



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 18 september 2018
(OR. en)

12266/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0902(NLE)**

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

FÖLJENOT

från:	Europaparlamentet, undertecknat av Ellen Robson, direktör för rättsakter
inkom den:	18 september 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om fastställande av huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden

För delegationerna bifogas ett motiverat förslag som antagits av Europaparlamentet till rådets beslut om fastställande enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen av huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden.



ANTAGNA TEXTER

Preliminär utgåva

P8_TA-PROV(2018)0340

Situationen i Ungern

Europaparlamentets resolution av den 12 september 2018 om ett förslag med en begäran till rådet att enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden (2017/2131(INL))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 2 och 7.1,
- med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,
- med beaktande av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess tilläggsprotokoll,
- med beaktande av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna,
- med beaktande av Förenta Nationernas och Europarådets internationella människorättsfördrag, såsom den europeiska sociala stadgan och konventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen)
- med beaktande av sin resolution av den 17 maj 2017 om situationen i Ungern¹,
- med beaktande av sina resolutioner av den 16 december 2015² och den 10 juni 2015³ om situationen i Ungern,
- med beaktande av sin resolution av den 3 juli 2013 om situationen vad gäller grundläggande rättigheter: standarder och praxis i Ungern (i enlighet med Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2012)⁴,
- med beaktande av sina resolutioner av den 16 februari 2012 om den senaste politiska

¹ Antagna texter, P8_TA(2017)0216.

² EUT C 399, 24.11.2017, s. 127.

³ EUT C 407, 4.11.2016, s. 46.

⁴ EUT C 75, 26.2.2016, s. 52.

utvecklingen i Ungern¹ och av den 10 mars 2011 om den ungerska medielagen²,

- med beaktande av sin resolution av den 25 oktober 2016 med rekommendationer till kommissionen om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter³,
 - med beaktande av sin lagstiftningsresolution av den 20 april 2004 om kommissionens meddelande om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen – Att respektera och främja unionens värden⁴,
 - med beaktande av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 15 oktober 2003 om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen – Att respektera och främja unionens värden⁵,
 - med beaktande av årsrapporterna från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf),
 - med beaktande av artiklarna 45, 52 och 83 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgarliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandena från budgetkontrollutskottet, utskottet för kultur och utbildning, utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män (A8-0250/2018), och av följande skäl:
- A. Unionen bygger på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Dessa värden avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och ingår i internationella människorättsfördrag. Det kan också nämnas att dessa värden, som är gemensamma för medlemsstaterna och som alla medlemsstaterna frivilligt har ställt sig bakom, ligger till grund för de rättigheter som personer som lever i unionen åtnjuter.
- B. En klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget berör inte bara den enskilda medlemsstat där risken uppstår, utan påverkar övriga medlemsstater, deras ömsesidiga förtroende, unionens själva natur och unionsmedborgarnas grundläggande rättigheter enligt unionsrätten.
- C. Som framgår av kommissionens meddelande från 2003 om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen är tillämpningsområdet för artikel 7 i EU-fördraget inte begränsat till de skyldigheter enligt fördragen som avses i artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Unionen kan bedöma huruvida det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de gemensamma värdena inom områden som omfattas av medlemsstaternas behörighet.
- D. I artikel 7.1 i EU-fördraget ingår en förebyggande fas som ger unionen möjlighet att ingripa om det föreligger en klar risk för att gemensamma värden åsidosätts. I denna förebyggande

¹ EUT C 249 E, 30.8.2013, s. 27.

² EUT C 199 E, 7.7.2012, s. 154.

³ EUT C 215, 19.6.2018, s. 162.

⁴ EUT C 104 E, 30.4.2004, s. 408.

⁵ COM(2003)0606.

åtgärd ingår en dialog med den berörda medlemsstaten, vilken syftar till att undvika eventuella påföljder.

- E. De ungerska myndigheterna har hela tiden varit beredda att diskutera lagligheten i varje specifik åtgärd, men situationen har inte förbättrats, och det finns alltför många oroväckande inslag som negativt påverkar unionens anseende – liksom dess effektivitet och trovärdighet när det gäller försvaret av de grundläggande rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och demokratin i hela världen – och visar att det behövs en samordnad insats från unionens sida.
1. Europaparlamentet känner oro inför problemen i samband med
 - det konstitutionella systemets och valsystemets funktionssätt,
 - rättsväsendets och andra institutioners oberoende och domarnas rättigheter,
 - korruption och intressekonflikter,
 - skyddet av personlig integritet och personuppgifter,
 - yttrandefriheten,
 - den akademiska friheten,
 - religionsfriheten,
 - föreningsfriheten,
 - rätten till likabehandling,
 - rättigheterna för personer som tillhör minoritetsgrupper, bl.a. romer och judar, och skydd mot hatiska uttalanden mot sådana minoriteter,
 - migranternas, asylsökandes och flyktingars grundläggande rättigheter,
 - ekonomiska och sociala rättigheter.
 2. Europaparlamentet anser att de fakta och tendenser som nämns i bilagan till denna resolution sammantaget utgör ett systemhot mot de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget och utgör en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter dessa värden.
 3. Europaparlamentet noterar resultatet av parlamentsvalet i Ungern, som ägde rum den 8 april 2018. Parlamentet betonar att varje ungersk regering är ansvarig för att undanröja risken för ett allvarligt åsidosättande av värdena i artikel 2 i EU-fördraget, även om denna risk är en varaktig konsekvens av de politiska beslut som har föreslagits eller godkänts av tidigare regeringar.
 4. Europaparlamentet lägger därför, i enlighet med artikel 7.1 i EU-fördraget, fram det bifogade motiverade förslaget för rådet och uppmanar rådet att avgöra om det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter de värden som avses i artikel 2 i EU-fördraget, och att framföra lämpliga rekommendationer till Ungern i detta hänseende.
 5. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution, och bifogade motiverade förslag till rådets beslut, till rådet, kommissionen samt till medlemsstaternas

regeringar och parlament.

BILAGA TILL RESOLUTIONEN

Förslag till

rådets beslut

om att enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 7.1,

med beaktande av det motiverade förslaget från Europaparlamentet,

med beaktande av Europaparlamentets godkännande, och

av följande skäl:

- (1) Unionen bygger på de värden som anges i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna och innefattar respekt för demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. För en anslutning till unionen krävs i enlighet med artikel 49 i EU-fördraget respekt för och främjande av de värden som avses i artikel 2 i EU-fördraget.
- (2) Ungerns anslutning var en frivillig handling grundad på ett suveränt beslut, med bred konsensus över hela det ungerska politiska spektrumet.
- (3) I sitt motiverade förslag framförde Europaparlamentet sina farhågor angående situationen i Ungern. De allvarligaste farhågorna rör det konstitutionella systemets och valsystemets funktionssätt, rättsväsendets och andra institutioners oberoende, domarnas rättigheter, korruption och intressekonflikter, skydd av integritet och personuppgifter, yttrandefriheten, den akademiska friheten, religionsfriheten, föreningsfriheten, rätten till likabehandling, rättigheter för personer som tillhör minoriteter, inbegripet romer och judar, och skydd mot hatiska uttalanden mot sådana minoriteter samt migranternas, asylsökandes och flyktingars grundläggande rättigheter och ekonomiska och sociala rättigheter.
- (4) Europaparlamentet konstaterade även att de ungerska myndigheterna hela tiden varit beredda att diskutera lagligheten i varje specifik åtgärd, men underlätit att vidta de åtgärder som parlamentet har rekommenderat i sina tidigare resolutioner.
- (5) I sin resolution av den 17 maj 2017 om situationen i Ungern förklarade Europaparlamentet att den nuvarande situationen i Ungern utgör en klar risk för ett allvarligt åsidosättande av de värden som avses i artikel 2 i EU-fördraget och motiverar att det förfarande som anges i artikel 7.1 i EU-fördraget inleds.

- (6) I sitt meddelande från 2003 om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen angav kommissionen många informationskällor som ska beaktas när man övervakar respekten för och främjandet av gemensamma värden, såsom rapporter från internationella organisationer och icke-statliga organisationer och beslut från regionala och internationella domstolar. Många aktörer på nationell, europeisk och internationell nivå har gett uttryck för sina allvarliga farhågor om situationen för demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna i Ungern, bl.a. unionens institutioner och organ, Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Förenta nationerna (FN) och många organisationer i det civila samhället, men dessa ska anses utgöra juridiska icke-bindande yttranden eftersom endast Europeiska unionens domstol kan tolka bestämmelserna i fördragen.

Det konstitutionella systemets och valsystemets funktionssätt.

- (7) Venedigkommissionen uttryckte vid flera tillfällen sin oro över arbetet med Ungerns författning, när det gäller både grundlagen och ändringarna av denna. Venedigkommissionen välkomnade att det i grundlagen fastställdes en författningsordning som grundas på demokrati, rättsstaten och skyddet av de grundläggande rättigheterna som underliggande principer samt erkände insatserna för att upprätta en författningsordning i linje med gemensamma europeiska värden och standarder och för att reglera de grundläggande fri- och rättigheterna i enlighet med bindande internationella instrument. Kritiken handlade främst om att det saknades insyn i processen, att det civila samhället inte deltog på lämpligt sätt, att inga verkliga samråd genomfördes, att maktfördelningen äventyrades och att det nationella systemet med kontroller och motvikter försvagades.
- (8) Den ungerska författningsdomstolens befogenheter begränsades till följd av författningsreformen, bland annat vad gäller budgetfrågor, avskaffandet av den allmänna talerätten, domstolens möjligheter att hänvisa till sin rättspraxis före den 1 januari 2012 och begränsningen av domstolens befogenhet att pröva om eventuella ändringar av grundlagen är författningsenliga, utom rent procedurmässiga ändringar. I sitt yttrande av 19 juni 2012 om lag CLI från 2011 om Ungerns författningsdomstol, och i sitt yttrande av den 17 juni 2013 om den fjärde ändringen av Ungerns grundlag, uttryckte Venedigkommissionen allvarliga farhågor om dessa begränsningar och förfarandet för att utse domare samt rekommenderade de ungerska myndigheterna att säkerställa nödvändiga kontroller och motvikter. I sina yttranden identifierade Venedigkommissionen också ett antal positiva inslag i reformerna, såsom bestämmelserna om budgetgarantier, förbudet mot omval av domare och beslutet att ge EU:s kommissionsledamot med ansvar för grundläggande rättigheter befogenheter att inleda en efterhandskontroll.
- (9) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter sin oro över att det nuvarande förfarandet för författningsklagomål ger mycket begränsat tillträde till författningsdomstolen. Dessutom anges ingen tidsgräns för författningsprövningar, och klagomålen har inte suspensiv verkan på bestridd lagstiftning. Människorättsrådet nämner dessutom att bestämmelserna i den nya lagen om författningsdomstolen urholkar säkerheten i fråga om domarnas mandatperioder och ökar regeringens inflytande över författningsdomstolens sammansättning och verksamhet genom ändringar av förfarandet för utnämning av domare, antalet domare i domstolen samt deras pensionsålder. Människorättsrådet var också oroat över begränsningarna av författningsdomstolens behörighet och befogenheter att pröva lagstiftning som påverkar budgetfrågor.
- (10) I sin rapport av den 27 juni 2018 konstaterade det begränsade valobservationsuppdraget från

OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) att den tekniska administrationen av valet var professionell och transparent och att de grundläggande fri- och rättigheterna allmänt respekterades, men att valet genomfördes i ett ogynnsamt klimat. Valadministrationen fullföljde sitt mandat på ett professionellt och öppet sätt, åtnjöt de berörda aktörernas fulla förtroende och uppfattades i allmänhet som opartisk. Debatten var livlig men fientlig, och hotfull kampanjretorik krympte utrymmet för en debatt om sakfrågor och minskade väljarnas möjlighet att fatta ett välunderbyggt beslut. De övre gränserna för offentlig kampanjfinansiering och kostnadstaken syftade till att garantera lika möjligheter för alla kandidater. Möjligheten för konkurrenter att konkurrera på lika villkor äventyrades dock i hög grad av regeringens överdrivna utgifter för offentliga informationskampanjer som förstärkte den styrande koalitionens kampanjbudskap. Utan några rapporteringskrav förrän efter valet berövades väljarna i praktiken information om kampanjfinansieringen, som är avgörande för att kunna göra ett välgrundat val. ODIHR uttryckte även farhågor om avgränsningen av enmansvalkretsar. Liknande farhågor uttrycktes i det gemensamma yttrandet av den 18 juni 2012 om den akt om valen av parlamentsledamöter i Ungern som antogs av Venedigkommissionen och rådet för demokratiska val, i vilken det angavs att avgränsningen av valkretsarna måste ske på ett öppet och professionellt sätt genom en opartisk och icke-partisk process och utan hänsyn till kortsiktiga politiska mål (gerrymandering).

- (11) Under de senaste åren har den ungerska regeringen genomfört många nationella samråd då man utvidgat direktdemokratien på nationell nivå. Den 27 april 2017 påpekade kommissionen att det inom ramen för det nationella samrådet ”Stoppa Bryssel” framförts flera påståenden som var faktamässigt felaktiga eller ytterst missvisande. Den ungerska regeringen genomförde även samråd om ”invandring och terrorism” i maj 2015 och mot en så kallad Sorosplan i oktober 2017. I dessa samråd drog man paralleller mellan terrorism och migration. Dessutom hetsade man mot migranter och gjorde George Soros och unionen till särskild måltavla.

Rättsväsendets och andra institutioners oberoende och domarnas rättigheter

- (12) Till följd av de omfattande ändringarna av den rättsliga ram som antogs 2011 anfördes ordföranden för den nyligen inrättade nationella domstolsmyndigheten långtgående befogenheter. Venedigkommissionen kritiserade dessa långtgående befogenheter i sitt yttrande om lag CLXII från 2011 om rättslig status för och ersättning till domare och lag CLXI från 2011 om organisationen och administrationen av domstolar i Ungern av den 19 mars 2012 och i sitt yttrande om rättsväsendets kardinallagar av den 15 oktober 2012. Liknande farhågor framfördes av FN:s särskilda rapportör om domares och advokaters oberoende av den 29 februari 2012 och den 3 juli 2013, och även av Gruppen av stater mot korruption (Greco) i gruppens rapport av den 27 mars 2015. Alla dessa aktörer betonade behovet av att stärka det kollektiva organets, dvs. det nationella domarrådets, funktion som tillsynsinstans eftersom domarrådets ordförande, som väljs av det ungerska parlamentet, inte kan anses vara ett självstyrande organ inom rättsväsendet. På internationella rekommendationer ändrades ställningen för domarrådets ordförande och ordförandeämbetets befogenheter begränsades, för att säkerställa en bättre avvägning mellan ordföranden och det nationella domarrådet.
- (13) Sedan 2012 har Ungern vidtagit faktiska åtgärder för att överföra vissa funktioner från den nationella domstolsmyndighetens ordförande till domarrådet, för att skapa en bättre avvägning mellan dessa två organ. Mer behöver dock göras. I sin rapport av den 27 mars 2015 efterlyste Greco åtgärder för att minimera eventuella risker för att den nationella domstolsmyndighetens

ordförande fattar godtyckliga beslut. Den nationella domstolsmyndighetens ordförande kan bland annat förflytta och utse domare och har en funktion för disciplinen i rättsväsendet. Den nationella domstolsmyndighetens ordförande lägger även fram rekommendationer till Ungerns president om att utse och avsätta domstolsansvariga, bl.a. appellationsdomstolarnas ordförande och vice ordförande. Greco välkomnade de nyligen antagna etiska reglerna för domare, men ansåg att de kunde vara mer uttryckliga och att de borde kompletteras med intern utbildning. I Grecos rapport erkändes också de ändringar som gjordes av de rättsliga rekryterings- och urvalsförfarandena mellan 2012 och 2014 i Ungern, varigenom det nationella domarrådet gavs en starkare ställning för att övervaka urvalsförfarandet. Den 2 maj 2018 höll domarrådet ett sammanträde där man kom fram till ett enhälligt avgörande om det förfaringssätt som den nationella domstolsmyndighetens ordförande tillämpar när det gäller att förklara förfaranden för ansökningar till domartjänster och högre befattningar som resultatlösa. Enligt dessa avgöranden var ordförandens förfaringssätt olagligt.

- (14) Den 29 maj 2018 lade den ungerska regeringen fram ett förslag till en sjunde ändring av grundlagen (T/332), som antogs den 20 juni 2018. Härigenom infördes ett nytt system med förvaltningsdomstolar.
- (15) Efter en dom av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) den 6 november 2012 i mål C-286/12, kommissionen mot Ungern¹, där domstolen slog fast att Ungern hade begått fördragsbrott genom att införa ett nationellt system som innebär att domare, åklagare och personer som innehar ämbetet notarius publicus tvingas gå i pension när de uppnått 62 års ålder, antog den ungerska regeringen lag XX från 2013, enligt vilken pensionsåldern inom rättsväsendet gradvis ska höjas till 65 år under en tioårsperiod, med kriterier för återinträde eller ersättning. Enligt lagen fanns det en möjlighet för pensionerade domare att få tillbaka sina gamla tjänster vid samma domstol med samma villkor som innan pensioneringsreglerna infördes eller, om de inte ville tillbaka, få en klumpsumma motsvarande tolv månader som kompensation för förlorad lön samt möjlighet att i domstol ansöka om ytterligare kompensation, men en återgång till ledande administrativa positioner garanterades inte. Kommissionen erkände dock Ungerns åtgärder för att göra landets lag om pensionering förenlig med unionsrätten. I sin rapport från oktober 2015 påpekade sammanslutningen International Bar Association's Human Rights Institute att de flesta av de avsatta domarna inte återvände till sina ursprungliga befattningar, delvis på grund av att deras tidigare befattningar redan var upptagna. Det nämndes också att det ungerska rättsväsendets oberoende och opartiskhet inte kan garanteras och att rättsstaten fortfarande är försvagad.
- (16) I sin dom av den 16 juli 2015 i målet Gaszó mot Ungern slog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) fast att rätten till en rättvis rättegång och till effektiva rättsmedel hade åsidosatts. Europadomstolen drog slutsatsen att överträdelserna hade sitt ursprung i Ungerns upprepade underlåtenhet att se till att förfarandena för att fastställa medborgerliga rättigheter och skyldigheter slutförs inom en rimlig tidsperiod och att vidta åtgärder så att kärande kan kräva upprättelse om civilrättsliga förfaranden tar orimligt lång tid på nationell nivå. Domen har ännu inte verkställts. Ungerns nya civilprocesslag som antogs 2016 innehåller bestämmelser om att civilrättsliga förfaranden ska påskyndas genom införandet av ett förfarande med dubbla etapper. Ungern har upplyst Europarådets ministerkommitté om att den nya lagen, genom vilken det inrättas ett effektivt rättsmedel för förfaranden som inte slutförs inom rimlig tid, kommer att antas i oktober 2018.

¹ Domstolens dom av den 6 november 2012 i mål C-286/12, kommissionen mot Ungern, ECLI:EU:C:2012:687.

- (17) I sin dom av den 23 juni 2016 i målet Baka mot Ungern slog Europadomstolen fast att András Bakas rätt till tillgång till domstol och yttrandefrihet hade åsidosatts. András Baka hade valts till ordförande för högsta domstolen för en sexårig mandatperiod i juni 2009, men frantogs sin befattning enligt övergångsbestämmelserna i grundlagen, som föreskriver att Curia ska vara den rättsliga efterträdaren till högsta domstolen. Domen har ännu inte verkställts. Den 10 mars 2017 krävde Europarådets ministerkommitté att det skulle vidtas åtgärder för att förhindra ytterligare förtida avsättningar av domare på liknande grunder, för att förebygga eventuellt missbruk i detta avseende. Den ungerska regeringen noterade att dessa åtgärder inte är knutna till genomförandet av domen.
- (18) Den 29 september 2008 utsågs András Jóri till dataskyddsombudsman för en period på sex år. Med verkan från den 1 januari 2012 beslutade det ungerska parlamentet att reformera dataskyddssystemet och ersätta dataskyddsombudsmannen med en nationell myndighet för dataskydd och informationsfrihet. Jóri fick lämna sitt ämbete innan hans mandatperiod löpte ut. Den 8 april 2014 slog EU-domstolen fast att tillsynsmyndigheternas oberoende ovillkorligen omfattar en skyldighet att respektera mandattiden ända tills den löper ut, och att Ungern hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG¹. Ungern ändrade reglerna för hur ombudsmannen tillsätts, bad om ursäkt och betalade ut den överenskomna summan i ekonomisk ersättning.
- (19) Venedigkommissionen identifierade flera brister i sitt yttrande av den 19 juni 2012 över lag CLXIII från 2011 om åklagarmyndigheten och lag CLXIV från 2011 om den allmänna åklagarens, åklagarnas och andra anställdas status vid åklagarmyndigheten samt karriärgången inom åklagaryrket i Ungern. I sin rapport av den 27 mars 2015 uppmanade Greco de ungerska myndigheterna att vidta ytterligare åtgärder för att förhindra missbruk och öka åklagarmyndighetens oberoende, bland annat genom att avskaffa möjligheten till omval av den allmänna åklagaren. Greco efterlyste även ökad insyn i disciplinära förfaranden mot ordinarie åklagare och att beslut om att överföra ärenden från en åklagare till en annan ska styras av strikta rättsliga kriterier och motiveringar. Enligt den ungerska regeringen erkändes det, i Grecos efterlevnadsrapport från 2017, att Ungern gjort framsteg när det gäller åklagare (offentliggörandet av rapporten har ännu inte godkänts av de ungerska myndigheterna, trots att flera uppmaningar framförts på Grecos plenarmöten). Den andra efterlevanderapporten har ännu inte offentliggjorts.

