

Bruselj, 18. september 2018  
(OR. en)

12266/18

---

**Medinstitucionalna zadeva:**  
**2018/0902(NLE)**

---

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

**SPREMNI DOPIS**

|                |                                                                                                              |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pošiljatelj:   | za Evropski parlament: Ellen ROBSON, direktorica za zakonodajne akte                                         |
| Datum prejema: | 18. september 2018                                                                                           |
| Prejemnik:     | generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN                                             |
| Zadeva:        | Predlog SKLEPA SVETA o ugotovitvi očitnega tveganja hujše kršitve načela pravne države v Republiki Madžarski |

V prilogi vam pošiljamo obrazloženi predlog za sklep Sveta o ugotovitvi očitnega tveganja, da bi lahko Madžarska huje kršila temeljne vrednote Unije, v skladu s členom 7(1) PEU, ki ga je sprejel Evropski parlament.



---

**SPREJETA BESEDILA**

*Začasna izdaja*

---

**P8\_TA-PROV(2018)0340**

**Razmere na Madžarskem**

**Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. septembra 2018 o predlogu, s katerim se Svet poziva, naj v skladu s členom 7(1) Pogodbe o Evropski uniji ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi Madžarska lahko huje kršila temeljne vrednote Unije (2017/2131(INL))**

*Evropski parlament,*

- ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji ter zlasti člena 2 in člena 7(1) Pogodbe,
- ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,
- ob upoštevanju Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter priloženih protokolov,
- ob upoštevanju Splošne deklaracije o človekovih pravicah,
- ob upoštevanju mednarodnih pogodb Združenih narodov in Sveta Evrope na področju človekovih pravic, kot so Evropska socialna listina in Konvencija o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter boju proti njima (Istanbulska konvencija),
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 17. maja 2017 o razmerah na Madžarskem<sup>1</sup>,
- ob upoštevanju svojih resolucij z dne 16. decembra 2015<sup>2</sup> in 10. junija 2015<sup>3</sup> o razmerah na Madžarskem,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 3. julija 2013 o razmerah na področju temeljnih pravic: standardi in prakse na Madžarskem (v skladu z resolucijo Evropskega parlamenta z dne 16. februarja 2012)<sup>4</sup>,
- ob upoštevanju svojih resolucij z dne 16. februarja 2012 o nedavnih političnih dogodkih na

---

<sup>1</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2017)0216.

<sup>2</sup> UL C 399, 24.11.2017, str. 127.

<sup>3</sup> UL C 407, 4.11.2016, str. 46.

<sup>4</sup> UL C 75, 26.2.2016, str. 52.

Madžarskem<sup>1</sup> in z dne 10. marca 2011 o madžarskem zakonu o medijih<sup>2</sup>,

- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 25. oktobra 2016 s priporočili Komisiji o uvedbi mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice<sup>3</sup>,
  - ob upoštevanju svoje zakonodajne resolucije z dne 20. aprila 2004 o sporočilu Komisije o členu 7 Pogodbe o Evropski uniji: Spoštovanje in spodbujanje temeljnih vrednot Unije<sup>4</sup>,
  - ob upoštevanju sporočila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 15. oktobra 2003 o členu 7 Pogodbe o Evropski uniji o spoštovanju in spodbujanju temeljnih vrednot Unije<sup>5</sup>,
  - ob upoštevanju letnih poročil Agencije Evropske unije za temeljne pravice in Evropskega urada za boj proti goljufijam,
  - ob upoštevanju členov 45, 52 in 83 Poslovnika,
  - ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter mnenj Odbora za proračunski nadzor, Odbora za kulturo in izobraževanje ter Odbora za pravice žensk in enakost spolov (A8-0250/2018),
- A. ker Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, ki so določene v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in se odražajo v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah ter mednarodnih pogodbah na področju človekovih pravic, in ker so te vrednote, ki so skupne državam članicam in h katerim so se vse države članice prostovoljno zavezale, temelj pravic, ki jih imajo prebivalci Unije;
- B. ker vsako očitno tveganje, da bi država članica hudo kršila vrednote iz člena 2 PEU, ne zadeva zgolj posamezne države članice, v kateri je tveganje prisotno, temveč vpliva na druge države članice, vzajemno zaupanje med njimi, samo naravo Unije in temeljne pravice njenih državljanov na podlagi prava Unije;
- C. ker, kot je navedeno v sporočilu Komisije iz leta 2003 o členu 7 Pogodbe o Evropski uniji, področje uporabe člena 7 PEU ni omejeno na obveznosti iz Pogodb, kot v členu 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije, in ker lahko Unija oceni, ali obstaja očitno tveganje hude kršitve skupnih vrednot na področjih, ki so v pristojnosti držav članic;
- D. ker je člen 7(1) PEU namenjen preventivni fazi in Uniji omogoča, da posreduje v primeru očitnega tveganja hujše kršitve skupnih vrednot; ker ta preventivni ukrep predvideva dialog z ustrežno državo članico in je njegov namen preprečiti morebitne sankcije;
- E. ker so bili madžarski organi sicer vedno pripravljeni razpravljati o zakonitosti posameznih posebnih ukrepov, vendar se razmere niso izboljšale in je še vedno veliko pomislekov, kar negativno vpliva na podobo Unije, pa tudi na njeno učinkovitost in verodostojnost pri zagovarjanju temeljnih pravic, človekovih pravic in demokracije po svetu, in kaže, da je treba te pomisleke rešiti z usklajenim ukrepanjem Unije;

<sup>1</sup> UL C 249 E, 30.8.2013, str. 27.

<sup>2</sup> UL C 199 E, 7.7.2012, str. 154.

<sup>3</sup> UL C 215, 19.6.2018, str. 162.

<sup>4</sup> UL C 104 E, 30.4.2004, str. 408.

<sup>5</sup> COM(2003)0606.

1. navaja, da se pomisleki Parlamenta nanašajo na naslednja vprašanja:
  - delovanje ustavnega in volilnega sistema;
  - neodvisnost sodstva in drugih institucij ter pravice sodnikov;
  - korupcija in nasprotje interesov;
  - zasebnost in varstvo podatkov;
  - svoboda izražanja;
  - akademska svoboda;
  - svoboda veroizpovedi;
  - svoboda združevanja;
  - pravica do enakega obravnavanja;
  - pravice pripadnikov manjšin, vključno z Romi in Judi, ter zaščita pred sovražnimi izjavami zoper te manjšine;
  - temeljne pravice migrantov, prosilcev za azil in beguncev;
  - ekonomske in socialne pravice;
2. meni, da dejstva in trendi, omenjeni v Prilogi k tej resoluciji, skupaj pomenijo sistemsko grožnjo vrednotam iz člena 2PEU ter očitno tveganje hude kršitve teh vrednot;
3. je seznanjen z izidom parlamentarnih volitev na Madžarskem, ki so potekale 8. aprila 2018; poudarja, da mora vsaka madžarska vlada odpraviti tveganje hude kršitve vrednot iz člena 2 PEU, tudi če je tveganje trajna posledica političnih odločitev, ki so jih predlagale ali odobrile prejšnje vlade;
4. zato v skladu s členom 7(1) PEU predloži priloženi obrazloženi predlog Svetu in ga poziva, naj ugotovi, ali obstaja očitno tveganje, da bi lahko Madžarska huje kršila vrednote iz člena 2 PEU, in naj v zvezi s tem na Madžarsko naslovi ustrezna priporočila;
5. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo in obrazloženi predlog sklepa Sveta, ki ji je priložen, posreduje Svetu in Komisiji ter vladam in parlamentom držav članic.

## PRILOGA K RESOLUCIJI

Predlog

### Sklep Sveta

**o ugotovitvi očitnega tveganja, da bi lahko Madžarska huje kršila temeljne vrednote Unije, v skladu s členom 7(1) Pogodbe o Evropski uniji**

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji in zlasti člena 7(1) Pogodbe,

ob upoštevanju obrazloženega predloga Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropska unija temelji na vrednotah iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki so skupne državam članicam in ki vključujejo spoštovanje demokracije, načela pravne države in človekovih pravic. V skladu s členom 49 PEU je za pristop k Uniji potrebno spoštovanje in spodbujanje vrednot iz člena 2.
- (2) Pristop Madžarske je bil prostovoljno dejanje, ki je temeljilo na suvereni odločitvi s širokim soglasjem v vsem madžarskem političnem spektru.
- (3) Evropski parlament je v obrazloženem predlogu predstavil svoje pomisleke v zvezi z razmerami na Madžarskem, zlasti glavne pomisleke v zvezi z delovanjem ustavnega in volilnega sistema, neodvisnostjo sodstva in drugih institucij, pravicami sodnikov, korupcijo in nasprotji interesov, zasebnostjo in varstvom podatkov, svobodo izražanja, akademsko svobodo, svobodo veroizpovedi, svobodo združevanja, pravico do enakega obravnavanja, pravicami pripadnikov manjšin, vključno z Romi in Judi, ter zaščito pred sovražnimi izjavami zoper te manjšine, temeljnimi pravicami migrantov, prosilcev za azil in beguncev ter ekonomskimi in socialnimi pravicami.
- (4) Evropski parlament je ugotovil tudi, da so bili madžarski organi ves čas pripravljeni razpravljati o zakonitosti posameznih posebnih ukrepov, vendar niso sprejeli vseh priporočenih ukrepov iz njegovih predhodnih resolucij.
- (5) Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 17. maja 2017 o razmerah na Madžarskem navedel, da trenutne razmere na Madžarskem pomenijo očitno tveganje hujše kršitve vrednot iz člena 2 PEU in upravičujejo začetek postopka iz člena 7(1) PEU.
- (6) Komisija je v svojem sporočilu iz leta 2003 o členu 7 Pogodbe o Evropski uniji navedla številne vire informacij, ki jih je treba upoštevati pri spremljanju spoštovanja skupnih vrednot, kot so poročila mednarodnih in nevladnih organizacij ter odločbe regionalnih in mednarodnih sodišč. Širok krog akterjev na nacionalni, evropski in mednarodni ravni je izrazil veliko

zaskrbljenost glede stanja na področju demokracije, pravne države in temeljnih pravic na Madžarskem, vključno z institucijami in organi Unije, Svetom Evrope, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Organizacijo združenih narodov (OZN) in številnimi organizacijami civilne družbe, vendar gre pri tem za pravno nezavezujoča mnenja, saj lahko določbe Pogodb razlaga le Sodišče Evropske Unije.

