017, a Comissão decidiu avançar com o processo por incumprimento contra a Hungria no que respeita à sua legislação em matéria de asilo, enviando um parecer fundamentado. A Comissão considera que a legislação húngara não é conforme com o direito da União, em especial as Diretivas 2013/32/EU¹, 2008/115/CE² e 2013/33/UE³ do Parlamento Europeu e do Conselho, nem com várias disposições da Carta. Em 19 de julho de 2018, a Comissão decidiu instaurar uma ação contra a Hungria no Tribunal de Justiça por não conformidade da sua legislação em matéria de asilo e de regresso com o direito da União.
- (72) Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou preocupação por a lei húngara, adotada em março de 2017, que permite a transferência automática de todos os requerentes de asilo para zonas de trânsito durante o período de duração do procedimento de apreciação do pedido de asilo, com exceção dos menores não acompanhados reconhecidos como tendo uma idade inferior a 14 anos, não respeitar as normas jurídicas em consequência da extensão e da duração indeterminada do período de detenção, da ausência de qualquer obrigação legal para que se examine rapidamente as condições específicas de cada pessoa afetada e da falta de garantias processuais para contestar, com possibilidade de êxito, a transferência para zonas de trânsito. O Comité mostrou-se particularmente preocupado com os relatos de recurso generalizado à detenção automática de migrantes em centros de detenção em território húngaro e com o facto de se ter recorrido a restrições à liberdade pessoal como elemento geral de dissuasão contra a entrada ilegal e não como resposta a uma determinação individualizada de risco. Além disso, o Comité manifestou preocupação com as denúncias de más condições em certos centros de detenção. Tomou nota com preocupação da lei sobre a expulsão, introduzida pela primeira vez em junho de 2016, que permite a expulsão sumária pela polícia de qualquer pessoa que acesse a fronteira de forma irregular e seja detida em território húngaro a menos de 8 quilómetros da fronteira, medida que foi posteriormente alargada a todo o território da

Hungria, e do decreto n.º 191/2015 que classifica a Sérvia como "país terceiro seguro", o que permite as expulsões na fronteira da Hungria com a Sérvia. O Comité registou com preocupação informações segundo as quais as expulsões foram levadas a cabo de forma indiscriminada e as pessoas sujeitas a esta medida têm uma possibilidade muito limitada de apresentar um pedido de asilo ou de recorrer da medida. Tomou igualmente nota com preocupação de relatos de expulsões coletivas e violentas, incluindo acusações de graves espancamentos, ataques por cães-polícia e disparos com balas de borracha, que causaram lesões graves e, pelo menos num caso, a morte de um requerente de asilo. Mostrou-se ainda preocupado com informações segundo as quais a determinação da idade das crianças requerentes de asilo e dos menores não acompanhados em zonas de trânsito não é adequada, depende em grande medida do exame visual por um perito e é inexata, bem como com denúncias da falta de acesso adequado destes requerentes de asilo à educação, a serviços sociais e psicológicos e à assistência jurídica. Em conformidade com a nova proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE a determinação da idade com base num exame médico passa agora a ser uma medida de último recurso.

Direitos económicos e sociais

- (73) Em 15 de fevereiro de 2012 e 11 de dezembro de 2012, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a pobreza extrema e os direitos humanos e o Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito de todos a um alojamento adequado exortaram a Hungria a reconsiderar a legislação que permite que as autoridades locais penalizem a condição de sem-abrigo e a respeitar a decisão do Tribunal Constitucional de descriminalização da condição de sem-abrigo. No relatório que elaborou na sequência da sua visita à Hungria e que foi publicado em 16 de dezembro de 2014, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa manifestou preocupação com as medidas tomadas para proibir que se durma na rua e se construa cabanas e barracas, o que, de um modo geral, tem sido descrito como a criminalização na prática da condição de sem-abrigo. O Comissário instou as autoridades húngaras a investigar as denúncias de casos de expulsões forçadas sem que haja soluções alternativas e de crianças que são retiradas às famílias devido a más condições socioeconómicas. Nas suas observações finais de 5 de abril de 2018, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas manifestou preocupação com a legislação, tanto a nível de Estado como a nível local, baseada na quarta alteração à Lei Fundamental da Hungria, que designa muitos espaços públicos como interditos aos que dormem na rua e pune efetivamente a condição de sem-abrigo. Em 20 de junho de 2018, o Parlamento húngaro adotou a sétima alteração à lei fundamental que proíbe a residência habitual num espaço público. No mesmo dia, o Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito de todos a um alojamento adequado definiu com sendo cruel e incompatível com o direito internacional em matéria de direitos humanos a decisão da Hungria de tipificar como crime o fenómeno dos sem-abrigo.
- (74) Nas suas conclusões de 2017, o Comité Europeu dos Direitos Sociais declarou que a Hungria não respeita a Carta Social Europeia, na medida em que os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores domésticos, bem como outras categorias de trabalhadores, não são protegidos pela regulamentação em matéria de saúde e segurança no trabalho, que as medidas adotadas para reduzir a mortalidade materna são insuficientes, que o montante mínimo das pensões de velhice é insuficiente, que o montante mínimo de auxílio aos candidatos a emprego é insuficiente, que a duração máxima de pagamento do subsídio de desemprego é demasiado curto e que, em determinados casos, o montante mínimo dos subsídios de readaptação e de invalidez é insuficiente. O Comité concluiu ainda que a Hungria não respeita a Carta Social Europeia por o nível de assistência social paga a uma pessoa só sem recursos, incluindo