Korruption och intressekonflikter

- (20) I sin rapport av den 27 mars 2015 efterlyste Greco uppförandekoder för ledamöterna av det ungerska parlamentet i fråga om riktlinjer vid intressekonflikter. Parlamentsledamöterna bör även vara skyldiga att omedelbart rapportera varje eventuell intressekonflikt, vilket bör kompletteras med strängare krav på att lämna in redovisningar av tillgångar. Dessutom krävs bestämmelser om påföljder om parlamentsledamöterna lämnar in felaktiga redovisningar. Redovisningarna av tillgångar bör dessutom offentliggöras på nätet så att allmänheten kan utöva verklig kontroll. Standardiserade elektroniska databaser bör inrättas så att alla redovisningar, och ändringar av dessa, finns att tillgå på ett öppet sätt.
- (21) I sin rapport av den 27 juni 2018 konstaterade det begränsade valobservationsuppdraget från

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) att den begränsade övervakningen av kampanjutgifter och avsaknaden av grundlig rapportering av kampanjmedel fram till efter valet undergräver insynen och väljarnas möjligheter att fatta välgrundade beslut, vilket strider mot internationella åtaganden och god praxis. Det statliga revisionsverket är behörigt att granska och kontrollera huruvida lagkraven har uppfyllts. I rapporten hade man inte tagit hänsyn till den officiella revisionsrapporten från det statliga revisionsverket angående parlamentsvalet 2018, eftersom den då inte var färdigställd.

- (22) Den 7 december 2016 mottog styrkommittén för partnerskapet Open Government Partnership (OGP) en skrivelse från Ungerns regering om att Ungern omedelbart skulle lämna partnerskapet, som är ett frivilligt samarbete mellan 75 länder och hundratals civilsamhällesorganisationer. Ungerns regering hade granskats av OGP sedan juli 2015, efter att civilsamhällesorganisationer hade uttryckt farhågor, särskilt om sitt handlingsutrymme i landet. Inte alla medlemsstater är medlemmar i OGP.
- (23) Ungern mottar ett unionsstöd som uppgår till 4,4 procent av sin BNP, vilket motsvarar över hälften av landets offentliga investeringar. Andelen kontrakt som tilldelats efter offentlig upphandling där endast ett anbud lämnats in uppgick 2016 till hela 36 procent. Ungern har mottagit unionens högsta andel ekonomiska rekommendationer från Olaf avseende områdena strukturfonder och jordbruk för perioden 2013–2017. Under 2016 avslutade Olaf en utredning av ett transportprojekt på 1,7 miljarder EUR i Ungern, där flera internationella specialiserade byggföretag var huvudaktörer. Utredningen visade på ytterst allvarliga oegentligheter, samt möjligen även bedrägeri och korruption i verkställandet av projektet. Under 2017 konstaterade Olaf ”allvarliga oegentligheter” och ”intressekonflikter” under sin utredning av 35 gatubelysningskontrakt som gått till det företag som vid den aktuella tidpunkten kontrollerades av den ungerska premiärministerns svärson. Olaf sände sin slutrapport med ekonomiska rekommendationer till kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik för att återkräva 43,7 miljoner EUR och rättsliga rekommendationer till Ungerns riksåklagare. I en gränsöverskridande utredning som slutfördes av Olaf 2017 behandlades anklagelser om potentiellt missbruk av EU-medel i 31 FoU-projekt. Utredningen, som ägde rum i Ungern, Lettland och Serbien, avslöjade ett underleverantörsprogram som använts för att på konstlad väg öka projektkostnaderna och dölja det faktum att de slutliga leverantörerna var närstående företag. Olaf slutförde därför utredningen med den ekonomiska rekommendationen till kommissionen att återkräva 28,3 miljoner EUR och med en rättslig rekommendation till de ungerska rättsliga myndigheterna. Ungern beslutade att inte delta i inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten, som ska vara ansvarig för att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.
- (24) Enligt den sjunde rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning har statsförvaltningens effektivitet i Ungern minskat sedan 1996, och landet är en av de medlemsstater som har de minst effektiva statsförvaltningarna inom unionen. Alla ungerska regioner ligger långt under unionsgenomsnittet i fråga om samhällsstyrningens kvalitet. Enligt EU:s rapport om insatserna mot korruption från 2014 anses korruptionen vara utbredd (89 procent) i Ungern. Enligt den globala konkurrensrapporten 2017–2018, som publicerats av Världsekonomet forum, angavs den höga korruptionen som en av de mest problematiska faktorerna när det gäller att bedriva affärsverksamhet i Ungern.

Skydd av integritet och personuppgifter

- (25) I sin dom av den 12 januari 2016 i målet Szabó och Vissy mot Ungern slog Europadomstolen

fast att respekten för privatlivet hade åsidosatts till följd av bristande rättsliga garantier mot eventuell olaglig hemlig övervakning av nationella säkerhetsskäl, bland annat i samband med användning av telekommunikationer. De kârânde hâvdade inte att de hade omfattats av några hemliga övervakningsåtgärder och dârför föreföll det inte nödvändigt med någon ytterligare individuell åtgärd. Det är nödvändigt att ändra den relevanta lagstiftningen som en allmän åtgärd. Förslag till ändring av lagen om den nationella säkerhetstjänsten behandlas just nu av experter inom de behöriga myndigheterna i Ungern. Domen har dârför ännu inte verkställt.

- (26) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter sina farhågor om att Ungerns rättsliga ram för hemlig övervakning av nationella säkerhetsskäl möjliggör massavlyssning av kommunikationer och omfattar bristande skyddsmekanismer mot godtyckligt intrång i rätten till integritet. Människorättsrådet var också oroad över avsaknaden av bestämmelser för att säkerställa effektiva rättsmedel i händelse av missbruk och angeläget om att berörda personer ska informeras så snabbt som möjligt efter det att övervakningsinsatsen avslutats, utan att begränsningens syfte äventyras.

Yttrandefrihet

- (27) Den 22 juni 2015 antog Venedigkommissionen sitt yttrande om Ungerns medielagstiftning (lag CLXXXV om medietjänster och massmedia och lag CIV om pressfrihet och lagstiftningen om beskattning av massmedias annonsintäkter). I sitt yttrande efterlyser Venedigkommissionen fler ändringar av pressfrihetslagen och medielagen, särskilt i fråga om definitionen av ”olagligt medieinnehåll”, röjande av journalistiska källor och påföljder för medier. Liknande farhågor uttrycktes i en analys som beställdes av kontoret för OSSE:s representant för mediefrihet i februari 2011, av Europarådets tidigare kommissionär för mänskliga rättigheter i hans yttrande över Ungerns medielagstiftning av den 25 februari 2011 mot bakgrund av Europarådets mediefrihetsstandarder samt av Europarådets experter i deras sakkunnigutlåtande om Ungerns medielagstiftning av den 11 maj 2012. I sitt uttalande av den 29 januari 2013 välkomnade generalsekreteraren för Europarådet att diskussionerna när det gäller medier hade lett till att man kommit överens om flera viktiga förändringar. De kvarvarande farhågorna upprepades dock av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter i hans rapport efter ett besök i Ungern, som offentliggjordes den 16 december 2014. Kommissionären nämnde också problemen med koncentration av medieägandet och självcensur, och ansåg att den rättsliga ramen som kriminaliserar förtal borde avskaffas.
- (28) I sitt yttrande av den 22 juni 2015 om medielagstiftningen erkände Venedigkommissionen det arbete som den ungerska regeringen genom åren lagt ned för att förbättra den ursprungliga texten i medielagarna utifrån kommentarerna från olika observatörer, som Europarådet, och noterade det som positivt att de ungerska myndigheterna var villiga att fortsätta dialogen. Venedigkommissionen betonade dock behovet av att ändra bestämmelserna om val av ledamöter till medierådet för att säkerställa en rättvis representation för socialt viktiga politiska grupper och andra grupper. Venedigkommissionen insisterade även på att metoden för utnämning av ordföranden för medierådet och chefen för mediemyndigheten och deras befattningar borde ses över för att minska maktkoncentrationen och garantera politisk neutralitet. Även styrelsen borde reformeras enligt samma linjer. Venedigkommissionen rekommenderade också att förvaltningen av medieleverantörer i allmänhetens tjänst borde decentraliseras och att den nationella nyhetsbyrån inte borde vara den enda nyhetsleverantören för medier i allmänhetens tjänst. Liknande farhågor uttrycktes i en analys som beställdes av kontoret för OSSE:s representant för mediefrihet i februari 2011, av

Europarådets tidigare kommissionär för mänskliga rättigheter i hans yttrande över Ungerns medielagstiftning av den 25 februari 2011 mot bakgrund av Europarådets mediefrihetsstandarder samt av Europarådets experter i deras sakkunnigutlåtande om Ungerns medielagstiftning av den 11 maj 2012. I sitt uttalande av den 29 januari 2013 välkomnade generalsekreteraren för Europarådet att diskussionerna när det gäller medier hade lett till att man kommit överens om flera viktiga förändringar. De kvarvarande farhågorna upprepades dock av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter i hans rapport efter ett besök i Ungern, som offentliggjordes den 16 december 2014.