### ***Delovanje ustavnega in volilnega sistema***

- (7) Beneška komisija je večkrat izrazila pomisleke v zvezi s procesom oblikovanja madžarske ustave, ki se nanašajo tako na samo ustavo kot na njene spremembe. Pozdravila je dejstvo, da ustava vzpostavlja ustavni red na podlagi demokracije, pravne države in varstva temeljnih pravic kot osnovnih načel, ter priznala prizadevanja za vzpostavitev ustavnega reda v skladu s skupnimi evropskimi demokratičnimi vrednotami in standardi ter za urejanje temeljnih pravic in svoboščin v skladu z zavezujočimi mednarodnimi instrumenti. V glavnem je kritizirala pomanjkanje preglednosti procesa, neustrezno vključevanje civilne družbe, odsotnost iskrenega posvetovanja, ogrožanje načela delitve oblasti ter slabitev nacionalnega sistema zavor in ravnesij.
- (8) Pristojnosti madžarskega ustavnega sodišča so bile z ustavno reformo omejene, tudi v zvezi s proračunskimi zadevami, odpravo *actio popularis*, možnostjo, da bi se sodišče sklicevalo na svojo sodno prakso iz obdobja pred 1. januarjem 2012, ter omejitvijo zmožnosti sodišča, da preverja ustavnost morebitnih sprememb ustave, razen za spremembe, ki so zgolj postopkovne narave. Beneška komisija je v svojem mnenju z dne 19. junija 2012 o zakonu št. CLI iz leta 2011 o ustavnem sodišču Republike Madžarske ter v svojem mnenju z dne 17. junija 2013 o četrti spremembi madžarske ustave izrazila resne pomisleke glede teh omejitev in postopka imenovanja sodnikov ter madžarskim organom priporočila, naj zagotovijo potreben sistem zavor in ravnesij. V svojih mnenjih je tudi opredelila številne pozitivne elemente reform, kot so določbe o proračunskih poročilih, izključitev možnosti ponovne izvolitve sodnikov in dodelitev pravice komisarju za temeljne pravice, da sproža postopke za naknadno preverjanje.
- (9) Odbor OZN za človekove pravice je v svojih sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost, da sedanji postopek ustavne pritožbe omejuje dostop do ustavnega sodišča, ne določa časovne omejitve za izvedbo ustavne presoje ter nima odločilnega učinka na izpodbijano zakonodajo. Omenil je tudi, da določbe novega akta o ustavnem sodišču slabijo zajamčeno pravico sodnikov do službenega položaja in povečujejo vpliv vlade na sestavo in delovanje ustavnega sodišča, saj spreminjajo postopek imenovanja sodnikov, število sodnikov na sodišču ter njihovo upokojitveno starost. Odbor je bil zaskrbljen tudi zaradi omejitve pristojnosti in pooblastil ustavnega sodišča glede preverjanja zakonodaje, ki vpliva na proračunske zadeve.
- (10) Omejena misija za opazovanje volitev pri Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice je v poročilu, sprejetem 27. junija 2018, navedla, da je bilo tehnično vodenje volitev strokovno in pregledno, temeljne pravice in svoboščine so se na splošno spoštovale, vendar so se volitve izvedle v slabem vzdušju. Volilna uprava je svoj mandat izpolnila strokovno in pregledno, deležniki so ji na splošno zaupali in je načeloma veljala za nepristransko. Kampanja je bila razgibana, a sovražna in zaradi zastrašujoče retorike v kampanji je bilo malo prostora za vsebinsko razpravo in volivci se tako niso mogli informirano odločati. Namen financiranja kampanje z javnimi sredstvi in zgornjih mej odhodkov je bil vsem kandidatom zagotoviti enake možnosti. Vendar kandidati niso mogli tekmovati pod enakimi pogoji, saj je vlada preveč sredstev namenila oglaševanju za širjenje

kampanjskega sporočila vladajoče koalicije v javnosti. Glede na to, da so zahteve za poročanje veljale šele po volitvah, so bili volivci prikrajšani za informacije o financiranju kampanje, kar je ključno za informirano odločanje. Misija je izrazila tudi pomisleke glede razmejitve volilnih enot, v katerih je izvoljen samo en poslanec. Podobni pomisleki so bili izraženi v skupnem mnenju Beneške komisije in Sveta za demokratične volitve z dne 18. junija 2012 o aktu o volitvah poslancev v madžarski parlament, v katerem je navedeno, da je treba volilne enote določiti pregledno in strokovno po nepristranskem in nestranskem postopku, ne pa glede na kratkoročne politične cilje (volilna geometrija).

- (11) Madžarska vlada je v zadnjih letih pogosto uporabljala nacionalne posvete, s čimer je razširila neposredno demokracijo na nacionalni ravni. Komisija je 27. aprila 2017 opozorila, da je nacionalni posvet Ustavimo Bruselj vseboval več trditev in domnev, ki so bile dejansko napačne ali zelo zavajajoče. Madžarska vlada je maja 2015 izvedla tudi posvet z naslovom Migracije in terorizem, oktobra 2017 pa posvet proti tako imenovanemu Sorošovemu načrtu. V teh posvetovanjih je terorizem povezovala z migracijami, s čimer je spodbudila sovraštvo do migrantov, in zlasti napadala Georga Sorosa osebno in Unijo.

### ***Neodvisnost sodstva in drugih institucij ter pravice sodnikov***

- (12) Zaradi obširnih sprememb pravnega okvira, uvedenih leta 2011, je predsednik novoustanovljenega nacionalnega sodnega urada dobil široka pooblastila. Beneška komisija je ta široka pooblastila kritizirala v svojem mnenju o zakonu št. CLXII iz leta 2011 o pravnem položaju in nagrajevanju sodnikov ter zakonu št. CLXI iz leta 2011 o organizaciji in upravljanju sodišč na Madžarskem, sprejetem 19. marca 2012, ter mnenju o temeljnih zakonih o sodstvu, sprejetem 15. oktobra 2012. Podobne pomisleke sta 29. februarja 2012 in 3. julija 2013 izrazila posebni poročevalec OZN za neodvisnost sodnikov in odvetnikov ter Skupina držav proti korupciji (GRECO) v poročilu, ki ga je sprejela 27. marca 2015. Vsi ti akterji so poudarili, da je treba okrepiti vlogo skupnega organa – nacionalnega sodnega sveta – kot nadzornega organa, saj predsednika nacionalnega sodnega urada, ki ga izvoli madžarski parlament, ni mogoče šteti za organ sodnega samoupravljanja. Po mednarodnih priporočilih je bil položaj predsednika nacionalnega sodnega urada spremenjen, njegova pooblastila pa omejena, da bi zagotovili boljše ravnovesje med predsednikom in nacionalnim sodnim svetom.
- (13) Madžarska je od leta 2012 sicer sprejela pozitivne ukrepe za prenos nekaterih nalog s predsednika nacionalnega sodnega urada na nacionalni sodni svet, da bi ta dva organa bolje uravnotežila, vendar je treba v tej smeri še nadaljevati. Skupina GRECO je v poročilu z dne 27. marca 2015 pozvala k čim večjemu zmanjšanju morebitnih tveganj diskrecijskih odločitev predsednika nacionalnega sodnega urada. Predsednik nacionalnega sodnega urada lahko med drugim premešča in imenuje sodnike ter sodeluje v disciplinskih postopkih zoper njih. Izdaja tudi priporočila madžarskemu predsedniku glede imenovanj in odstavitev vodij sodišč, vključno s predsedniki in podpredsedniki drugostopenjskih sodišč. Skupina GRECO je pozdravila nedavno sprejeti etični kodeks za sodnike, vendar je menila, da bi bil lahko bolj nedvoumen in bi ga lahko spremljalo usposabljanje med delom. Skupina GRECO v poročilu priznava zlasti spremembe pravil glede postopkov izbora in zaposlovanja v sodstvu, ki so bile na Madžarskem sprejete med letoma 2012 in 2014, nacionalni sodni svet pa je z njimi dobil močnejšo nadzorno vlogo v izbirnem postopku; Nacionalni sodni svet je 2. maja 2018 organiziral srečanje, na katerem je soglasno sprejel odločitve v zvezi s prakso predsednika nacionalnega sodnega urada, ki je povabila k oddaji prijav na sodne in višje položaje razglasil za neuspešna. V teh odločitvah je sklenil, da je praksa predsednika nezakonita.

- (14) Madžarska vlada je 29. maja 2018 predstavila osnutek sedmega predloga sprememb ustave (T/332), ki je bil sprejet 20. junija 2018. S tem je bil uveden nov sistem upravnih sodišč.
- (15) Po sodbi Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) z dne 6. novembra 2012 v zadevi C-286/12, Komisija proti Madžarski<sup>1</sup>, v kateri je bilo razsojeno, da Madžarska s sprejetjem nacionalnega načrta za obvezno upokojevanje sodnikov, tožilcev in notarjev po dopolnjenem 62. letu starosti ni izpolnila svojih obveznosti v skladu z zakonodajo Unije, je madžarski parlament sprejel zakon št. XX iz leta 2013, ki je določil, da se upokojitvena starost v sodstvu v obdobju desetih let postopoma zniža na 65 let, ter opredelil merila za ponovno imenovanje ali nadomestilo. Na podlagi zakona so se lahko upokojeni sodniki vrnili na nekdanje delovno mesto na istem sodišču pod enakimi pogoji kot pred predpisi o upokojevanju ali, če se niso hoteli vrniti, so prejeli 12-mesečno pavšalno nadomestilo za izgubljeno plačilo in bi lahko na sodišče vložili zahtevek za dodatno nadomestilo, ni pa bilo zagotovljeno ponovno imenovanje na vodilne upravne položaje. Komisija je vseeno priznala ukrepe Madžarske za uskladitev zakona o upokojevanju s pravom Unije. Inštitut za človekove pravice pri Mednarodnem odvetniškem združenju je v svojem poročilu oktobra 2015 navedel, da se večina odstavljenih sodnikov ni vrnila na svoje prvotne položaje, deloma ker so bili ti položaji že zasedeni. Navedel je tudi, da ni mogoče zagotoviti neodvisnosti in nepristranskosti madžarskega sodstva in da je pravna država še vedno oslabljena.
- (16) Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je v sodbi z dne 16. julija 2015, Gaszó proti Madžarski, razsodilo, da je prišlo do kršitve pravice do poštenega sojenja in pravice do učinkovitega pravnega sredstva. ESČP je prišlo do zaključka, da so kršitve izvirale iz prakse Madžarske, ki večkrat ni zagotovila zaključka postopka za ugotavljanje državljanskih pravic in dolžnosti v razumnem roku niti sprejela ukrepov, ki bi pritožnikom omogočali vlaganje odškodninskih zahtevkov za predolge civilne postopke na nacionalni ravni. Ta sodba se še vedno ni izvršila. Novi zakonik o civilnem postopku, sprejet leta 2016, z uvedbo dvostopenjskega postopka omogoča pospešitev civilnih postopkov. Madžarska je Odbor ministrov Sveta Evrope obvestila, da bo novi zakon, ki uvaja učinkovito pravno sredstvo za daljše postopke, sprejet do oktobra 2018.
- (17) ESČP je v sodbi z dne 23. junija 2016, Baka proti Madžarski, razsodilo, da sta bili kršeni pravica dostopa do sodišča in svoboda izražanja Andrásu Baki, ki je bil junija 2009 izvoljen za predsednika vrhovnega sodišča s šestletnim mandatom, vendar tega položaja ni več zasedal v skladu s prehodnimi določbami ustave, ki so določale, da bo Kuria pravna naslednica vrhovnega sodišča. Ta sodba se še vedno ni izvršila. Odbor ministrov Sveta Evrope je 10. marca 2017 pozval k sprejetju ukrepov za preprečitev nadaljnjih prezgodnjih odstavitev sodnikov iz podobnih razlogov, da bi jih zaščitili pred morebitnimi zlorabami v zvezi s tem. Madžarska vlada je opozorila, da ti ukrepi niso povezani z izvrševanjem sodbe.
- (18) András Jóri je bil 29. septembra 2008 imenovan za nadzornika za varstvo podatkov s šestletnim mandatom, vendar se je madžarski parlament odločil za reformo sistema varstva podatkov, ki velja od 1. januarja 2012, in nadzornika zamenjal z nacionalnim organom za varstvo podatkov in svobodo obveščanja. András Jóri je moral svoje delovno mesto zapustiti pred iztekom mandata. Sodišče je 8. aprila 2014 razsodilo, da neodvisnost nadzornih organov nujno vključuje obveznost, da se jim omogoči opravljanje nalog do konca mandata, in da Madžarska ni izpolnila svojih obveznosti iz Direktive Evropskega parlamenta in

---

<sup>1</sup> Sodba Sodišča z dne 6. novembra 2012, Komisija proti Madžarski, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

Sveta 95/46/ES<sup>1</sup>. Madžarska je spremenila pravila o imenovanju nadzornika, se opravičila in izplačala dogovorjeni znesek nadomestila.