peças idosas, não ser adequado, por a igualdade de acesso aos serviços sociais não ser garantida aos nacionais de todos os Estados que são parte na Convenção que residem legalmente no território húngaro e por não ter sido demonstrado que existe uma oferta adequada de habitações para famílias vulneráveis. No que tange aos direitos sindicais, o Comité declarou que o direito dos trabalhadores a gozar de férias pagas não está suficientemente garantido, que não foi tomada nenhuma medida de promoção no sentido de incentivar a celebração de acordos coletivos, apesar de o nível de proteção dos trabalhadores conferido por estes acordos ser manifestamente fraco na Hungria, e que, na função pública, o direito de convocar uma greve é reservado aos sindicatos que participam no acordo celebrado com o Governo. Os critérios utilizados para definir os funcionários a quem é recusado o direito à greve extravasam o âmbito de aplicação da Carta. Os sindicatos da função pública apenas podem convocar greves mediante a aprovação da maioria dos membros do pessoal em causa.

- (75) Desde dezembro de 2010, as greves na Hungria passaram, em princípio, a ser ilegais, quando o governo de Viktor Orbán aprovou uma alteração à denominada Lei da Greve. Estas mudanças significam que as greves serão, em princípio, autorizadas em empresas associadas à administração governamental através de contratos de serviço público. A alteração não se aplica a grupos profissionais que simplesmente não dispõem deste direito, como os maquinistas de comboios, os agentes de polícia, o pessoal médico e os controladores de tráfego aéreo. O problema reside noutra aspeto, essencialmente na percentagem de trabalhadores que têm de participar no referendo sobre a greve para que este seja determinante, ou seja, até 70 %. A decisão sobre a legalidade das greves será então tomada por um tribunal do trabalho totalmente subordinado ao Estado. Em 2011, foram apresentados nove pedidos de autorização de greve. Destes, sete foram rejeitados sem fundamentação e dois foram analisados, tendo-se, no entanto, revelado impossível emitir uma decisão.
- (76) O relatório do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas sobre as "Observações finais sobre os terceiro, quarto e quinto relatórios periódicos combinados da Hungria", publicado em 14 de outubro de 2014, manifestou preocupações com o número crescente de casos de crianças separadas das suas famílias com base em más condições socioeconómicas. Os pais podem perder a guarda dos seus filhos devido ao desemprego, à falta de habitação social ou à falta de espaço nas instituições de alojamento temporário. Com base num estudo do Centro Europeu para os Direitos dos Ciganos, esta prática afeta de forma desproporcionada as famílias e as crianças ciganas.
- (77) Na sua recomendação de 23 de maio de 2018 de uma recomendação do Conselho relativa ao programa nacional de reformas da Hungria para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o programa de convergência da Hungria para 2018, a Comissão indicou que a percentagem de pessoas em risco de pobreza e exclusão social diminuiu para 26,3 % em 2016, mas permanece acima da média da União; regra geral, as crianças estão mais expostas à pobreza do que outros grupos etários. O nível das prestações de rendimento mínimo é inferior a 50 % do limiar de pobreza para um agregado de uma pessoa, sendo um dos mais baixos da União. A adequação dos subsídios de desemprego é muito baixa: têm a duração máxima de 3 meses, a mais curta da União e representa apenas cerca de um quarto do tempo médio que os candidatos a emprego levam para encontrar trabalho. Para além disso, os níveis de pagamento encontram-se entre os mais baixos da União. A Comissão recomendou que a adequação e a cobertura da assistência social e das prestações de desemprego fossem melhoradas.
- (78) Em [...] de 2018, o Conselho ouviu a Hungria, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do TUE.

(79) Por estas razões, deve concluir-se que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, existe um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores referidos no artigo 2.º do TUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Verifica-se a existência de um risco manifesto de violação grave, pela Hungria, dos valores em que a União assenta.

Artigo 2.º

O Conselho recomenda à Hungria que tome as seguintes medidas no prazo de três meses a contar da notificação da presente decisão: [...]

Artigo 3.º

A presente decisão entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a Hungria.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*