- (29) Den 18 oktober 2012 antog Venedigkommissionen sitt yttrande om lag CXII från 2011 om rätten att bestämma om information om sig själv samt informationsfrihet i Ungern. Trots den över lag positiva bedömningen konstaterade Venedigkommissionen att ytterligare förbättringar krävs. Senare ändringar av lagen har dock begränsat rätten till tillgång till myndighetsinformation betydligt mer. Dessa ändringar kritiserar i den analys som beställdes av kontoret för OSSE:s representant för mediefrihet i mars 2016. I denna analys påpekas att de belopp som ska tas ut för direkta kostnader förefaller vara helt rimliga, men att det är oacceptabelt att man ska betala för den tid som offentliga tjänstemän lägger ned på att besvara förfrågningar. Som även bekräftats i kommissionens landsrapport för 2018 har dataskyddsombudsmannen och domstolarna, däribland författningsdomstolen, intagit en progressiv ståndpunkt i öppenhetsrelaterade fall.
- (30) Det begränsade valobservationsuppdraget i samband med parlamentsvalet i Ungern 2018, som sorterar under OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), konstaterade i sin rapport av den 27 juni 2018 att tillgången till information samt mediefriheten och föreningsfriheten har begränsats, bland annat genom nyligen genomförda lagstiftningsändringar, och att medietäckningen av kampanjen var omfattande, men ytterst polariserad och utan kritisk analys, på grund av politiseringen av medieägandet och inflytandet från regeringens reklamkampanjer. Det offentliga radio- och tv-bolaget fullgjorde sitt uppdrag att ge kandidaterna gratis sändningstid, men dess nyhetsutsändningar och redaktionella produktion favoriserade tydligt den styrande koalitionen, i strid med internationella normer. De flesta kommersiella programföretag var partiska i sin täckning och tog parti för antingen regeringspartiet eller oppositionspartierna. Onlinemedierna tillhandahöll en plattform för en pluralistisk, problemorienterad politisk debatt. ODIHR påpekade dessutom att politiseringen av ägarskapet tillsammans med den restriktiva rättsliga ramen och avsaknaden av ett oberoende tillsynsorgan för medierna hade en dämpande effekt på den redaktionella friheten, vilket i sin tur hindrar väljarnas tillgång till pluralistisk information. ODIHR nämnde också att ändringarna innebar otillbörliga begränsningar av tillgången till information genom att definitionen av den information som inte behöver lämnas ut utvidgades och genom att avgiften för hantering av förfrågningar höjdes.
- (31) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter sin oro över Ungerns medielagar och metoder, som begränsar åsikts- och yttrandefriheten. Människorättsrådet var oroat över att den nuvarande rättsliga ramen efter successiva ändringar inte fullständigt säkerställer en o censurerad och obehindrad press. Det konstaterade med oro att medierådet och mediemyndigheten inte är tillräckligt oberoende för att fullgöra sina uppgifter och att de har för allmänna reglerings- och sanktioneringsbefogenheter.
- (32) Den 13 april 2018 fördömde OSSE:s representant för mediefrihet i starka ordalag att en lista med över 200 personer publicerats av ett ungerskt medieföretag som hävdade att över

2 000 personer, bland annat de som stod namngivna på listan, arbetade för att störta regeringen. Listan publicerades av den ungerska tidskriften Figyelő den 11 april och på den återfanns många journalister och andra medborgare. Den 7 maj 2018 uttryckte OSSE:s representant för mediefrihet allvarliga farhågor på grund av att flera oberoende journalister nekats ackreditering, vilket hindrade dem från att rapportera från det ungerska parlamentets öppnande. Det noterades även att sådana händelser inte bör utnyttjas som ett sätt att strypa kritisk rapportering och att ett sådant agerande inte bådär gott inför det nya ungerska parlamentets mandatperiod.

Akademisk frihet

- (33) Den 6 oktober 2017 antog Venedigkommissionen sitt yttrande över lag XXV av den 4 april 2017 om ändring av lag CCIV från 2011 om nationell högre utbildning. Venedigkommissionen ansåg att införandet av strängare regler utan mycket starka skäl, kombinerat med stränga tidsfrister och allvarliga rättsliga konsekvenser för utländska universitet som redan är etablerade i Ungern och har varit lagligt verksamma där i många år, är ytterst problematiskt mot bakgrund av rättsstatsprincipen och principerna för grundläggande rättigheter och garantier. Dessa universitet och deras studenter skyddas av nationella och internationella regler om akademisk frihet, yttrandefrihet, föreningsfrihet och rätten till och friheten till utbildning. Venedigkommissionen rekommenderade särskilt de ungerska myndigheterna att se till att det nya kravet på arbetstillstånd inte oproportionerligt påverkar den akademiska friheten och att det tillämpas på ett icke-diskriminerande och flexibelt sätt, utan att äventyra kvaliteten på och den internationella karaktären hos den utbildning som redan tillhandahålls av befintliga universitet. Farhågorna om ändringen av lag CCIV från 2011 om nationell högre utbildning delas även av FN:s särskilda rapportörer om åsikts- och yttrandefrihet, mötes- och föreningsfrihet och kulturella rättigheter i deras uttalande av den 11 april 2017. I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 konstaterar FN:s råd för mänskliga rättigheter att införandet av sådana begränsningar av åsikts-, yttrande- och föreningsfriheten och den akademiska friheten inte är tillräckligt motiverat.
- (34) Den 17 oktober 2017 förlängde det ungerska parlamentet den tidsfrist som utländska universitet som är verksamma i landet har för att uppfylla de nya kraven till den 1 januari 2019, på begäran från de berörda institutionerna och efter rekommendationen från ordförandeskapet i den ungerska rektorskonferensen. Venedigkommissionen har uttryckligen välkomnat denna förlängning. Förhandlingarna mellan den ungerska regeringen och berörda utländska institutioner för högre utbildning, särskilt Centraleuropeiska universitetet, pågår fortfarande och det rättsliga tomrummet för utländska universitet kvarstår, fastän Centraleuropeiska universitetet i god tid efterlevde de nya kraven.
- (35) Den 7 december 2017 beslutade kommissionen att väcka talan mot Ungern vid EU-domstolen, med motiveringen att ändringen av lag CCIV från 2011 om nationell högre utbildning på ett oproportionerligt sätt begränsar universitet inom och utanför unionen i deras verksamhet och att lagen åter behöver anpassas till unionsrätten. Kommissionen ansåg att den nya lagstiftningen strider mot rätten till akademisk frihet, rätten till utbildning och näringsfriheten enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) och unionens rättsliga skyldigheter enligt internationell handelsrätt.

- (36) Den 9 augusti 2018 blev det offentligt att den ungerska regeringen planerar att dra tillbaka masterprogrammet i genusstudier vid det offentliga universitetet Eötvös Loránd (ELTE) och att vägra erkänna masterexamina i genusstudier från det privata centraleuropeiska universitetet. En misstolkning av begreppet kön har dominerat den offentliga debatten i Ungern, och denna avsiktliga misstolkning av begreppen ”kön” och ”jämskilldhet mellan kvinnor och män” är djupt beklaglig. Angreppen på fri undervisning och forskning bör fördömas, i synnerhet när det gäller genusstudier, som har som syfte att analysera maktförhållanden, diskriminering och relationerna mellan könen i samhället samt hitta lösningar på bristande jämskilldhet, och som har blivit en måltavla för förtalskampanjer. Den grundläggande demokratiska principen om pedagogisk frihet bör fullständigt återupprättas och skyddas.

Religionsfrihet

- (37) Den 30 december 2011 antog det ungerska parlamentet lag CCVI från 2011 om samvetsfrihet och religionsfrihet samt kyrkors, kyrkosamfunds och religiösa samfunds rättsliga ställning i Ungern, vilken trädde i kraft den 1 januari 2012. Genom lagen granskades många religiösa organisationers ställning som juridisk person och antalet lagligen erkända kyrkor i Ungern minskade till 14. Den 16 december 2011 instämde Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter i farhågor om denna lag i en skrivelse till de ungerska myndigheterna. Till följd av de internationella påtryckningarna utökade det ungerska parlamentet i februari 2012 antalet erkända kyrkor till 31. Den 19 mars 2012 antog Venedigkommissionen sitt yttrande om lag CCVI från 2011 om samvetsfrihet och religionsfrihet samt kyrkors, kyrkosamfunds och religiösa samfunds rättsliga ställning i Ungern. I yttrandet anser kommissionen att lagen inför en rad krav som är överdrivna och grundas på godtyckliga kriterier för erkännande av kyrkor. Venedigkommissionen påvisade också att den har lett till att hundratals tidigare lagligt erkända kyrkor har avregistrerats, och att den i viss utsträckning ger upphov till en orättvis och till och med diskriminerande behandling av religiösa övertygelser och samfund, beroende på om de är erkända eller inte.
- (38) I februari 2013 slog Ungerns författningsdomstol fast att avregistreringen av erkända kyrkor var författningsstridig. Det ungerska parlamentet ändrade grundlagen i mars 2013 till följd av författningsdomstolens beslut. I juni och september 2013 ändrade det ungerska parlamentet lag CCVI från 2011 för att skapa en klassificering i två nivåer bestående av ”religiösa samfund” och ”införlivade kyrkor”. I september 2013 ändrade det ungerska parlamentet även grundlagen för att uttryckligen ge sig självt befogenheten att välja religiösa samfund för ”samarbete” med staten i ”verksamheter av allmänintresse”, och därmed ge sig självt godtycklig befogenhet att erkänna en religiös organisation med två tredjedels röstningsmajoritet.
- (39) I sin dom av den 8 april 2014 i målet Magyar Keresztény Mennonita Egyház m.fl. mot Ungern slog Europadomstolen fast att Ungern hade åsidosatt föreningsfriheten mot bakgrund av samvets- och religionsfriheten. Ungerns författningsdomstol fann att vissa bestämmelser som styrde villkoren för erkännande som kyrka var författningsstridiga, och beordrade att de aktuella bestämmelserna i lagstiftningen skulle göras överensstämmande med kraven i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Den aktuella lagen överlämnades således till det ungerska parlamentet i december 2015, men den fick inte den majoritet som behövdes. Domen har ännu inte verkställts.