- (19) Beneška komisija je v svojem mnenju z dne 19. junija 2012 o zakonu št. CLXIII iz leta 2011 o državnem tožilstvu in zakonu št. CLXIV iz leta 2011 o položaju generalnega državnega tožilca, državnih tožilcev in drugih uslužbencev tožilstva ter tožilskem poklicu na Madžarskem ugotovila več pomanjkljivosti. Skupina GRECO je v poročilu, ki ga je sprejela 27. marca 2015, pozvala madžarske organe, naj sprejmejo dodatne ukrepe za preprečevanje zlorab in večjo neodvisnost državnega tožilstva, med drugim s tem, da odpravijo možnost ponovne izvolitve generalnega državnega tožilca. Poleg tega je pozvala, naj bodo disciplinski postopki proti splošnim tožilcem preglednejši, odločitve o premestitvi zadev z enega tožilca na drugega pa naj se sprejemajo v skladu s strogimi pravnimi merili in utemeljitvami. Po navedbah Madžarske vlade, naj bi skupina GRECO v poročilu o skladnosti iz leta 2017 priznala napredek, ki ga je dosegla Madžarska v zvezi s tožilci (madžarske oblasti še niso odobrile objave kljub pozivom na plenarnih zasedanjih skupine GRECO). Drugo poročilo o skladnosti je v pripravi.

### ***Korupcija in nasprotja interesov***

- (20) Skupina GRECO je v poročilu z dne 27. marca 2015 pozvala k določitvi kodeksa ravnanja za poslance madžarskega parlamenta s smernicami v primerih nasprotja interesov. Poleg tega bi morali poslanci obvezno samoiniciativno prijaviti nasprotja interesov, kar bi morala spremljati strožja obveznost prijave premoženjskega stanja. To bi morale spremljati tudi določbe, ki omogočajo sankcije za netočno prijavo premoženjskega stanja. Poleg tega bi bilo treba prijavo premoženjskega stanja javno objaviti na spletu, da bi javnosti omogočili pravi nadzor. Vzpostaviti bi bilo treba standardno elektronsko zbirko podatkov, da bi omogočili pregledno dostopnost vseh prijav in sprememb premoženjskega stanja.
- (21) Omejena misija za opazovanje volitev pri Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice je v poročilu, sprejetem 27. junija 2018, ugotovila, da omejeno spremljanje porabe sredstev za kampanjo in odsotnost temeljitega poročanja o virih finančnih sredstev za kampanjo pred zaključkom volitev ogrožata preglednost financiranja kampanj in zmožnost volivcev, da se odločijo na podlagi informacij, kar je v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi in dobro prakso. Državni revizijski urad je pristojen za spremljanje in preverjanje, ali so bile izpolnjene pravne zahteve. Poročilo pa ni vključevalo uradnega revizijskega poročila tega urada o parlamentarnih volitvah leta 2018, ker še takrat ni bilo končano.
- (22) Usmerjevalni odbor Partnerstva za odprto vlado je 7. decembra 2016 prejel dopis madžarske vlade, ki je napovedala svoj takojšen umik iz partnerstva, v katerem prostovoljno sodeluje 75 držav in več sto organizacij civilne družbe. Partnerstvo za odprto vlado preverja madžarsko vlado od julija 2015 zaradi pomislekov, ki so jih izrazile organizacije civilne družbe, zlasti v zvezi s svojimi možnostmi za delovanje v tej državi. Niso pa vse države članice tega partnerstva.
- (23) Madžarska od Unije prejema sredstva v višini 4,4 % BDP ali več kot polovico javnih naložb. Delež pogodb, dodeljenih po postopkih javnih naročil, pri katerih je bila prejeta ena sama

---

<sup>1</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, str. 31).

ponudba, je še vedno visok, in sicer je leta 2016 znašal 36 %. Madžarska ima najvišji odstotek finančnih priporočil urada OLAF v Uniji, kar zadeva strukturne sklade in kmetijstvo v obdobju 2013–2017; Urad OLAF je leta 2016 zaključil preiskavo 1,7 milijarde EUR vrednega prometnega projekta na Madžarskem, v katerem so bili glavni akterji številna mednarodna specializirana gradbena podjetja. V preiskavi so bile ugotovljene zelo hude nepravilnosti pri izvajanju projektov ter tudi morebitne goljufije in korupcija. Urad Olaf je leta 2017 v preiskavi 35 pogodb za ulično razsvetljavo s podjetjem, ki ga je takrat vodil zet madžarskega predsednika vlade, ugotovil hude nepravilnosti in nasprotja interesov. Urad je generalnemu direktoratu Komisije za regionalno in mestno politiko poslal končno poročilo s priporočilom, da izterja 43,7 milijona EUR, madžarskemu generalnemu tožilcu pa je poslal pravosodna priporočila. Čezmejna preiskava, ki jo je urad Olaf zaključil leta 2017, je vključevala obtožbe o morebitni nepravilni uporabi sredstev Unije v 31 raziskovalnih in razvojnih projektih. V preiskavi, ki je potekala na Madžarskem, v Latviji in Srbiji, so razkrili uporabo sistema sklepanja pogodb s podizvajalci za umetno zviševanje stroškov projekta in prikrivanje dejstva, da so končni dobavitelji povezana podjetja. Zato je urad OLAF zaključil preiskavo s finančnim priporočilom Komisiji, da izterja 28,3 milijona EUR, in s pravosodnim priporočilom madžarskim pravosodnim organom. Madžarska se je odločila, da ne bo sodelovala pri ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva, pristojnega za preiskave, pregon in obtožbo storilcev in sotorilcev kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije.

- (24) Po podatkih iz sedmega poročila o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji se je učinkovitost vlade na Madžarskem od leta 1996 zmanjšala, ta država pa sodi med države članice z najmanj učinkovito vlado v Uniji; Vse madžarske regije so močno pod povprečjem Unije, kar zadeva kakovost upravljanja; Po podatkih iz poročila EU o boju proti korupciji, ki ga je leta 2014 objavila Komisija, je korupcija na Madžarskem zaznana kot močno razširjena (89 %). V poročilu o svetovni konkurenčnosti za obdobje 2017–2018, ki ga je objavil Svetovni gospodarski forum, je navedeno, da je visoka stopnja korupcije eden od najbolj problematičnih dejavnikov poslovanja na Madžarskem.

### ***Zasebnost in varstvo podatkov***

- (25) ESČP je v sodbi z dne 12. januarja 2016, Szabó in Vissy proti Madžarski, ugotovilo, da je bila kršena pravica do spoštovanja zasebnega življenja zaradi nezadostnih pravnih jamstev proti morebitnemu nezakonitemu tajnemu nadzoru za namene nacionalne varnosti, vključno z nadzorom v zvezi z uporabo telekomunikacij. Tožeči stranki nista trdili, da sta bili pod morebitnim tajnim nadzorom, zato nadaljnji posamezni ukrepi naj ne bi bili potrebni. Kot splošen ukrep pa je treba spremeniti ustrezno zakonodajo. Strokovnjaki pristojnih madžarskih ministrstev trenutno razpravljajo o predlogih sprememb zakona o državnih varnostnih službah. Ta sodba se torej še vedno ni izvršila.
- (26) Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost, da madžarski pravni okvir o tajnem nadzoru za namene nacionalne varnosti omogoča množično prestrežanje komunikacij in ne vsebuje dovolj zaščitnih ukrepov proti samovoljnemu poseganju v pravico do zasebnosti. Zaskrbljen je bil tudi zaradi odsotnosti določb, ki bi zagotavljale učinkovita pravna sredstva v primeru zlorabe ter čimprejšnje obvestilo zadevni osebi po prenehanju nadzornega ukrepa, ne da bi bil ogrožen namen te omejitve.

### ***Svoboda izražanja***

- (27) Beneška komisija je 22. junija 2015 sprejela mnenje o madžarski medijski zakonodaji (zakon

št. CLXXXV o medijskih storitvah in množičnih medijih, zakon št. CIV o svobodi tiska ter zakonodaji o obdavčitvi prihodkov množičnih medijev od oglaševanja), v katerem je pozvala k več spremembam zakona o svobodi tiska in zakona o medijih, zlasti kar zadeva opredelitev „nezakonite medijske vsebine“, razkrivanje novinarskih virov in sankcije za medijske hiše. Podobni pomisleki so bili izraženi v analizi, ki jo je naročil Urad predstavnika OVSE za svobodo medijev februarja 2011, v mnenju prejšnjega komisarja Sveta Evrope za človekove pravice z dne 25. februarja 2011 o madžarski medijski zakonodaji v luči standardov Sveta Evrope na področju svobode medijev ter v strokovnem mnenju strokovnjakov Sveta Evrope z dne 11. maja 2012 o madžarski medijski zakonodaji. Generalni sekretar Sveta Evrope je v izjavi z dne 29. januarja 2013 pozdravil, da so razprave na področju medijev privedle do številnih pomembnih sprememb. Vendar je komisar Sveta Evrope za človekove pravice v poročilu po opravljenem obisku Madžarske, objavljenem 16. decembra 2014, ponovno izrazil zaskrbljenost. Komisar je omenil tudi vprašanje koncentracije lastništva medijev in samocenzure ter opozoril, da je treba razveljaviti zakonodajni okvir, ki inkriminira obrekovanje.

- (28) Beneška komisija je v mnenju z dne 22. junija 2015 o medijski zakonodaji priznala prizadevanja madžarske vlade v predhodnih letih, da bi izboljšala izvirno besedilo zakonov o medijih v skladu s pripombami različnih opazovalcev, tudi Sveta Evrope, in pozitivno ocenila pripravljenost madžarskih organov na nadaljevanje dialoga. Kljub temu je vztrajala, da je treba spremeniti pravila v zvezi z izvolitvijo članov medijskega sveta, da se zagotovi pošteno zastopanje družbeno pomembnih političnih in drugih skupin, ter ponovno pregledati način imenovanja in položaj predsednika sveta za medije ali predsednika organa za medije, da se zmanjša koncentracija pooblastil in zagotovi politična nevtralnost; V skladu s tem bi bilo treba prenoviti tudi kuratorij. Beneška komisija je priporočila tudi decentralizacijo upravljanja javnih medijskih hiš ter da nacionalna tiskovna agencija ne bi smela biti edini ponudnik novic za javne medijske hiše. Podobni pomisleki so bili izraženi v analizi, ki jo je naročil Urad predstavnika OVSE za svobodo medijev februarja 2011, v mnenju prejšnjega komisarja Sveta Evrope za človekove pravice z dne 25. februarja 2011 o madžarski medijski zakonodaji v luči standardov Sveta Evrope na področju svobode medijev ter v strokovnem mnenju strokovnjakov Sveta Evrope z dne 11. maja 2012 o madžarski medijski zakonodaji. Generalni sekretar Sveta Evrope je v izjavi z dne 29. januarja 2013 pozdravil, da so razprave na področju medijev privedle do številnih pomembnih sprememb. Vendar je komisar Sveta Evrope za človekove pravice v poročilu po opravljenem obisku Madžarske, objavljenem 16. decembra 2014, ponovno izrazil zaskrbljenost.
- (29) Beneška komisija je 18. oktobra 2012 sprejela mnenje o zakonu št CXII iz leta 2011 o informacijski zasebnosti in svobodi obveščanja na Madžarskem. Kljub splošni pozitivni oceni je ugotovila, da so potrebne nadaljnje izboljšave. Vseeno je bila pravica dostopa do vladnih informacij s poznejšimi spremembami tega zakona še bistveno bolj omejena. Te spremembe so bile negativno ocenjene v analizi, ki jo je naročil Urad predstavnika OVSE za svobodo medijev, marca 2016. V njej je bilo navedeno, da so se za neposredne stroške zaračunavali na splošno razumni zneski, ni pa sprejemljivo, da so zaračunavali za čas, ki so ga javni uslužbenci namenili odgovarjanju na zahteve. Komisija je v poročilu za posamezno državo leta 2018 priznala, da so nadzornik za varstvo podatkov in sodišča, vključno z ustavnim sodiščem, sprejeli napredno stališče v zadevah, povezanih z zasebnostjo.
- (30) Omejena misija za opazovanje volitev pri Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice je v svojem poročilu, sprejetem 27. junija 2018, o madžarskih parlamentarnih volitvah leta 2018 navedla, da so bili dostop do informacij ter svoboda medijev in svoboda združevanja omejeni, in sicer tudi z nedavnimi zakonodajnimi

spremembami, ter da so mediji obširno poročali o kampanji, vendar so bili močno polarizirani in je niso kritično analizirali zaradi politizacije lastništva medijev in množičnosti vladnih oglaševalskih kampanj. Javna radiotelevizija je sicer opravila svojo nalogo in kandidatom brezplačno omogočila programski čas, vendar je v svojih novicah in uredniških prispevkih očitno podpirala vladajočo koalicijo, v nasprotju z mednarodnimi standardi. Večina komercialnih radiotelevizij je pristransko poročala, bodisi za vladajoče bodisi za opozicijske stranke. Spletni mediji so zagotavljali platformo za pluralno vsebinsko politično razpravo. Opozorila je tudi, da politizacija lastništva v povezavi z omejujočim pravnim okvirom in odsotnostjo neodvisnega regulatornega organa za medije negativno vpliva na uredniško svobodo in ovira dostop volivcev do pluralnih informacij. Poleg tega je navedla, da so s spremembami uvedli neupravičeno omejitev dostopa do informacij, saj so razširili opredelitev informacij, ki niso javnega značaja, in povišali pristojbino za obravnavanje zahtevkov za informacije.

- (31) Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost glede madžarske medijske zakonodaje in prakse, ki omejujeta svobodo mnenja in izražanja. Skrbelo ga je, ker sedanji zakonodajni okvir po številnih spremembah zakonov ne zagotavlja povsem necenzuriranega in neoviranega tiska. Z zaskrbljenostjo je opozoril, da svet za medije in organ za medije nista dovolj neodvisna, da bi izvajala svoje naloge, ter imata preširoka pooblastila za urejanje in sankcioniranje.
- (32) Predstavnik OVSE za svobodo medijev je 13. aprila 2018 ostro obsodil objavo seznama več kot 200 oseb, ki ga je objavila madžarska medijska hiša in trdila, da si več kot 2000 oseb, vključno s poimensko navedenimi osebami s seznama, domnevno prizadeva zrušiti vlado. Seznam je 11. aprila objavila madžarska revija Figyelő, vključuje pa številne novinarje in druge državljane. Predstavnik OVSE za svobodo medijev je 7. maja 2018 izrazil veliko zaskrbljenost, ker so več neodvisnim novinarjem zavrnili akreditacijo, zaradi česar niso mogli poročati z otvoritvenega zasedanja novega madžarskega parlamenta. Dejal je tudi, da takega dogodka ne bi smeli izkoriščati kot orodja za zaviranje vsebine kritičnega poročanja, taka praksa pa pomeni slab precedens za novi mandat madžarskega parlamenta.

### ***Akadska svoboda***

- (33) Beneška komisija je 6. oktobra 2017 sprejela mnenje o zakonu št. XXV z dne 4. aprila 2017 o spremembi zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem terciarnem izobraževanju. Navedla je, da je uvedba strožjih pravil brez tehtnih razlogov v povezavi s strogimi roki in hudimi pravnimi posledicami za tuje univerze, ki so že več let prisotne na Madžarskem in tam zakonito delujejo, z vidika načela pravne države in spoštovanja temeljnih pravic zelo sporna. Te univerze in njihove študente varujejo nacionalna in mednarodna pravila o akademski svobodi, svobodi izražanja in združevanja ter pravici do izobraževanja in svobodi izobraževanja. Beneška komisija je madžarskim organom priporočila, naj zlasti zagotovijo, da nova pravila o zahtevi glede delovnih dovoljenj ne bodo nesorazmerno vplivala na akademsko svobodo in se bodo uporabljala nediskriminatorno in prožno, ne da bi ogrožala kakovost in mednarodni značaj izobraževanja, ki ga že ponujajo obstoječe univerze. Tudi posebni poročevalci OZN za svobodo mnenja in izražanja, za pravico do svobodnega mirnega zbiranja in združevanja ter za kulturne pravice so v svoji izjavi z dne 11. aprila 2017 izrazili enake pomisleke v zvezi s spremembo zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem terciarnem izobraževanju. Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 ugotovil, da uvedba takih omejitev svobode misli, izražanja in združevanja ter akademske svobode ni dovolj utemeljena.

- (34) Madžarski parlament je 17. oktobra 2017 na izrecno zahtevo zadevnih ustanov in po priporočilu predsedstva madžarske rektorske konference podaljšal rok, do katerega morajo tuje univerze, ki delujejo v državi, izpolniti nova merila, in sicer do 1. januarja 2019. Beneška komisija je podaljšanje roka pozdravila. Pogajanja med madžarsko vlado in tujimi visokošolskimi ustanovami, na katere so vplivala merila, zlasti s Srednjeevropsko univerzo, še vedno potekajo, in tako so tuje univerze še vedno izpostavljene pravni negotovosti, čeprav je Srednjeevropska univerza nove zahteve izpolnila v roku.
- (35) Komisija je 7. decembra 2017 sklenila, da bo Madžarsko privedla pred Sodišče Evropske unije, ker sprememba zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem terciarnem izobraževanju nesorazmerno omejuje univerze Unije in tretjih držav pri njihovem delu ter ker je treba ta akt ponovno uskladiti s pravom Unije. Komisija je ugotovila, da je nova zakonodaja v nasprotju s pravico do akademske svobode, pravico do izobraževanja in svobodo gospodarske pobude, kot so določene v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ter s pravnimi obveznostmi Unije v okviru mednarodnega trgovinskega prava.
- (36) 9. avgusta 2018 je postalo javno, da madžarska vlada načrtuje umik magistrskega programa študija s področja spolov na državni univerzi Eötvös Loránd (ELTE) in ne bo več priznavala magistrskega programa študija s tega področja na zasebni Srednjeevropski univerzi. Evropski parlament poudarja, da je napačna razlaga pojma spola v ospredju javnih razprav na Madžarskem in obžaluje namerno napačno razlaganje pojmov spola in enakosti med spoloma. Obsoja napade na prosto poučevanje in raziskave, zlasti študije s področja spolov, katerih cilj je analizirati razmerja moči, diskriminacijo in odnos med spoloma v družbi ter iskanje rešitev za oblike neenakosti, ki so postali cilj kampanj obrekovanja. Poziva k popolni obnovi in zaščiti temeljnega demokratičnega načela izobrazbene svobode.

### ***Svoboda veroizpovedi***

- (37) Madžarski parlament je 30. decembra 2011 sprejel zakon št. CCVI iz leta 2011 o pravici do svobode vesti in veroizpovedi ter pravnem statusu cerkva, veroizpovedi in verskih skupnosti na Madžarskem, ki je začel veljati 1. januarja 2012. S tem zakonom se je pregledal status pravne osebe številnih verskih organizacij in število pravno priznanih cerkva na Madžarskem se je zmanjšalo na 14. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 16. decembra 2011 izrazil svoje pomisleke v zvezi s tem aktom v dopisu, ki ga je poslal madžarskim organom. Madžarski parlament se je februarja 2012 odzval na mednarodni pritisk in razširil število priznanih cerkva na 31. Beneška komisija je 19. marca 2012 sprejela mnenje o zakonu št. CCVI iz leta 2011 o pravici do svobode vesti in veroizpovedi ter pravnem statusu cerkva, veroizpovedi in verskih skupnosti na Madžarskem, v katerem je navedla, da ta akt določa vrsto zahtev za priznanje cerkve, ki so pretirane in temeljijo na samovoljnih merilih. Poleg tega je navedla, da je bilo zaradi akta iz registra izbranih več sto cerkva, ki so bile prej pravno priznane, in da akt do neke mere spodbuja neenako in celo diskriminatorno obravnavo verskih prepričanj in verskih skupnosti glede na to, ali so priznane ali ne.
- (38) Madžarsko ustavno sodišče je februarja 2013 razsodilo, da je bil izbris priznanih cerkva neustaven. Madžarski parlament je v odgovor na odločitev ustavnega sodišča marca 2013 spremenil ustavo. Junija in septembra 2013 je spremenil zakon št. CCVI iz leta 2011 tako, da je nastala dvotirna razvrstitev na „verske skupnosti“ in „pridružene cerkve“. Septembra 2013 je madžarski parlament spremenil tudi ustavo izrecno za to, da si je dodelil pristojnost za izbor verskih skupnosti za „sodelovanje“ z državo za uresničevanje „dejavnosti v javnem interesu“, s čimer si je v praksi zagotovil diskrecijsko pooblastilo za priznavanje verskih organizacij z dvotretjinsko večino.

- (39) ESČP je v sodbi z dne 8. aprila 2014, Magyar Keresztény Mennonita Egyház in drugi proti Madžarski, razsodilo, da je Madžarska kršila svobodo združevanja, kot se razume v okviru svobode vesti in veroizpovedi. Madžarsko ustavno sodišče je ugotovilo, da so bila nekatera pravila v zvezi s pogoji za priznanje kot cerkev neustavna, zato je zakonodajalcu naročilo, naj ustrezna pravila uskladi z zahtevami Evropske konvencije o človekovih pravicah. Na podlagi tega je bil decembra 2015 v skladu s tem parlamentu predložen ustrezen zakon, vendar ni dobil potrebne večine. Ta sodba se še vedno ni izvršila.