- (40) Den 9 juli 2014 förklarade Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter i sin skrivelse till de ungerska myndigheterna att han var oroad över den stigmatiserande retorik som används av politiker som ifrågasätter legitimiteten hos icke-statliga organisationers arbete inom ramen för revisioner som utförts av den ungerska regeringens kontrollkontor när det gäller icke-statliga organisationer som arbetade för och mottog bidrag från EES fond för icke-statliga organisationer eller från Norge. Den ungerska regeringen ingick ett avtal med fonden med följden att betalningarna av bidragen alltiämt fortsätter ostört. Den 8–16 februari 2016 besökte FN:s särskilda rapportör om situationen för människorättsförsvarare Ungern och uppgav i sin rapport att den befintliga rättsliga ramen för utövandet av grundläggande rättigheter, såsom åsikts- och yttrandefriheten och mötes- och föreningsfriheten, ger upphov till betydande utmaningar, och att lagstiftningen om nationell säkerhet och migration även kan ha en begränsande inverkan på förhållandena i det civila samhället.
- (41) I april 2017 lades ett lagförslag om insyn i organisationer som mottar stöd från utlandet fram i det ungerska parlamentet. Det uttalade syftet var att införa krav på förebyggande av penningtvätt eller terrorism. Venedigkommissionen konstaterade 2013 att det kan finnas olika skäl för en stat att begränsa utländsk finansiering, inbegripet förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, men dessa legitima syften bör inte användas som en förevändning för att kontrollera icke-statliga organisationer eller för att begränsa deras förmåga att utföra sitt legitima arbete, särskilt när det gäller att försvara de mänskliga rättigheterna. Den 26 april 2017 sände Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter en skrivelse till talmannen för den ungerska nationalförsamlingen, där han påpekade att lagförslaget ingetts mot bakgrund av fortsatt fientlig retorik från vissa medlemmar av den regerande koalitionen, som offentligt kallade vissa icke-statliga organisationer för ”utländska agenter” baserat på deras finansieringskällor och ifrågasatte deras legitimitet. Begreppet ”utländska agenter” fanns dock inte med i lagförslaget. Liknande farhågor nämns i uttalandet av den 7 mars 2017 från ordföranden för Europarådets konferens för internationella icke-statliga organisationer och ordföranden för expertrådet om lagstiftning om icke-statliga organisationer samt i det yttrande av den 24 april 2017 som utarbetats av expertrådet, och i uttalandet av den 15 maj 2017 från FN:s särskilda rapportörer om situationen för människorättsförsvarare och främjande och skydd av åsikts- och yttrandefriheten.
- (42) Det ungerska parlamentet antog lagförslaget den 13 juni 2017, med flera ändringar. I sitt yttrande av den 20 juni 2017 bekräftade Venedigkommissionen att begreppet ”organisation som mottar stöd från utlandet” är neutralt och deskriptivt, och att några av ändringarna ledde till betydande förbättringar, men påpekade samtidigt att andra problem inte hade rättats till och att ändringarna inte var tillräckliga för att mildra farhågorna om att lagen skulle ge upphov till ett oproportionerligt och onödigt inkräktande i förenings- och yttrandefriheten, rätten till integritet och diskrimineringsförbudet. I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 konstaterar FN:s råd för mänskliga rättigheter att införandet av dessa krav inte är tillräckligt motiverat, och att detta förefaller vara ett led i ett försök att misskreditera vissa icke-statliga organisationer som arbetar med skyddet av de mänskliga rättigheterna i Ungern.
- (43) Den 7 december 2017 beslutade kommissionen att inleda rättsliga förfaranden mot Ungern på grund av landets underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för kapital, med anledning av bestämmelserna i lagen om icke-statliga organisationer, som enligt kommissionens uppfattning indirekt diskriminerar och på ett

oproportionerligt sätt begränsar donationer från utlandet till det civila samhällets organisationer. Kommissionen påstod även att Ungern hade åsidosatt stadgans bestämmelser om föreningsfrihet och rätten till skydd av privatlivet och personuppgifter, jämförda med fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för kapital, som definieras i artiklarna 26.2, 56 och 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

- (44) I februari 2018 lade den ungerska regeringen fram ett lagstiftningspaket med tre lagförslag (T/19776, T/19775, T/19774). Den 14 februari 2018 utfärdade ordföranden för Europarådets konferens för internationella icke-statliga organisationer och ordföranden för expertrådet om lagstiftning om icke-statliga organisationer ett uttalande, där de påpekade att paketet inte respekterar föreningsfriheten, vilket särskilt berör icke-statliga organisationer som arbetar med migranter. Den 15 februari 2018 gav Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter uttryck för liknande farhågor. FN:s särskilde rapportör om främjande och skydd av åsikts- och yttrandefriheten, den särskilda rapportören om situationen för människorättsförsvarare, den oberoende experten på mänskliga rättigheter och internationell solidaritet, den särskilda rapportören om migranternas mänskliga rättigheter samt den särskilda rapportören om nutida former av rasism, rasdiskriminering, främlingsfientlighet och annan intolerans varnade den 8 mars 2018 för att lagförslaget skulle kunna leda till otillbörliga begränsningar av föreningsfriheten och yttrandefriheten i Ungern. I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter sin oro över att lagstiftningspaketet, genom att anspela på "nationens överlevnad" och skyddet av dess medborgare och kultur och genom att koppla icke-statliga organisationers arbete till en påstådd internationell konspiration, skulle stigmatisera icke-statliga organisationer och begränsa deras möjligheter att bedriva sin viktiga verksamhet till stöd för de mänskliga rättigheterna, särskilt flyktingars, asylsökandes och migranternas rättigheter. Människorättsrådet hyste dessutom farhågor om att införandet av begränsningar av utländsk finansiering till icke-statliga organisationer kan utnyttjas för att utöva otillbörliga påtryckningar på dem och ingripa i deras verksamhet utan skäliga grunder. Ett av dessa lagförslag syftade till att beskatta all finansiering av icke-statliga organisationer med ursprung utanför Ungern, däribland unionsfinansiering, med en skattesats på 25 procent. Lagstiftningspaketet skulle också beröva icke-statliga organisationer rättsmedel för att överklaga godtyckliga beslut. Europarådets parlamentariska församlings utskott för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter begärde den 22 mars 2018 ett yttrande från Venedigkommissionen om utkastet till lagstiftningspaketet.
- (45) Den 29 maj 2018 lade den ungerska regeringen fram ett lagförslag om ändring av vissa lagar om åtgärder för att bekämpa olaglig invandring (T/333). Förslaget är en omarbetad version av det tidigare lagstiftningspaketet och innehåller förslag på straffrättsliga påföljder för "underlättande av olaglig invandring". Samma dag begärde FN:s flyktingkommissariat att förslaget skulle dras tillbaka. Dessutom uttryckte man oro över att dessa förslag, om de antogs, skulle innebära att människor som tvingats fly från sina hem fräntas avgörande stöd och tjänster och att den spända offentliga debatten polariseras ännu mer och den växande främlingsfientligheten får ännu mer näring. Den 1 juni 2018 gav Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter uttryck för liknande farhågor. Ordföranden för Europarådets parlamentariska församlings utskott för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter bekräftade den 31 maj 2018 begäran om ett yttrande från Venedigkommissionen om det nya förslaget. Förslaget antogs den 20 juni 2018 innan Venedigkommissionens yttrande avgavs. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter fördömde den 21 juni 2018 det ungerska parlamentets beslut. Den 22 juni 2018 meddelade Venedigkommissionen och OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter att bestämmelsen om straffrättsligt ansvar kan bromsa skyddad organisatorisk och explicit verksamhet och strider mot

föreningsfriheten och yttrandefriheten och därför bör upphöra att gälla. Den 19 juli 2018 sände kommissionen en formell underrättelse till Ungern om ny lagstiftning som kriminaliserar verksamhet som stöder ansökningar om asyl och bosättning och ytterligare begränsar rätten att söka asyl.

Rätt till likabehandling

- (46) Den 17–27 maj 2016 gjorde FN:s arbetsgrupp om diskriminering av kvinnor i lagen och i praktiken ett besök i Ungern. I sin rapport uppger arbetsgruppen att en konservativ familjeform, vars skydd garanteras som avgörande för nationens överlevnad, inte får inverka negativt på kvinnors politiska, ekonomiska och sociala rättigheter och ökat medinflytande för kvinnor. Arbetsgruppen påpekade också att kvinnors rätt till likabehandling inte enbart ska ses mot bakgrund av skyddet av utsatta grupper, barn, äldre och personer med funktionsnedsättningar, eftersom kvinnor utgör en integrerad del av alla dessa grupper. Nya skolböcker innehåller fortfarande könsstereotyper. Kvinnor framställs där som framför allt mödrar och fruar, och i vissa fall skapas intrycket att mödrar är mindre intelligenta än fäder. Å andra sidan erkände arbetsgruppen den ungerska regeringens insatser för att förbättra möjligheterna att förena arbete och familjeliv genom att införa generösa villkor i familjestödssystemet och i samband med förskoleverksamhet och barnomsorg. I sin rapport av den 27 juni 2018 konstaterade det begränsade valobservationsuppdraget i samband med parlamentsvalet i Ungern 2018, som sorterar under OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), att kvinnor är underrepresenterade i det politiska livet och att det inte finns några rättsliga krav på att främja jämställdhet i valen. Även om ett av de största partierna hade en kvinna som toppkandidat på den nationella listan och några partier tog upp könsrelaterade frågor i sina program, var kvinnors inflytande en fråga som tilldrog sig föga uppmärksamhet i valkampanjen, även i medierna.
- (47) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 välkomnade FN:s råd för mänskliga rättigheter undertecknandet av Istanbulkonventionen men beklagade att patriarkala stereotyper attityder fortfarande lever kvar i Ungern när det gäller kvinnornas ställning i samhället, och noterade med oro politikers diskriminerande kommentarer om kvinnor. Människorättsrådet konstaterade också att kvinnor som drabbats av våld i hemmet inte skyddas fullständigt i den ungerska straffrätten. Människorättsrådet uttrycker sin oro över att kvinnor är underrepresenterade i beslutsfattande positioner inom den offentliga sektorn, särskilt i ministerier och i det ungerska parlamentet. Istanbulkonventionen har ännu inte ratificerats.
- (48) I Ungerns grundlag fastställs obligatoriska bestämmelser för skydd av föräldrars arbetsplatser och för upprätthållande av principen om likabehandling. Följaktligen finns det särskilda arbetsrättsregler för kvinnor och för mödrar och fäder som tar hand om barn. Den 27 april 2017 utfärdade kommissionen ett motiverat yttrande, där den uppmanar Ungern att korrekt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG¹, eftersom den ungerska lagstiftningen föreskriver ett undantag från förbudet mot könsdiskriminering som är mycket mer vittgående än undantaget i det direktivet. Samma dag utfärdade kommissionen ett motiverat yttrande till Ungern på grund av bristande efterlevnad av rådets direktiv

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23).

92/85/EEG¹, där den konstaterar att arbetsgivare är skyldiga att anpassa arbetsvillkoren för gravida eller ammande arbetstagare för att undvika risker för deras hälsa eller säkerhet. Den ungerska regeringen har åtagit sig att ändra de nödvändiga bestämmelserna i 2003 års lag CXXV om likabehandling och främjande av lika möjligheter, såväl som 2012 års lag I i arbetsrätten. Ärendet avslutades följaktligen den 7 juni 2018.

- (49) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter farhågor om att sexuell läggning och könsidentitet inte uttryckligen anges bland diskrimineringsgrunderna i författningens diskrimineringsförbud, och att den restriktiva definitionen av familjen kan ge upphov till diskriminering eftersom den inte omfattar vissa typer av familjesammansättningar, bland annat par av samma kön. Människorättsrådet var också oroad över våldshandlingar och den allmänna utbredningen av negativa stereotyper och fördomar mot lesbiska, homosexuella, bisexuella och transpersoner, särskilt i fråga om anställning och utbildningsmöjligheter.
- (50) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 tog FN:s kommitté för mänskliga rättigheter också upp fall av tvångsintagning på vårdinrättningar, isolering och påtvingad behandling av många personer med psykiska, intellektuella och psykosociala funktionsnedsättningar samt rapporterat våld och grym, omänsklig och förnedrande behandling och påståendena om ett stort antal dödsfall vid slutna institutioner som inte utretts.

Rättigheter för personer som tillhör minoritetsgrupper, bl.a. romer och judar, och skydd mot hatiska uttalanden mot sådana minoriteter.

- (51) I sin rapport efter besöket till Ungern, som offentliggjordes den 16 december 2014, förklarade Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter att han var oroad över den försämrade situationen i fråga om rasism och intolerans i Ungern. Han påpekade att antiziganism var den mest uppenbara formen av intolerans, vilket framgår av den påtagligt hårda och våldsamma behandlingen av romer, samt paramilitära marscher och patrullering i samhällen med romer. Han påpekade även att antisemitism är ett återkommande problem som tar sig uttryck i hatpropaganda och våldshandlingar mot judar eller deras egendom, trots att de ungerska myndigheterna fördömer antisemitiska uttalanden. Han nämnde även att främlingsfientligheten mot migranter, även asylsökande och flyktingar, har ökat och att intoleransen även drabbar andra sociala grupper som hbtqi-personer, fattiga och hemlösa. Europeiska kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet (ECRI) nämner liknande farhågor i sin rapport om Ungern, som offentliggjordes den 9 juni 2015.
- (52) I sitt fjärde yttrande om Ungern av den 25 februari 2016 konstaterar rådgivande kommittén för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter att romer fortfarande drabbas av systematisk diskriminering och ojämlikhet på alla livets områden, inbegripet bostäder, anställning, utbildning, tillgång till hälsovård och deltagande i det sociala och politiska livet. I sin resolution av den 5 juli 2017 rekommenderade Europarådets ministerkommitté de ungerska myndigheterna att genomföra fortlöpande och effektiva insatser för att förebygga, bekämpa och bestraffa den ojämlikhet och diskriminering som romer drabbas av, att i nära samråd med företrädare för den romska befolkningen förbättra levnadsvillkoren och

¹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (EGT L 348, 28.11.1992, s. 1).

tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster och anställning för romer, vidta effektiva åtgärder för att få slut på de metoder som leder till att romska barn fortsätter att segregeras i skolorna och öka ansträngningarna för att rätta till de brister som romska barn drabbas av på utbildningsområdet, se till att romska barn har lika tillgång till alla nivåer av kvalitetsutbildning, och fortsätta att vidta åtgärder för att förhindra att barn felaktigt placeras i specialskolor och specialklasser. Den ungerska regeringen har vidtagit flera betydande åtgärder för att främja inkluderingen av romer. Den 4 juli 2012 antog regeringen handlingsplanen för arbetsskydd för att skydda anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och främja anställning av långtidsarbetslösa. Regeringen antog också en sektoriell strategi för hälsovård benämnd ”Ett hälsosamt Ungern 2014–2020” för att minska ojämlikheten i hälsa. År 2014 antog den en strategi för perioden 2014–2020 för hantering av slumliknande bostäder i segregerade bostadsområden. Enligt rapport om grundläggande rättigheter 2018 från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter har emellertid andelen unga romer som varken arbetar eller studerar ökat från 38 % 2011 till 51 % 2016.

- (53) I sin dom av den 29 januari 2013 i målet Horváth och Kiss mot Ungern slog Europadomstolen fast att den tillämpliga ungerska lagstiftningen såsom den tillämpas i praktiken saknar lämpliga skyddsmekanismer och leder till överrepresentation och segregering av romska barn i specialskolor på grund av systematiska felaktiga diagnoser, såsom psykiska funktionsnedsättningar, vilket utgör en kränkning av rätten till en diskrimineringsfri utbildning. Domen har ännu inte verkställts.
- (54) Den 26 maj 2016 sände kommissionen en formell underrättelse till de ungerska myndigheter om både den ungerska lagstiftning och den administrativa praxis som leder till att romska barn är överrepresenterade i specialskolor för barn med funktionsnedsättningar och drabbas av en starkt segregerad utbildning i vanliga skolor, vilket försvårar den sociala integrationen. Den ungerska regeringen deltog aktivt i en dialog med kommissionen. Den ungerska integrationsstrategin är inriktad på att främja inkluderande utbildning, minska segregeringen, stoppa överföringen av nackdelar från generation till generation och skapa en inkluderande skolmiljö. Vidare kompletterades lagen om nationell allmän utbildning med ytterligare garantier från och med januari 2017, och den ungerska regeringen inledde officiella revisioner 2011–2015, följda av åtgärder från regeringen.
- (55) I sin dom av den 20 oktober 2015 i målet Balázs mot Ungern slog Europadomstolen fast att diskrimineringsförbudet hade överträtts i samband med ett angrepp där påståenden om anti-romska motiv inte hade utretts. I sin dom av den 12 januari 2016 i målet R.B. mot Ungern, och i sin dom av den 17 januari 2017 i målet Király och Dömötör mot Ungern slog Europadomstolen fast att rätten till privatliv hade överträtts till följd av en bristande utredning av påståenden om rasistiskt motiverade övergrepp. I sin dom av den 31 oktober 2017 i målet M.F. mot Ungern slog Europadomstolen fast att diskrimineringsförbudet hade överträtts i samband med förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling, eftersom myndigheterna inte hade undersökt eventuella rasistiska motiv bakom den aktuella incidenten. Dessa domar har ännu inte verkställts. Till följd av domarna i målen Balázs mot Ungern och R.B. mot Ungern trädde ändringen av situationen för brottet att ”anstifta våld eller väcka hat mot samhället” i kraft den 28 oktober 2016, i syfte att genomföra rådets rambeslut 2008/913/RIF¹.

¹ Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (EUT L 328, 6.12.2008, s. 55).

Straffrätten hade dock ändrats 2011 för att hindra kampanjer med högerextrema paramilitära grupper, genom införande av så kallade ”brott i uniform”, varigenom allt antisocialt beteende som inger fruktan hos en medlem av en nationell, etnisk eller religiös gemenskap kan straffas med tre års fängelse.

- (56) Den 29 juni–1 juli 2015 genomförde OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) ett fältbedömningsbesök i Ungern, med anledning av rapporter om de lokala myndigheternas åtgärder i staden Miskolc rörande tvångsavhysningar av romer. De lokala myndigheterna antog en modell med anti-romska åtgärder, även före ändringen av det lokala dekretet från 2014, och offentliga personer i staden gjorde ofta anti-romska uttalanden. Det rapporterades att borgmästaren i Miskolc i februari 2013 sade att han ville städa upp staden från ”antisociala perversa romer”, som påstods dra illegal nytta av Nest-programmet (Fészekrakó-programmet) för bostadsbidrag, och personer som bor i subventionerade lägenheter med hyra och underhållsavgifter. Hans ord blev startskottet för en rad avhysningar, och under den månaden togs 50 lägenheter bort från de 273 lägenheterna i den relevanta kategorin, även för att frigöra marken för en renovering av en idrottsanläggning. På grundval av överklagan från det ansvariga regeringskansliet upphävde högsta domstolen de relevanta bestämmelserna i sitt beslut av den 28 april 2015. Kommissionären för grundläggande rättigheter och den ställföreträdande kommissionären för nationella minoriteters rättigheter utfärdade den 5 juni 2015 ett gemensamt yttrande om kränkningar av romers grundläggande rättigheter i Miskolc, vars rekommendationer de lokala myndigheterna underlät att anta. Ungerns myndighet för likabehandling genomförde också en utredning och fattade ett beslut i juli 2015, genom vilket lokala myndigheter uppmanades upphöra med alla avhysningar och att utarbeta en handlingsplan för hur bostäder ska kunna erbjudas i enlighet med mänsklig värdighet. Den 26 januari 2016 sände Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter skrivelser till regeringarna i Albanien, Bulgarien, Frankrike, Italien, Serbien, Sverige och Ungern, om tvångsavhysningar av romer. I skrivelsen till de ungerska myndigheterna uttrycktes oro över behandlingen av romer i Miskolc. Handlingsplanen antogs den 21 april 2016 och under tiden inrättades även en myndighet för subventionerat boende. Myndigheten för likabehandling konstaterade i sitt beslut av den 14 oktober 2016 att samhället uppfyllde sina skyldigheter. Trots detta nämnde ECRI i sina slutsatser om genomförandet av rekommendationerna om Ungern, som offentliggjordes den 15 maj 2018, att rekommendationen inte hade genomförts, trots viss positiv utveckling när det gäller att förbättra romernas boendesituation.
- (57) I sin resolution av den 5 juli 2017 rekommenderade Europarådets ministerkommitté de ungerska myndigheterna att fortsätta att förbättra dialogen med det judiska samfundet och göra den hållbar, ge åtgärder för att bekämpa antisemitism på offentlig plats högsta prioritet, göra fortlöpande insatser för att förebygga, förhindra, identifiera, utreda, åtala och effektivt bestraffa alla rasistiskt eller etniskt motiverade eller antisemitiska handlingar, inbegripet vandalism och hatpropaganda, samt överväga att ändra lagen för att sörja för högsta möjliga rättsliga skydd mot rasistbrott.
- (58) Den ungerska regeringen beslutade 2012 att livräntan för överlevande från förintelsen skulle höjas med 50 procent. År 2013 inrättade regeringen 2014 års minneskommitté för den ungerska förintelsen och utropade år 2014 till ett minnesår för förintelsen. Samtidigt inledde regeringen renoverings- och restaureringsprogram för flera ungerska synagogor och judiska begravningsplatser och förbereder för närvarande 2019 års europeiska makkabiad som ska hållas i Budapest. I ungerska lagbestämmelser fastställs flera brott med anknytning till hat eller uppvigling till hat, inbegripet antisemitiska eller förintelseförnekande eller nedsättande

handlingar. Ungern tilldelades ordförandeskapet 2015–2016 i den internationella alliansen till minne av förintelsen. I ett tal som hölls den 15 mars 2018 i Budapest riktade dock Ungerns premiärminister polemiska angrepp mot George Soros. Dessa angrepp, som innehöll tydligt antisemitiska stereotyper, skulle ha kunnat bedömas som straffbara.