### *Svoboda združevanja*

- (40) Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 9. julija 2014 v svojem dopisu madžarskim organom navedel, da je zaskrbljen zaradi retorike stigmatiziranja, ki jo uporabljajo politiki, ki dvomijo v legitimnost dela nevladnih organizacij zaradi revizij, ki jih je madžarski vladni urad za nadzor opravil v nevladnih organizacijah upravljavkah in prejemnicah nepovratnih sredstev iz Finančnega mehanizma EGP/Norveškega finančnega mehanizma. Madžarska vlada je s skladom podpisala sporazum, zaradi česar se izplačila nepovratnih sredstev še naprej izvajajo. Posebni poročevalec OZN o razmerah zagovornikov človekovih pravic je obiskal Madžarsko med 8. in 16. februarjem 2016 in v svojem poročilu navedel, da veliki izzivi izvirajo iz obstoječega pravnega okvira, ki ureja uveljavljanje temeljnih svoboščin, kot so pravice do svobode mnenja in izražanja ter do mirnega zbiranja in združevanja, ter da lahko tudi zakonodaja s področja nacionalne varnosti in migracij omejevalno vpliva na okolje civilne družbe.
- (41) Aprila 2017 je bil v madžarskem parlamentu predložen osnutek zakona o preglednosti organizacij, ki prejemajo pomoč iz tujine. Navedeni namen tega predloga je uvedba zahtev, ki se nanašajo na preprečevanje pranja denarja in terorizma. Beneška komisija je leta 2013 priznala, da obstajajo različni razlogi, zaradi katerih lahko država omeji tuje financiranje, med drugim zaradi preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, vendar se ti legitimni cilji ne bi smeli uporabljati kot izgovor za nadzor nevladnih organizacij ali za omejitve njihove zmožnosti opravljanja legitimnega dela, zlasti na področju varstva človekovih pravic. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 26. aprila 2017 na predsednika madžarske nacionalne skupščine naslovil dopis, v katerem je opozoril, da je bil osnutek zakona predstavljen v ozračju nenehne sovražne retorike nekaterih poslancev vladajoče koalicije, ki so nekatere nevladne organizacije na podlagi vira njihovega financiranja javno označili kot „tuje agente“ in podvomili o njihovi legitimnosti, čeprav izraza „tuji agenti“ v osnutku zakona ni. Podobni pomisleki so bili izraženi v izjavi predsednika konference mednarodnih nevladnih organizacij pri Svetu Evrope in predsednika njegovega strokovnega sveta za pravo nevladnih organizacij z dne 7. marca 2017, v mnenju strokovnega sveta za pravo nevladnih organizacij z dne 24. aprila 2017 in v izjavi posebnega poročevalca OZN o razmerah zagovornikov človekovih pravic ter posebnega poročevalca OZN za spodbujanje in varovanje pravice do svobode mnenja in izražanja z dne 15. maja 2017.
- (42) Madžarski parlament je 13. junija 2017 sprejel osnutek zakona z več spremembami. Beneška komisija je v svojem mnenju z dne 20. junija 2017 priznala, da je izraz „organizacije, ki prejemajo pomoč iz tujine,“ nevtralen in opisen ter da nekatere od sprememb pomenijo pomembno izboljšanje, hkrati pa nekateri drugi pomisleki niso bili obravnavani in spremembe ne zadostujejo za zmanjšanje zaskrbljenosti, da bi lahko zakon povzročil nesorazmerno in nepotrebno poseganje v svobodo združevanja in svobodo izražanja, pravico do zasebnosti ter prepoved diskriminacije. Odbor OZN za človekove pravice je v svojih sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 navedel, da ni zadostne utemeljitve za uvedbo teh zahtev, ki se zdijo kot del poskusa diskreditacije nekaterih nevladnih organizacij, tudi nevladnih organizacij za

varstvo človekovih pravic na Madžarskem.

- (43) Komisija se je 7. decembra 2017 odločila, da začne sodni postopek proti Madžarski, ker ta ni izpolnila svojih obveznosti v skladu z določbami Pogodbe o prostem pretoku kapitala, in sicer zaradi določb zakona o nevladnih organizacijah, ki po mnenju Komisije posredno diskriminirajo in nesorazmerno omejujejo donacije iz tujine za organizacije civilne družbe. Poleg tega je Komisija trdila, da je Madžarska kršila pravice do svobodnega združevanja, varstva zasebnega življenja in varstva osebnih podatkov, ki so določene v Listini, v povezavi z določbami Pogodbe glede prostega pretoka kapitala, opredeljenimi v členu 26(2) in členih 56 in 63 Pogodbe o delovanju Evropske unije.
- (44) Madžarska vlada je februarja 2018 predložila zakonodajni sveženj, sestavljen iz osnutkov treh zakonov (T/19776, T/19775, T/19774). Predsednik konference mednarodnih nevladnih organizacij pri Svetu Evrope in predsednik strokovnega sveta za pravo nevladnih organizacij sta 14. februarja 2018 podala izjavo, da sveženj ne upošteva svobode združevanja, zlasti v zvezi z nevladnimi organizacijami, ki se ukvarjajo z migranti. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 15. februarja 2018 izrazil podobne pomisleke. Posebni poročevalec OZN za spodbujanje in varovanje pravice do svobode mnenja in izražanja, posebni poročevalec OZN o razmerah zagovornikov človekovih pravic, neodvisni strokovnjak za človekove pravice in mednarodno solidarnost, posebni poročevalec OZN o človekovih pravicah migrantov in posebni poročevalec OZN o sodobnih oblikah rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije in s tem povezane nestrpnosti so 8. marca 2018 posvarili, da bo zakon povzročil neupravičeno omejitev svobode združevanja in izražanja na Madžarskem. Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost, da bo zakonodajni sveženj z omenjanjem „preživetja naroda“ in zaščite državljanov in kulture ter povezovanjem dela nevladnih organizacij z domnevno mednarodno zaroto stigmatiziral nevladne organizacije ter omejil njihovo zmožnost izvajanja pomembnih dejavnosti za uveljavljanje človekovih pravic, zlasti pravic beguncev, prosilcev za azil in migrantov. Skrbelo ga je tudi, da se uvedba omejitev za financiranje nevladnih organizacij iz tujine lahko uporabi kot nedopusten pritisk nanje in neupravičeno poseganje v njihove dejavnosti. Namen osnutka enega od teh zakonov je 25-odstotna obdavčitev vseh sredstev, ki jih nevladne organizacije prejmejo zunaj Madžarske, vključno s financiranjem Unije. Zakonodajni sveženj bi nevladnim organizacijam odvzel tudi pravno sredstvo za pritožbo zoper samovoljne odločitve. Odbor za pravne zadeve in človekove pravice parlamentarne skupščine Sveta Evrope je 22. marca 2018 zahteval mnenje Beneške komisije o osnutku zakonodajnega svežnja.
- (45) 29. maja 2018 je madžarska vlada predstavila osnutek zakona o spremembi nekaterih zakonov v zvezi z ukrepi za preprečevanje nezakonitega priseljevanja (T/333). Osnutek je revidirana različica prejšnjega zakonodajnega svežnja in predlaga kazenske sankcije za „omogočanje nezakonitega priseljevanja“. Istega dne je Urad visokega komisarja OZN za begunce pozval k umiku predloga in izrazil zaskrbljenost, da bi ti predlogi, če bi bili sprejeti, prikrajšali osebe, ki so prisiljene zapustiti svoje domove, za nujno pomoč in storitve ter še dodatno podžgali napeto javno razpravo in okrepili ksenofobno nastrojenost. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 1. junija 2018 izrazil podobne pomisleke. Predsednik Odbora za pravne zadeve in človekove pravice parlamentarne skupščine Sveta Evrope je 31. maja 2018 potrdil, da so od Beneške komisije zahtevali mnenje o novem predlogu. Osnutek je bil sprejet 20. junija 2018, preden je Beneška komisija predložila mnenje. Visoki komisar OZN za človekove pravice je 21. junija 2018 obsodil odločitev madžarskega parlamenta. 22. junija 2018 sta Beneška komisija in Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice navedla, da lahko določba o kazenski odgovornosti zavre izvajanje zaščitene dejavnosti

organizacije in izražanja ter da krši pravico do svobode združevanja in izražanja, zaradi česar bi jo bilo treba razveljaviti. 19. julija 2018 je Komisija poslala uradni opomin Madžarski v zvezi z novo zakonodajo, v skladu s katero so kriminalizirane dejavnosti, ki podpirajo prošnje za azil in prebivališče, ter se nadalje omejuje pravica do zaprositve za azil.

### ***Pravica do enakega obravnavanja***

- (46) Med 17. in 27. majem 2016 je Madžarsko obiskala delovna skupina OZN o diskriminaciji proti ženskam v zakonodaji in v praksi. V svojem poročilu je navedla, da tradicionalna oblika družine, katere ohranjanje je zagotovljeno, ker naj bi bilo potrebno za preživetje naroda, ne bi smela imeti nesorazmerne prednosti pred političnimi, ekonomskimi in socialnimi pravicami žensk ter krepitvi njihove vloge. Poudarila je tudi, da se pravica žensk do enakopravnosti ne bi smela obravnavati samo v okviru varstva ranljivih skupin, kot so otroci, starejši in invalidi, saj so ženske sestavni del vseh takih skupin. Novi šolski učbeniki še vedno vsebujejo spolne stereotipe in ženske prikazujejo predvsem kot matere in žene, v nekaterih primerih pa so matere prikazane tudi kot manj inteligentne od očetov. Na drugi strani pa je delovna skupina priznala prizadevanja madžarske vlade za olajšanje usklajevanja poklicnega in družinskega življenja z uvedbo ugodnih določb o sistemu družinske podpore ter v zvezi s predšolsko vzgojo in varstvom. Omejena misija za opazovanje volitev pri Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice je v poročilu, sprejetem 27. junija 2018, za madžarske parlamentarne volitve leta 2018 navedla, da so ženske premalo zastopane v političnem življenju in da ni pravnih zahtev za spodbujanje enakosti spolov na volitvah. Čeprav je ena od glavnih strank na vrh nacionalne liste uvrstila žensko in so nekatere stranke v svojih programih obravnavale vprašanja, povezana s spolom, krepitev vloge žensk med kampanjo niti v medijih ni bila deležna veliko pozornosti.
- (47) Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 pozdravil podpis Istanbulske konvencije, vendar je tudi izrazil obžalovanje, da na Madžarskem glede položaja žensk v družbi še vedno prevladujejo patriarhalni stereotipni pogledi, ter z zaskrbljenostjo opozoril na diskriminatorne pripombe političnih osebnosti glede žensk. Opozoril je tudi, da madžarski kazenski zakonik ne zagotavlja celovite zaščite žensk, ki so žrtve nasilja v družini. Izrazil je zaskrbljenost, da so ženske premalo zastopane na vodilnih položajih v javnem sektorju, zlasti v ministrstvih in madžarskem parlamentu. Istanbulska konvencija še ni bila ratificirana.
- (48) Madžarska ustava določa obvezne določbe za zaščito delovnih mest staršev ter spoštovanje načela enakega obravnavanja; zato za ženske ter matere in očete, ki vzgajajo otroke, veljajo posebni predpisi delovnega prava. 27. aprila 2017 je Komisija izdala obrazloženo mnenje, v katerem je Madžarsko pozvala, naj pravilno izvaja Direktivo 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>1</sup>, saj madžarska zakonodaja vsebuje izjemo glede prepovedi diskriminacije na podlagi spola, ki je veliko obsežnejša od izjeme v navedeni direktivi. Istega dne je Komisija Madžarski izdala obrazloženo mnenje glede neskladnosti z Direktivo Sveta 92/85/EGS<sup>2</sup>, ki določa, da so delodajalci dolžni prilagoditi delovne pogoje nosečim

<sup>1</sup> Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (UL L 204, 26.7.2006, str. 23).

<sup>2</sup> Direktiva Sveta 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo (deseta posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS) (UL L 348, 28.11.1992, str. 1).

delavkam in delavkam, ki dojijo, da bi preprečili tveganje za njihovo zdravje in varnost. Madžarska vlada se je zavezala, da bo spremenila potrebne določbe zakona št. CXXV iz leta 2003 o enakem obravnavanju in spodbujanju enakih možnosti ter zakona št. I iz leta 2012 o delovnem zakoniku, zato je bil primer 7. junija 2018 zaključen.

- (49) Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost, da pri ustavni prepovedi diskriminacije med podlagami za diskriminacijo nista izrecno navedeni spolna usmerjenost in spolna identiteta ter da bi zaradi omejujoče opredelitve družine lahko prišlo do diskriminacije, saj ta ne zajema nekaterih vrst družinskih ureditev, med drugim istospolnih parov. Odbor je bil zaskrbljen tudi zaradi nasilja ter razširjenih negativnih stereotipov in predsodkov, usmerjenih proti lezbijkam, gejem, biseksualnim in transspolnim osebam, zlasti v sektorju zaposlovanja in izobraževanja.
- (50) V sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 je Odbor OZN za človekove pravice izrazil tudi zaskrbljenost zaradi prisilne namestitve v zdravstvene ustanove, osamitve in prisilnega zdravljenja velikega števila oseb z duševnimi, intelektualnimi in psihosocialnimi motnjami ter poročanja o nasilju, krutem, nečloveškem in ponižujočem ravnanju ter domnevno visokega števila nepreiskanih smrti v zaprtih ustanovah.

***Pravice pripadnikov manjšin, vključno z Romi in Judi, ter zaščita pred sovražnimi izjavami zoper te manjšine***

- (51) Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je v poročilu po opravljenem obisku Madžarske, objavljenem 16. decembra 2014, navedel, da je zaskrbljen zaradi poslabšanja razmer v zvezi z rasizmom in nestrpnostjo na Madžarskem, pri čemer je najbolj očiten primer nestrpnosti anticiganizem, kar kažejo izrazito kruta dejanja, kot so nasilje nad Romi ter shodi in patroljiranje paravojaških organizacij po vaseh, v katerih živijo Romi. Poudaril je tudi, da kljub stališčem madžarskih oblasti, ki obsojajo antisemitski govor, antisemitizem ostaja stalen problem, ki se odraža v sovražnem govoru ter primerih nasilja nad Judi in njihovo lastnino. Poleg tega je omenil ponoven izbruh ksenofobije, usmerjene proti migrantom, vključno s prosilci za azil in begunci, ter nestrpnosti do drugih družbenih skupin, kot so osebe LGBTI, revni ljudje in brezdomci. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti je v svojem poročilu o Madžarski, objavljenem 9. junija 2015, izrazila podobne pomisleke.
- (52) Svetovalni odbor Sveta Evrope o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin je v svojem četrtem mnenju o Madžarski, sprejetem 25. februarja 2016, navedel, da se Romi še naprej soočajo s sistemsko diskriminacijo in neenakostjo na vseh področjih življenja, vključno s stanovanjskim vprašanjem, zaposlovanjem, izobraževanjem, dostopom do zdravstvene oskrbe ter udeležbo v družbenem in političnem dogajanju. Odbor ministrov Sveta Evrope je v svoji resoluciji z dne 5. julija 2017 madžarskim oblastem priporočil, naj si vztrajno in učinkovito prizadevajo za preprečevanje neenakopravnosti in diskriminacije Romov, boj proti njima ter njuno kaznovanje, za izboljšanje življenjskih razmer, dostopa do zdravstvenih storitev in zaposlenosti Romov v tesnem posvetovanju s predstavniki Romov, za sprejetje učinkovitih ukrepov za končanje praks, zaradi katerih so romski otroci v šolah še vedno segregirani, in okrepitev prizadevanj za odpravo pomanjkljivosti, s katerimi se soočajo romski otroci na področju izobraževanja, za zagotovitev, da imajo romski otroci enake možnosti dostopa do vseh ravni kakovostnega izobraževanja, ter za nadaljnje ukrepe za preprečevanje krivičnega uvrščanja otrok v posebne šole in razrede. Madžarska vlada je sprejela več pomembnih ukrepov za spodbujanje vključevanja Romov. 4. julija 2012 je sprejela akcijski načrt za zaščito delovnih mest, da bi zaščitila zaposlovanje prikrajšanih zaposlenih in spodbudila zaposlovanje dolgoročno brezposelnih. Sprejela je tudi sektorsko strategijo za zdravstvo

„Zdrava Madžarska 2014–2020“, da bi zmanjšala neenakosti v zdravju. Leta 2014 je sprejela strategijo za obdobje 2014–2020 za obravnavo stanovanj v revnih četrtih v segregiranih naseljih. Kljub temu se je v skladu s poročilom Agencije o temeljnih pravicah za leto 2018 odstotek mladih Romov, ki opravljajo glavno dejavnost, ki ni zaposlitev, izobraževanje ali usposabljanje, povečal z 38 % leta 2011 na 51 % leta 2016.

- (53) ESČP je v sodbi z dne 29. januarja 2013, Horváth in Kiss proti Madžarski, ugotovilo, da zadevna madžarska zakonodaja, kot se uporablja v praksi, ne vsebuje zadostnih varoval, zaradi česar je prišlo do prevelike zastopanosti in segregacije romskih otrok v posebnih šolah, saj se jim je sistematično postavljala napačna diagnoza duševnih motenj, s čimer je bila kršena njihova pravica do izobraževanja brez diskriminacije. Ta sodba se še vedno ni izvršila.
- (54) Dne 26. maja 2016 je Komisija madžarskim oblastem poslala uradni opomin glede tako zakonodajne kot upravne prakse na Madžarskem, zaradi katere so romski otroci nesorazmerno visoko zastopani v posebnih šolah za otroke z motnjami v duševnem razvoju, v običajnih šolah pa se soočajo z veliko mero segregacije pri izobraževanju, kar jim otežuje socialno vključevanje. Madžarska vlada je s Komisijo vzpostavila dejaven dialog. Madžarska strategija za vključevanje je osredotočena na spodbujanje vključujočega izobraževanja, odpravljanje segregacije, prekinitvev medgeneracijskega prenosa prikrajšanosti in vzpostavitev vključujočega šolskega okolja. Poleg tega so bila v zakon o nacionalnem javnem izobraževanju od januarja 2017 dalje vključena dodatna zagotovila in madžarska vlada je v letih od 2011 do 2015 sprožila uradne revizije, katerim so sledili ukrepi vladnih uradov.
- (55) ESČP je v sodbi z dne 20. oktobra 2015, Balázs proti Madžarski, razsodilo, da se je z neupoštevanjem domnevnega protiromskega motiva napada kršila prepoved diskriminacije. ESČP je v sodbi z dne 12. aprila 2016, R. B. proti Madžarski, in v sodbi z dne 17. januarja 2017, Király in Dömötör proti Madžarski, razsodilo, da se je zaradi nezadostnega preiskovanja domnevnih rasno motiviranih zlorab kršila pravica do zasebnega življenja. ESČP je v sodbi z dne 31. oktobra 2017, M. F. proti Madžarski, razsodilo, da se je kršila prepoved diskriminacije v povezavi s prepovedjo nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, saj organi niso preiskali domnevnih rasističnih vzgibov za obravnavano dejanje. Te sodbe se še vedno niso izvršile. Vendar pa je po sodbah Balázs v proti Madžarski ter R. B. proti Madžarski 28. oktobra 2016 začela veljati sprememba o vzorcu dejstev v zvezi s kaznivim dejanjem „spodbujanja nasilja ali sovraštva proti skupnosti“ iz kazenskega zakonika z namenom izvajanja Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ<sup>1</sup>. Kazenski zakonik je bil spremenjen leta 2011, da bi se preprečile kampanje skrajno desničarskih paravojaških skupin z uvedbo tako imenovanega „kaznivega dejanja v uniformi“. S spremembo je bila za vsakršno provokativno nesocialno vedenje, ki vzbuja strah pri pripadnikih narodnostnih, etničnih, rasnih ali verskih skupnosti, zagrožena zaporna kazen do treh let.
- (56) Med 29. junijem in 1. julijem 2015 je Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice v odziv na poročanje o ukrepih lokalne uprave v mestu Miskolc glede prisilnih izselitev Romov na Madžarskem opravil obisk za preverjanje stanja na terenu. Lokalne oblasti so sprejele model protiromskih ukrepov še pred spremembo lokalnega odloka leta 2014, javne osebnosti v mestu pa so pogosto dajale protiromske izjave. Poročalo se je, da naj bi župan Miskolca februarja 2013 izjavil, da želi mesto očistiti „asocialnih, izprijenih Romov,“ ki naj

---

<sup>1</sup> Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi (UL L 328, 6.12.2008, str. 55).

bi nezakonito izkoriščali program Gneздо (Fészekrakó Program) za stanovanjske ugodnosti in nastanitev ljudi v socialnih stanovanjih z najemnimi in vzdrževalnimi stroški. Z njegovo izjavo se je začela vrsta prisilnih izselitev in v istem mesecu je bilo 50 stanovanj odstranjenih s seznama 273 stanovanj v ustrezni kategoriji, s čimer se je sprostilo tudi zemljišče za prenovo stadiona. Vrhovno sodišče je na podlagi pritožbe pristojnega vladnega urada s sklepom z dne 28. aprila 2015 razveljavilo zadevne določbe. Komisar za temeljne pravice in namestnik komisarja za pravice narodnostnih manjšin sta 5. junija 2015 izdala skupno mnenje o kršitvah temeljnih pravic Romov v Miskolcu, katerega priporočil lokalna vlada ni upoštevala. Tudi madžarski Urad za enako obravnavanje je izvedel preiskavo in julija 2015 izdal sklep, v katerem je pozval lokalne oblasti, naj ustavijo vse prisilne izselitve ter pripravijo akcijski načrt za zagotovitev stanovanj v skladu s človekovim dostojanstvom. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 26. januarja 2016 albanski, bolgarski, francoski, madžarski, italijanski, srbski in švedski vladi poslal dopis o prisilnem izseljevanju Romov. V dopisu, naslovljenem na madžarske organe, je izrazil zaskrbljenost glede obravnave Romov v Miskolcu. Akcijski načrt je bil sprejet 21. aprila 2016, v tem času pa je bila tudi ustanovljena agencija za socialna stanovanja. Urad za enako obravnavanje je v svojem sklepu z dne 14. oktobra 2016 ugotovil, da je občina izpolnila svoje obveznosti. Vendar pa je Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti v svojih sklepih o izvajanju priporočil v zvezi z Madžarsko, objavljenih 15. maja 2018, omenila, da se kljub nekaterim pozitivnim spremembam za izboljšanje stanovanjskih razmer Romov njeno priporočilo še ne izvaja.

- (57) Odbor ministrov Sveta Evrope je v svoji resoluciji z dne 5. julija 2017 madžarskim oblastem priporočil, naj še naprej izboljšujejo dialog z judovsko skupnostjo, da bi postal trajnosten, naj bo njihova glavna prednostna naloga boj proti antisemitizmu v javnem prostoru, naj si vztrajno prizadevajo za učinkovito preprečevanje, prepoznavanje, preiskovanje, kazenski pregon in sankcioniranje vseh rasno in etnično motiviranih ter antisemitskih dejanj, vključno z vandalizmom in sovražnim govorom, ter naj preuči možnost spremembe zakonodaje, da bi zagotavljala karseda široko pravno varstvo proti rasističnim kaznivim dejanjem.
- (58) Madžarska vlada je leta 2012 odredila povečanje življenjskih rent preživelih holokavsta za 50 %, leta 2013 je ustanovila Madžarski odbor za spomin na žrtve holokavsta za leto 2014, leto 2014 je razglasila za leto spomina na žrtve holokavsta, sprožila je programe obnove in prenove številnih madžarskih sinagog in židovskih pokopališč in se trenutno pripravlja na evropske makabejske igre leta 2019, ki se bodo odvijale v Budimpešti. Madžarske pravne določbe opredeljujejo več kaznivih dejanj, povezanih s sovraštvom ali spodbujanjem sovraštva, vključno z antisemitskimi dejanji ter dejanji zanikanja ali omalovaževanja holokavsta. Leta 2015 in 2016 je Madžarska predsedovala Mednarodni zvezi za spomin na holokavst (IHRA). Kljub temu je madžarski predsednik vlade v govoru, ki ga je imel 15. marca 2018 v Budimpešti, polemično napadal, med drugim z očitno antisemitskimi stereotipi proti Georgeu Sorosu, ki bi se lahko ocenili kot kaznivi.
- (59) Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost glede poročanja, da se romska skupnost še naprej sooča z razširjeno diskriminacijo in izključenostjo, brezposelnostjo, stanovanjsko segregacijo ter segregacijo pri izobraževanju. Zlasti je zaskrbljen, ker je kljub zakonu o javnem šolstvu v šolah, zlasti cerkvenih in zasebnih, še vedno razširjena segregacija, ter ker je število romskih otrok, razvrščenih v šole za otroke z zmernimi motnjami v duševnem razvoju, še vedno nesorazmerno visoko. Omenil je tudi zaskrbljenost glede razširjenosti kaznivih dejanj iz sovraštva ter sovražnega govora v političnih razpravah, medijih in na internetu, usmerjenega proti manjšinam, zlasti Romom, muslimanom, migrantom in beguncem, tudi v okviru

kampanj, ki jih financira vlada. Odbor je izrazil zaskrbljenost glede razširjenosti antisemitskih stereotipov. Z zaskrbljenostjo je opozoril tudi na obtožbe, da je uradno število kaznivih dejanj iz sovraštva izjemno nizko, ker policija pogosto ne preišče verodostojnih prijav kaznivih dejanj iz sovraštva in kaznivega sovražnega govora ter teh dejanj kazensko ne preganja. Odbor je bil zaskrbljen tudi zaradi poročanja o vztrajni praksi rasnega profiliranja Romov s strani policije.

- (60) V zadevi v zvezi z vasjo Gyöngyöspata, kjer je lokalna policija za manjše prometne prekrške oglobila samo Rome, je bilo v sodbi na prvi stopnji ugotovljeno, da ravnanje pomeni nadlegovanje in neposredno diskriminacijo Romov, tudi če so bili posamezni ukrepi zakoniti. Sodišče druge stopnje in vrhovno sodišče sta razsodila, da madžarska unija za državljanske svoboščine (HCLU), ki je vložila zahtevek *actio popularis*, ni uspela dokazati diskriminacije. Primer je bil predložen ESČP.
- (61) V skladu s četrto ustavno spremembo se „svoboda izražanja ne sme uveljavljati z namenom kršitve dostojanstva madžarskega naroda ali katere koli narodnostne, etnične, rasne ali verske skupnosti“. Madžarski kazenski zakonik določa kazni za spodbujanje nasilja ali sovraštva proti članu skupnosti. Vlada je ustanovila delovno skupino za boj proti kaznivim dejanjem iz sovraštva, ki zagotavlja usposabljanje policistov in pomaga žrtvam, da sodelujejo s policijo in poročajo o incidentih.

#### ***Temeljne pravice migrantov, prosilcev za azil in beguncev***

- (62) Visoki komisar OZN za begunce je 3. julija 2015 izrazil zaskrbljenost glede spreminjanja azilne zakonodaje po skrajšanem postopku. Visoki komisar OZN za človekove pravice je 17. septembra 2015 izrazil mnenje, da Madžarska s svojim obravnavanjem beguncev in migrantov krši mednarodno pravo. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 27. novembra 2015 podal izjavo, da odziv Madžarske na izziv, ki ga predstavljajo begunci, ne upošteva človekovih pravic. Visoki komisar OZN za begunce, Svet Evrope in Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice so 21. decembra 2015 pozvali Madžarsko, naj se vzdrži politik in praks, ki spodbujajo nestrpnost in strah ter podžigajo ksenofobijo, usmerjeno proti beguncem in migrantom. Visoki komisar OZN za begunce je 6. junija 2016 izrazil zaskrbljenost glede vse večjega števila domnevnih zlorab prosilcev za azil in migrantov s strani mejnih organov na Madžarskem ter glede širših omejevalnih mejnih in zakonodajnih ukrepov, vključno z dostopom do azilnih postopkov. Urad visokega komisarja OZN za begunce je 10. aprila 2017 pozval k takojšnjemu prenehanju predaj Madžarski v skladu z dublinsko uredbo. Leta 2017 je bilo od 3397 prošenj za mednarodno zaščito, vloženih na Madžarskem, zavrženih 2880 oziroma 69,1 %, kar je zelo visok odstotek zavrnitev. Leta 2015 je bilo od 480 pritožb glede prošenj za priznanje mednarodne zaščite pozitivno rešenih le 40 oziroma 9 %. Leta 2016 je bilo od 775 pritožb pozitivno rešenih pet oziroma 1 %, leta 2017 pa ni bilo pritožb.
- (63) Uradnik za temeljne pravice Evropske agencije za mejno in obalno stražo je oktobra 2016 in marca 2017 obiskal Madžarsko zaradi zaskrbljenosti, da agencija morda deluje pod pogoji, ki ne zagotavljajo spoštovanja in zaščite oseb, ki prečkajo mejo med Madžarsko in Srbijo, ter spoštovanja njihovih pravic, zaradi česar bi lahko agencija dejansko kršila Listino Evropske unije o temeljnih pravicah. Marca 2017 je sklenil, da tveganje deljene odgovornosti agencije za kršitve temeljnih pravic v skladu s členom 34 uredbe o evropski mejni in obalni straži ostaja zelo visoko.
- (64) Delovna skupina OZN za samovoljna pridržanja je 3. julija 2014 navedla, da je treba razmere

prosilcev za azil in migrantov z neurejenim statusom bistveno izboljšati ter jim posvetiti več pozornosti, da bi preprečili samovoljne odvzeme prostosti. Podobno zaskrbljenost glede pridržanja, zlasti mladoletnikov brez spremstva, je izrazil komisar Sveta Evrope za človekove pravice v poročilu po opravljenem obisku Madžarske, objavljenem 16. decembra 2014. Med 21. in 27. oktobrom 2015 je Madžarsko obiskal Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, ki je v poročilu navedel trditve večjega števila tujih državljanov (vključno z mladoletniki brez spremstva), da so policisti in oboroženi stražarji v centrih za pridržanje priseljencev in prosilcev za azil z njimi fizično grdo ravnali. Visoki komisar OZN za begunce je 7. marca 2017 izrazil zaskrbljenost glede novega zakona, izglasovanega v madžarskem parlamentu, ki predvideva obvezno pridržanje vseh prosilcev za azil, vključno z otroki, do konca azilnega postopka. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 8. marca 2017 podal izjavo, v kateri je izrazil podobno zaskrbljenost glede tega zakona. Pododbor OZN za preprečevanje mučenja je 31. marca 2017 pozval Madžarsko, naj nemudoma odpravi pretirano uporabo ukrepa pridržanja in razišče druge možnosti.

- (65) ESČP je v sodbi z dne 5. julija 2017, O. M. proti Madžarski, ugotovilo, da je zaradi pridržanja prišlo do kršitve pravice do svobode in varnosti, ki meji na samovoljnost. Organi še zlasti niso ravnali previdno, ko so odredili pridržanje prosilca, ne da bi upoštevali, ali so ranljive osebe – ko je prosilec na primer oseba LGBT – varne v priporu med drugimi pridržanimi osebami, ki so velikokrat prihajale iz držav s splošno razširjenimi kulturnimi ali verskimi predsodki proti takim osebam. Ta sodba se še vedno ni izvršila.
- (66) Med 12. in 16. junijem 2017 je posebni predstavnik generalnega sekretarja Sveta Evrope za migracije in begunce obiskal Srbijo in dve tranzitni območji na Madžarskem. Posebni predstavnik je v svojem poročilu navedel, da nasilno zavračanje migrantov in beguncev iz Madžarske v Srbijo zbujajo skrbi glede na člena 2 (pravica do življenja) in 3 (prepoved mučenja) EKČP. Ugotovil je tudi, da so zaradi omejevalnih praks sprejemanja prosilcev za azil na tranzitna območja Röszke in Tompa, ti pogosto iskali nezakonite načine prečkanja meje ter se zatekli k tihotapcem in trgovcem z ljudmi, kljub vsem tveganjem takšnega ravnanja. Navedel je, da azilni postopki, ki se izvajajo na tranzitnih območjih, nimajo ustreznih zaščitnih ukrepov za zaščito prosilcev za azil pred vračanjem v države, v katerih tvegajo, da bodo z njimi ravnali v nasprotju s členoma 2 in 3 EKČP. Posebni predstavnik je sklenil, da je nujno treba uskladiti madžarsko zakonodajo in prakse z zahtevami EKČP. Navedel je več priporočil, med drugim pozval madžarske oblasti, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe, tudi revidirajo ustrezni zakonodajni okvir in spremenijo ustrezne prakse, da bi zagotovile, da vsem tujim državljanom, ki prispejo na mejo ali ki so na madžarskem ozemlju, ni preprečeno podati prošnjo za mednarodno zaščito. Med 5. in 7. julijem 2017 je dve tranzitni območji obiskal tudi lanzarotski odbor (odbor pogodbenic Konvencije Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolnim zlorabljanjem), ki je podal več priporočil in med drugim pozval, naj se vse osebe, mlajše od 18 let, obravnavajo kot otroci, brez diskriminacije na podlagi starosti, naj se zagotovi, da bodo vsi otroci v pristojnosti Madžarske zaščiteni pred spolnim izkoriščanjem in zlorabljanjem, ter naj bodo nastanjeni v običajnih ustanovah za zaščito otrok, da bi se preprečilo njihovo morebitno spolno izkoriščanje in zlorabljanje s strani odraslih in mladostnikov v tranzitnih območjih. Med 18. in 20. decembrom 2017 je delegacija Skupine strokovnjakov Sveta Evrope za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (GRETA) obiskala Madžarsko ter njeni dve tranzitni območji in sklenila, da se tranzitno območje, ki je dejansko kraj, kjer je posameznikom odvzeta prostost, ne more šteti za primerno in varno nastanitev žrtev trgovine z ljudmi. Madžarske organe je pozvala, naj sprejmejo pravni okvir za prepoznavanje žrtev trgovine z ljudmi med državljani tretjih držav brez zakonitega prebivališča in okrepijo svoje postopke za prepoznavanje žrtev take trgovine med prosilci za azil in migranti brez urejenega statusa. 1. januarja 2018 so bili

uvadeni dodatni predpisi, ki so na splošno ugodnejši za mladoletnike in še posebej za mladoletnike brez spremstva; med drugim je bil za mladoletne prosilce za azil pripravljen poseben učni načrt. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti je v svojih sklepih o izvajanju priporočil v zvezi z Madžarsko, objavljenih 15. maja 2018, navedla, da čeprav priznava, da se je Madžarska soočila z ogromnim izzivom zaradi množičnega prihoda migrantov in beguncev, je zgrožena nad ukrepi, sprejetimi v odziv nanj, ter nad razmerami, ki so se po njenem petem poročilu hudo poslabšale. Organi bi morali nujno odpraviti pridržanja na tranzitnih območjih, zlasti za družine z otroki in vse mladoletnike brez spremstva.