- (59) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter farhågor om rapporterna om att den romska befolkningen fortfarande drabbas av omfattande diskriminering och utestängning, arbetslöshet, brist på bostäder och segregerad utbildning. Människorättsrådet var särskilt oroat över att segregering i skolorna fortfarande förekommer trots lagen om det offentliga utbildningssystemet, särskilt i religiöst inriktade skolor och privatskolor, och att antalet romska barn som placeras i skolor för barn med lätta funktionsnedsättningar fortfarande är oproportionerligt högt. Det var också oroat över att hatbrott fortfarande förekommer och över hatpropagandan i den politiska debatten, i medierna och på internet, som riktas mot minoriteter, särskilt romer, muslimer, migranter och flyktingar, och som även förekommer inom ramen för statligt finansierade kampanjer. Människorättsrådet gav dessutom uttryck för sin oro över att antisemitiska stereotyper fortfarande lever kvar. Det var dessutom oroat över påståendena om att antalet registrerade hatbrott är ytterst lågt eftersom polisen ofta underlåter att utreda och beivra brott vid trovärdiga påståenden om hatbrott och brottslig hatpropaganda. Människorättsrådet var också oroat över rapporterna om att polisen fortsätter att rasprofilera romer.
- (60) I ett fall som rörde orten Gyöngyöspata, där den lokala polisen gav endast romer böter för trafikförseelser, konstaterade domstolen i första instans att denna praxis utgjorde trakasserier och direkt diskriminering av romer, även om de enskilda åtgärderna var lagliga. Domstolen i andra instans och högsta domstolen slog fast att Ungerns Civil Liberties Union (HCLU), som hade åberopat ”allmän talerätt” (actio popularis), inte kunde styrka någon diskriminering. Fallet togs upp i Europadomstolen.
- (61) I enlighet med den fjärde ändringen av grundlagen får ”yttrandefriheten inte utövas i syfte att kränka värdigheten för den ungerska nationen eller en annan nationell grupp, etnisk grupp, rasgrupp eller religiös grupp. Enligt den ungerska straffrätten är det förbjudet att anstifta våld eller uppvigla till hat mot en medlem i en samhällsgrupp. Regeringen har inrättat en arbetsgrupp mot hatbrott som tillhandahåller utbildning för poliser och hjälper offren att samarbeta med polisen och anmäla incidenter.

Migranter, asylsökandes och flyktingars grundläggande rättigheter

- (62) Den 3 juli 2015 uttryckte FN:s flyktingkommissarie farhågor om snabbförfarandet för att ändra asyllagen. Den 17 september 2015 förklarade FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter att han ansåg att Ungern kränker den internationella rätten genom sin behandling av flyktingar och migranter. Den 27 november 2015 förklarade Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter att han ansåg att Ungerns åtgärder i samband med flyktingkrisen inte respekterar de mänskliga rättigheterna. Den 21 december 2015 uppmanade FN:s flyktingkommissarie, Europarådet och ODIHR Ungern att avstå från politiska åtgärder och metoder som främjar intolerans och rädsla och underblåser främlingsfientlighet mot flyktingar och migranter. Den 6 juni 2016 uttryckte FN:s flyktingkommissarie farhågor om det ökade antalet påståenden om övergrepp mot asylsökande och migranter från de ungerska gränsmyndigheternas sida, och mer generellt de restriktiva gräns- och lagstiftningsåtgärderna, bland annat tillgång till asylförfaranden. Den 10 april 2017 begärde FN:s

flyktingkommissariat ett omedelbart stopp för Dublinöverföringar till Ungern. Av 3 397 ansökningar om internationellt skydd som lämnades in i Ungern 2017 gavs avslag på 2 880 stycken. Avslagsgraden uppgick alltså till 69,1 procent. I 480 överklagandeärenden 2015 som gällde ansökningar om internationellt skydd fattades 40 positiva beslut, vilket motsvarar 9 procent. År 2016 fanns det 775 överklagandeärenden. 5 procent av dessa, dvs. 1 procent, ledde till positiva beslut, och under 2017 gjordes inga överklaganden.

- (63) I oktober 2016, såväl som i mars 2017, besökte Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns ombud för grundläggande rättigheter Ungern, på grund av ombudets oro över att byrån bedrev sin verksamhet enligt villkor som inte är förenliga med respekt, skydd och uppfyllande av rättigheterna för de personer som korsar gränsen mellan Ungern och Serbien, som i sin tur kan innebära att byrån sätts i situationer som de facto bryter mot Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Ombudet för grundläggande rättigheter drog i mars 2017 slutsatsen att risken för delat ansvar från byråns sida för kränkningarna av de grundläggande rättigheterna i enlighet med artikel 34 i förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning förblir mycket hög.
- (64) Den 3 juli 2014 förklarade FN:s arbetsgrupp om godtyckliga kvarhållanden att situationen för asylsökande och migranter i irreguljära situationer behöver förbättras och uppmärksammas avsevärt som skydd mot godtyckliga frihetsberövanden. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter uttryckte liknande farhågor om kvarhållanden, särskilt av ensamkommande minderåriga, i sin rapport efter ett besök i Ungern, som offentliggjordes den 16 december 2014. Den 21–27 oktober 2015 besökte Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) Ungern och uppgav i sin rapport att ett stort antal utländska medborgare (inklusive ensamkommande minderåriga) hävdar att de har utsatts för fysisk misshandel av poliser och beväpnade vakter som arbetar vid förvarsenheter för migranter eller asylsökande. Den 7 mars 2017 uttryckte FN:s flyktingkommissarie farhågor om en ny lag som röstats fram i det ungerska parlamentet om obligatoriskt kvarhållande av alla asylsökande, inklusive barn, under hela asyلفörfarandet. Den 8 mars 2017 utfärdade Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter ett uttalande där även han gav uttryck för sina farhågor angående lagen. Den 31 mars 2017 uppmanade FN:s underkommitté om förhindrande av tortyr Ungern att omedelbart ta itu med den överdrivna användningen av kvarhållanden och utforska alternativ.
- (65) I sin dom av den 5 juli 2016 i målet mellan O.M. och Ungern slog Europadomstolen fast att rätten till frihet och säkerhet hade blivit åsidosatt i form av till synes godtyckliga frihetsberövanden. Framför allt misslyckades myndigheterna med att iakttä försiktighet när de begärde att kändanden skulle frihetsberövas, utan att ta hänsyn till i vilken utsträckning sårbara individer – till exempel hbt-personer som kändanden – var säkra eller osäkra i sina förvar bland andra frihetsberövade personer, varav många hade kommit från länder med omfattande kulturella eller religiösa fördomar mot sådana personer. Domen har ännu inte verkställts.
- (66) Den 12–16 juni 2017 besökte Europarådets generalsekreterares särskilda representant för migration och flyktingar Serbien och två transitområden i Ungern. I sin rapport uppgav den särskilda representanten att våldsamma tillbakavisningar av migranter från Ungern till Serbien väcker oro enligt artiklarna 2 (rätten till liv) och 3 (förbud mot tortyr) i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den särskilda representanten noterade även att det restriktiva mottagandet av asylsökande i transitområdena i Röszke och Tompa ofta får asylsökande att söka illegala sätt att korsa

gränsen och att det tvingar dem att anlita smugglare och människohandlare med alla risker som detta medför. Han påpekade att asylförfarandena, som utförs i transitområdena, saknar tillräckliga skyddsmekanismer för att skydda asylsökande mot avvisning i länder där de riskerar att bli föremål för behandling i strid med artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen. Den särskilda representanten drog slutsatsen att den ungerska lagstiftningen och praxisen måste anpassas till kraven i Europakonventionen. Den särskilda representanten framförde flera rekommendationer, och uppmanade även de ungerska myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder, bland annat genom att se över den tillämpliga rättsliga ramen och ändra tillämplig praxis, för att se till att utländska medborgare som kommer till den ungerska gränsen eller befinner sig på ungerskt territorium inte avskräcks från att ansöka om internationellt skydd. Den 5–7 juli 2017 besökte en delegation från Europarådets Lanzarotekommitté (kommittén av parter i Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp) två transitområden. Kommittén framförde ett antal rekommendationer, bland annat en uppmaning om att alla personer under 18 år ska betraktas som barn utan diskriminering på grund av ålder, för att se till att alla barn under ungersk jurisdiktion är skyddade mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, och att de systematiskt ska placeras vid vanliga barnomsorgsinstitutioner för att förebygga eventuella fall av sexuell exploatering och sexuella övergrepp som begås mot dem av vuxna och ungdomar i transitområdena. Den 18–20 december 2017 besökte en delegation från Europarådets expertgrupp för åtgärder mot människohandel Ungern, inklusive två transitområden, och konstaterade att ett transitområde, som i praktiken är en plats där människor berövas sin frihet, inte kan anses vara ett lämpligt och tryggt boende för offer för människohandel. De ungerska myndigheterna uppmanades att införa ett rättsligt ramverk för att identifiera offer för människohandel bland de medborgare från tredjeländer som saknar lagligt uppehållstillstånd och att förstärka procedurerna för identifiering av offer för människohandel bland asylsökande och irreguljära migranter. Från och med den 1 januari 2018 infördes kompletterande bestämmelser som gynnar minderåriga i allmänhet och ensamkommande barn i synnerhet. Bland annat utvecklades en särskild läroplan för minderåriga asylsökande. ECRI nämnde i sina slutsatser om genomförandet av rekommendationerna när det gäller Ungern, som offentliggjordes den 15 maj 2018, att Ungern har haft enorma utmaningar till följd av det mycket stora inflödet av migranter och flyktingar. Samtidigt var dock ECRI förskräckt över de svarsåtgärder som vidtagits och över den allvarliga försämringen av situationen sedan den femte rapporten. Myndigheterna bör i brådskande fall upphöra med förvar i transitområden, särskilt för familjer med barn och för alla ensamkommande barn.

- (67) I mitten av augusti 2018 slutade invandringsmyndigheterna att ge livsmedel till vuxna asylsökande som bestred beslut om otillåtlighet i domstol. Flera asylsökande blev tvungna att ansöka om provisoriska åtgärder från Europadomstolen för att få mat. Europadomstolen beviljade provisoriska åtgärder i två fall den 10 augusti 2018 samt i ett tredje fall den 16 augusti 2018, och beordrade att sökandena skulle tillhandahållas livsmedel. De ungerska myndigheterna har följt beslutet.
- (68) I sin dom av den 14 mars 2017 i målet Ilias och Ahmed mot Ungern slog Europadomstolen fast att kändenas rätt till frihet och säkerhet hade åsidosatts. Europadomstolen drog också slutsatsen att förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling hade åsidosatts i samband med kändenas utvisning till Serbien och att rätten till ett effektivt rättsmedel hade kränkts med tanke på förhållandena under kvarhållandet i transitområdet Röszke. Ärendet behandlas för närvarande av Europadomstolens stora avdelning.