- (67) Sredi avgusta 2018 so organi za priseljevanje prenehali zagotavljati hrano za odrasle prosilce za azil, ki so pred sodiščem izpodbijali odločitev o nedopustnosti. Več prosilcev za azil je moralo zaprositi Evropsko sodišče za človekove pravice začasne ukrepe, da so začeli prejemati obroke. Evropsko sodišče za človekove pravice je 10. avgusta 2018 odobrilo začasne ukrepe v dveh zadevah, 16. avgusta 2018 pa v tretji. Madžarski organi so sodbe upoštevali.
- (68) ESČP je v sodbi z dne 14. marca 2017, Ilias in Ahmed proti Madžarski, ugotovilo, da je prišlo do kršitve pravice prosilcev do svobode in varnosti. Ugotovilo je tudi, da je z izgonom prosilcev v Srbijo prišlo do kršitve prepovedi nečloveškega in poniževalnega ravnanja, s pogoji pridržanja v tranzitnem območju Röszke pa do kršitve pravice do učinkovitega pravnega sredstva. Zadevo trenutno obravnava Veliki senat ESČP.
- (69) Madžarsko sodišče je Ahmeda H., Sirca, ki je živel na Cipru in je septembra 2015 svoji družini poskušal pomagati pobegniti iz Sirije ter prečkati srbsko-madžarsko mejo, 14. marca 2018 obsodilo na sedem let zapor in 10 let izгона iz države na podlagi obtožb zaradi „terorističnih dejanj“. Ta obsodba vzbuja dvome glede uporabe zakonov za boj proti terorizmu na Madžarskem ter pravice do poštenega sojenja.
- (70) Sodišče Evropske unije je v sodbi z dne 6. septembra 2017 v zadevah C-643/15 in C-647/15 v celoti zavrnilo pritožbi, ki sta jih podali Slovaška in Madžarska glede začasnega mehanizma za obvezno premestitev prosilcev za azil v skladu s Sklepom Sveta (EU) 2015/1601. Vendar od te sodbe Madžarska sklepa ni upoštevala. Komisija se je 7. decembra 2017 odločila, da proti Češki, Madžarski in Poljski začne postopek pred Sodiščem Evropske unije, ker niso izpolnile svojih pravnih obveznosti glede premestitev.
- (71) Komisija se je 7. decembra 2017 odločila, da v postopku za ugotavljanje kršitev proti Madžarski glede njene azilne zakonodaje ukrepa z izdajo obrazloženega mnenja. Komisija meni, da madžarska zakonodaja ni skladna s pravom Unije, zlasti z direktivami 2013/32/EU<sup>1</sup>, 2008/115/ES<sup>2</sup> in 2013/33/EU<sup>3</sup> Evropskega parlamenta in Sveta ter z več določbami Listine. Komisija je 19. julija 2018 sklenila, da proti Madžarski začne postopek pred Sodiščem zaradi neskladnosti njene zakonodaje o azilu in vračanju s pravom Unije.
- (72) Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil

<sup>1</sup> Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, 29.6.2013, str. 60).

<sup>2</sup> Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

<sup>3</sup> Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, 29.6.2013, str. 96).

zaskrbljenost, da madžarski zakon, sprejet marca 2017, ki dopušča samodejno premestitev vseh prosilcev za azil v tranzitna območja, dokler se ne konča njihov azilni postopek, z izjemo otrok brez spremstva, prepoznanih kot mlajših od 14 let, ne izpolnjuje pravnih standardov, saj dopušča dolgotrajno pridržanje za nedoločen čas, ne vsebuje nobene pravne zahteve po hitri preučitvi razmer vsakega zadevnega posameznika posebej ter nima postopkovnih varoval za izpodbijanje premestitve v tranzitna območja, ki bi imelo možnost za uspeh. Odbor je bil še posebej zaskrbljen glede poročanja o obširni uporabi samodejnega pridržanja priseljencev v centrih za pridržanje znotraj Madžarske in zato, ker se omejevanje osebne svobode uporablja kot splošno sredstvo za odvrčanje od nezakonitih vstopov namesto kot odziv na ugotovljeno tveganje na ravni posameznika. Poleg tega je bil odbor zaskrbljen zaradi domnevno slabih življenjskih razmer v nekaterih centrih za pridržanje. Z zaskrbljenostjo je opozoril na zakon o zavračanju, ki je začel veljati junija 2016 in dopušča, da policija po hitrem postopku izžene vsakogar, ki nezakonito prečka mejo in je pridržan na madžarskem ozemlju v pasu 8 kilometrov od meje, kar se je naknadno razširilo na celotno ozemlje Madžarske, ter na odlok 191/2015, s katerim je bila Srbija opredeljena kot „varna tretja država“, kar omogoča zavračanje na madžarski meji s Srbijo. Odbor je z zaskrbljenostjo opozoril na poročanje, da se zavračanje uporablja vsesplošno ter da imajo posamezniki, za katere velja ta ukrep, zelo omejeno možnost za vložitev prošnje za azil in pravico do pritožbe. Z zaskrbljenostjo je opozoril tudi na poročanje o kolektivnih in nasilnih izgonih, vključno z domnevnimi pretepanji, napadi s policijskimi psi in streljanji z gumijastimi naboji, zaradi katerih je prišlo do hudih poškodb in vsaj v enem primeru do izgube življenja prosilca za azil. Zaskrbljen je bil tudi glede poročanja, da je ocenjevanje starosti otrok prosilcev za azil in mladoletnikov brez spremstva v tranzitnih območjih neustrezno, saj se močno opira na vizualne preglede s strani strokovnjaka in je netočno, ter poročanja o domnevno neustreznem dostopu teh prosilcev za azil do izobraževanja, socialnih in psiholoških storitev ter pravne pomoči. V skladu z novim predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU je zdravstvena ocena starosti ukrep v skrajnem primeru.

### ***Ekonomske in socialne pravice***

- (73) Posebni poročevalec OZN za skrajno revščino in človekove pravice ter posebni poročevalec OZN za pravico do ustrezne nastanitve sta 15. februarja 2012 in 11. decembra 2012 Madžarsko pozvala, naj ponovno prouči zakonodajo, ki lokalnim oblastem omogoča, da kriminalizirajo brezdomstvo, in podpre odločitev ustavnega sodišča, ki brezdomstvo dekriminalizira. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je v poročilu po opravljenem obisku Madžarske, objavljenem 16. decembra 2014, navedel, da je zaskrbljen glede sprejetih ukrepov za preprečevanje spanja na prostem ter gradnje barak in kolib, ki so jih mnogi označili za ukrepe, ki v praksi inkriminirajo brezdomstvo. Komisar je madžarske oblasti pozval, naj preiščejo prijavljene primere prisilnih izselitev brez alternativnih rešitev in odvzemov otrok od njihovih družin na podlagi slabih socialno-ekonomskih razmer. Odbor OZN za človekove pravice je v sklepnih ugotovitvah z dne 5. aprila 2018 izrazil zaskrbljenost glede državne in lokalne zakonodaje, in sicer na podlagi četrte spremembe madžarske ustave, ki določa, da je na številnih javnih krajih spanje na prostem prepovedano, in s tem dejansko kaznuje brezdomstvo. Madžarski parlament je 20. junija 2018 sprejel sedmo spremembo ustave, ki prepoveduje običajno prebivališče v javnem prostoru. Istega dne je posebni poročevalec OZN za pravico do ustrezne nastanitve potezo Madžarske, s katero je brezdomstvo postalo kaznivo, označil za kruto in nezdružljivo z mednarodnim pravom o človekovih pravicah.
- (74) Evropski odbor za socialne pravice je v sklepih iz leta 2017 izjavil, da Madžarska ne upošteva

Evropske socialne listine, in sicer na podlagi tega, da predpisi na področju varnosti in zdravja pri delu ne ščitijo samozaposlenih in delavcev v gospodinjstvu, pa tudi drugih kategorij delavcev, da sprejeti ukrepi za zmanjšanje smrtnosti mater ne zadoščajo, da je minimalni znesek starostne pokojnine nezadosten, da je minimalni znesek nadomestila za brezposelnost nezadosten, da je najdaljše obdobje izplačevanja nadomestila za brezposelnost prekratko ter da je minimalni znesek dajatev za rehabilitacijo in invalidskih dajatev v nekaterih primerih nezadosten. Poleg tega je Odbor sklenil tudi, da Madžarska ne upošteva Evropske socialne listine, in sicer na podlagi tega, da raven socialne pomoči, ki se izplača samskim osebam brez lastnih sredstev, vključno s starejšimi, ni zadostna, da zakonito bivajočim državljanom vseh držav pogodbenic ni zagotovljen enak dostop do socialnih storitev in da se ni vzpostavila zadostna ponudba stanovanj za ranljive družine. Na področju sindikalnih pravic je Odbor izjavil, da pravica delavcev do plačanelega dopusta ni zagotovljena v zadostni meri, da ni bil uveden noben promocijski ukrep za spodbujanje sklenitve kolektivnih pogodb, saj je zaščita delavcev s takimi pogodbami na Madžarskem očitno nizka, ter da je v javni upravi pravica za sprožitev stavke omejena na sindikate, ki so pogodbenice sporazuma z vlado; merila za določitev uradnikov, ki jim je onemogočena pravica do stavke, presegajo področje uporabe Listine; sindikati javnih uslužbencev lahko k stavki pozovejo le z odobritvijo večine ustreznega osebja.

- (75) Od decembra 2010, ko je vlada Viktorja Orbana sprejela spremembo tako imenovanega zakona o stavkah, so stavke na Madžarskem načeloma nezakonite. Sprememba pomeni, da bodo stavke načeloma dovoljene v podjetjih, povezanih z vladno upravo prek pogodb za opravljanje storitev po javnem naročilu. Sprememba ne velja za poklicne skupine, ki preprosto nimajo te pravice, kot so strojevodje, policisti, zdravstveno osebje in kontrolorji zračnega prometa. Kar je težavno, je delež zaposlenih, ki se morajo udeležiti stavkovnega referenduma, da bi ta bil veljaven, ki mora znašati vse do 70 %. O legalnosti stavk nato odloči delovno sodišče, ki je popolnoma podrejeno državi. Leta 2011 je bilo vloženih devet vlog za dovoljenja za stavke. V sedmih primerih so bile vloge zavrnjene brez obrazložitve; dve od njih sta bili obravnavani, a je bilo nemogoče izdati sklep.
- (76) V poročilu Odbora OZN za pravice otroka o sklepnih ugotovitvah glede skupno tretjega, četrtega in petega rednega poročila Madžarske, ki je bilo objavljeno 14. oktobra 2014, je bila izražena zaskrbljenost zaradi vse večjega števila primerov odvzemov otrok njihovim družinam na podlagi slabih socialno-ekonomskih razmer. Starši lahko izgubijo otroka zaradi brezposelnosti, pomanjkanja socialnih stanovanj in pomanjkanja prostora v ustanovah za začasno bivanje. Glede na študijo Evropskega centra za pravice Romov ta praksa nesorazmerno prizadene romske družine in otroke.
- (77) Komisija je v svojem priporočilu z dne 23. maja 2018 za priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2018 in mnenju Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2018 navedla, da se je delež oseb, ki jih ogrožata revščina in socialna izključenost, leta 2016 zmanjšal na 26,3 %, vendar ostaja nad povprečjem Unije. Otroci so na splošno bolj izpostavljeni revščini kot druge starostne skupine. Raven socialne pomoči za osebe pod pragom minimalnega dohodka je nižja od 50 % praga revščine za enočlansko gospodinjstvo, kar pomeni, da je med najnižjimi v Uniji. Ustreznost denarnih nadomestil za brezposelnost je zelo nizka: najdaljše obdobje 3 mesecev velja za najkrajše v Uniji in predstavlja le približno četrtno povprečnega časa, ki ga potrebujejo iskalci zaposlitve, da najdejo zaposlitev. Poleg tega so stopnje plačil med najnižjimi v Uniji. Komisija je priporočila, da je treba izboljšati ustreznost in pokritost socialne pomoči in nadomestil za brezposelnost.

(78) Dne [...] 2018 je Svet zaslišal Madžarsko v skladu s členom 7(1) PEU.

(79) Iz teh razlogov bi bilo treba v skladu s členom 7(1) PEU ugotoviti, da obstaja očitno tveganje, da Madžarska huje krši vrednote iz člena 2 PEU –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

*Člen 1*

Obstaja očitno tveganje, da bi lahko Madžarska huje kršila temeljne vrednote Unije.

*Člen 2*

Svet priporoča, da Madžarska v treh mesecih po uradni obvestitvi o tem sklepu sprejme naslednje ukrepe: [...]

*Člen 3*

Ta sklep začne veljati [...] dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

*Člen 4*

Ta sklep je naslovljen na Madžarsko.

V ...,

*Za Svet*

*Predsednik*