- (69) Den 14 mars 2018 dömdes Ahmed H., en syrisk medborgare bosatt på Cypern som försökte hjälpa sin familj att fly från Syrien och att korsa den serbisk-ungerska gränsen i september 2015, av en ungersk domstol till sju års fängelse och tio års utvisning ur landet på grundval av anklagelser om ”terroristhandlingar”, vilket medför frågetecken om tillämpningen av terrorismlagstiftningen i Ungern och om rätten till en rättvis rättegång.
- (70) I sin dom av den 6 september 2017 i målen C-643/15 och C-647/15 ogillade Europeiska unionens domstol i deras helhet de åtgärder som Slovakien och Ungern vidtagit mot den provisoriska mekanismen för bindande omplacering av asylsökande i enlighet med rådets beslut (EU) 2015/1601. Sedan denna dom avkunnades har Ungern emellertid underlåtit att respektera beslutet. Den 7 december 2017 beslutade kommissionen att väcka talan mot Tjeckien, Polen och Ungern vid Europeiska unionens domstol på grund av dessa länders bristande efterlevnad av sina lagstadgade skyldigheter när det gäller omplaceringar.
- (71) Den 7 december 2017 beslutade kommissionen att gå vidare med överträdelseförfarandet mot Ungern om landets asyllagstiftning genom att sända en andra formell underrättelse. Kommissionen anser att den ungerska lagstiftningen inte överensstämmer med unionsrätten, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU¹, 2008/115/EG² och 2013/33/EU³ samt flera bestämmelser i stadgan. Den 19 juli 2018 beslutade kommissionen att väcka talan mot Ungern vid domstolen, då landets lagstiftning om asyl och återvändande inte överensstämmer med unionsrätten.
- (72) I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter farhågor om att den ungerska lag som antogs i mars 2017, som möjliggör automatisk förflyttning till transitområden för asylsökande under hela asylförfarandet, med undantag för ensamkommande minderåriga som konstateras vara under 14 år, inte uppfyller de rättsliga normerna på grund av den långa och obestämda period av förvar som tillåts, avsaknaden av rättsliga krav på en snabb undersökning av varje berörd persons särskilda förhållanden och avsaknad av rättssäkerhetsgarantier för att på ett meningsfullt sätt bestrida förflyttning till transitområden. Människorättsrådet var särskilt oroat över rapporterna om omfattande användning av automatiskt kvarhållande vid förvarsenheter inne i Ungern och var bekymrat över att begränsningarna av den personliga friheten har utnyttjats som ett allmänt avskräckningsmedel mot olagliga inresor i stället för att fastställa risken i varje enskilt fall. Människorättsrådet var dessutom oroat över påståendena om dåliga förhållanden vid vissa förvarsenheter. Det konstaterade med oro att lagen om avlägsnande, som infördes i juni 2016, ger polisen möjlighet att fatta summariska utvisningsbeslut rörande alla personer som olagligt passerar gränsen och kvarhålls på ungerskt territorium inom åtta kilometer från gränsen, vilket senare utvidgades till att omfatta hela Ungerns territorium, samt att det i dekret 191/2015 fastställs att Serbien är ett ”säkert tredjeland”, vilket möjliggör avlägsnanden av personer vid Ungerns gräns till Serbien. Människorättsrådet konstaterade med oro att avlägsnanden har använts utan åtskillnad och att enskilda personer som blir föremål för denna åtgärd har mycket små möjligheter att lämna in en asylansökan eller utnyttja sin rätt att överklaga. Det

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 96).

var också bekymrat över rapporterna om kollektiva och våldsamma avlägsnanden, bland annat påståenden om grov misshandel, angrepp av polishundar och skottlossning med gummikulor, som lett till allvarliga skador och i åtminstone ett fall till att en asylsökande miste livet. Människorättsrådet uttryckte dessutom sin oro över rapporter om att åldersbedömningen av minderåriga asylsökande och ensamkommande minderåriga i transitområden är otillräcklig, den är oriktig och består främst i en visuell undersökning av en expert, , och om rapporter om sådana asylsökandes bristande tillgång till utbildning, sociala och psykologiska tjänster och rättshjälp. I enlighet med det nya förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU kommer nu medicinska åldersbedömningar att vara en åtgärd som vidtas som sista utväg.

Ekonomiska och sociala rättigheter

- (73) Den 15 februari 2012 och den 11 december 2012 uppmanade FN:s särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter och FN:s särskilda rapportör om rätten till tillfredsställande bostad Ungern att se över den lagstiftning som gör det möjligt för lokala myndigheter att bestraffa hemlöshet. Ungern uppmanades också att upprätthålla författningsdomstolens beslut om att avkriminalisera hemlöshet. I sin rapport efter ett besök i Ungern, som offentliggjordes den 16 december 2014, gav Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter uttryck för sina farhågor om de åtgärder som vidtagits för att förbjuda uteliggare och byggandet av kojor och kyffen, som allmänt har betecknats som kriminalisering av uteliggare i praktiken. Kommissionären uppmanade de ungerska myndigheterna att utreda rapporterade fall av tvångsavhysningar utan alternativa lösningar och barn som tas ifrån sina familjer på grund av dåliga socioekonomiska förhållanden. I sina avslutande anmärkningar av den 5 april 2018 uttryckte FN:s råd för mänskliga rättigheter farhågor om den statliga och lokala lagstiftningen, baserad på den fjärde ändringen av grundlagen, som medför att många offentliga områden anses vara förbjudna för uteliggare och utgör ett faktiskt straff mot hemlöshet. Den 20 juni 2018 antog det ungerska parlamentet den sjunde ändringen av grundlagen som förbjuder stadigvarande bosättning på offentlig plats. Samma dag slog FN:s särskilda rapportör för rätten till tillfredsställande boende fast att Ungerns beslut att kriminalisera hemlöshet var grymt och oförenligt med internationell människorättslagstiftning.
- (74) I sina slutsatser från 2017 uppgav Europeiska kommittén för sociala rättigheter att Ungern inte respekterar den europeiska sociala stadgan på grund av att egenföretagare, hushållsanställda och andra kategorier av arbetstagare inte skyddas av arbetsmiljöbestämmelser, åtgärderna för att minska mödradödligheten inte har varit tillräckliga, minimibeloppet för ålderspensioner och bidrag för jobbsökande är otillräckliga, den längsta arbetslöshetsunderstödsperioden är för kort och minimibeloppet för rehabilitering och invaliditetsförmåner i vissa fall är otillräckligt. Kommittén ansåg även att Ungern inte respekterar den europeiska sociala stadgan på grund av att den sociala stöd som betalas ut till personer utan medel, inbegripet äldre, inte är tillräckligt, att lika tillgång till sociala tjänster inte garanteras för lagligen bosatta medborgare från alla stater som är parter i stadgan, och att det inte har kunnat fastställas att utsatta familjer får lämplig tillgång till bostäder. I fråga om föreningsrätten konstaterade kommittén att arbetstagares rätt till betald semester inte säkerställs i tillräcklig utsträckning, att inget har gjorts för att uppmuntra införandet av kollektivavtal och att skyddet av arbetstagare genom sådana är mycket svagt i Ungern samt att strejkrätten inom den offentliga förvaltningen är förbehållen fackföreningar som är parter i det avtal som slutits med regeringen. De kriterier som används för att fastställa vilka offentliga

tjänstemän som inte har rätt att strejka går utöver stadgans tillämpningsområde. Fackföreningar inom offentlig förvaltning kan inte utlysa en strejk utan att detta godkänns av majoriteten av de berörda arbetstagarna.

- (75) Strejker i Ungern har i princip varit olagliga sedan i december 2010, då Viktor Orbáns regering godkände en ändring av den så kallade lagen om strejker. Ändringarna innebär att strejker i princip tillåts i företag som är associerade med den statliga förvaltningen genom offentliga kontrakt. Ändringen gäller inte för yrkesgrupper som helt enkelt inte har en sådan rättighet, såsom lokförare, poliser, sjukvårdspersonal och flygledare. Problemet ligger någon annanstans, främst i procentandelen anställda som måste delta i en strejkomröstning för att den ska gälla – upp till 70 procent. Beslutet om strejkers laglighet tas sedan av en arbetsdomstol som är helt och hållet underställd staten. År 2011 inlämnades nio ansökningar om strejktillstånd. I sju fall avslogs de utan att någon anledning uppgavs; två av dem behandlades, men det visade sig omöjligt att utfärda ett beslut.
- (76) I rapporten från FN-kommittén för barnets rättigheter om avslutande iakttagelser om Ungerns kombinerade tredje, fjärde och femte periodiska rapporter som offentliggjordes den 14 oktober 2014 uttrycktes oro över ett ökande antal fall där barn tas ifrån sin familj på grund av svåra socioekonomiska förhållanden. Föräldrar kan förlora sitt barn på grund av arbetslöshet, avsaknad av subventionerat boende och bristande utrymme i institutioner för tillfälligt logi. Enligt en studie som genomförts av det europeiska centrumet för romernas rättigheter påverkar denna praxis på ett oproportionerligt sätt romska familjer och barn.
- (77) I sin rekommendation av den 23 maj 2018 till rådets rekommendation om Ungerns nationella reformprogram 2018, med avgivande av rådets yttrande över Ungerns konvergensprogram 2017, angav kommissionen att andelen personer i riskzonen för fattigdom och social utestängning har minskat till 26,3 % under 2016 men fortfarande ligger över unionsgenomsnittet. Barn är i allmänhet mer utsatta för fattigdom än andra åldersgrupper. Nivån för minimiinkomstförmåner ligger under 50 % av fattigdomsgränsen för ett ensamhushåll, vilket är bland de lägsta i unionen. Arbetslöshetsförmånernas tillräcklighet är mycket låg: de utbetalas under högst 3 månader, vilket är kortast tid i unionen och endast omkring en fjärdedel av den genomsnittliga tid arbetssökande behöver för att hitta sysselsättning. Stödnivåerna är vidare bland de lägsta i unionen. Kommissionen ansåg att det sociala biståndets och arbetslöshetsförmånernas tillräcklighet och täckning borde förbättras.
- (78) Den [...] 2018 hörde rådet Ungern i enlighet med artikel 7.1 i EU-fördraget.
- (79) Av dessa skäl bör det, i enlighet med artikel 7.1 i EU-fördraget, slås fast att det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden.

Artikel 2

Rådet rekommenderar Ungern att vidta följande åtgärder inom tre månader från delgivningen av detta beslut: [...]

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft [...] efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Ungern.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande