



BG



ПРИЕТИ ТЕКСТОВЕ
Неокончателен вариант

P8_TA-PROV(2018)0340

Положението в Унгария

Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2018 г. относно предложение, с което Съветът се призовава да констатира, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът (2017/2131(INL))

Европейският парламент,

- като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 2 и член 7, параграф 1 от него,
- като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз,
- като взе предвид Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и протоколите към нея,
- като взе предвид Всеобщата декларация за правата на човека,
- като взе предвид международните договори за правата на човека на Организацията на обединените нации и на Съвета на Европа, като Европейската социална харта и Конвенцията за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция),
- като взе предвид своята резолюция от 17 май 2017 г. относно положението в Унгария¹,
- като взе предвид своите резолюции от 16 декември 2015 г.² и 10 юни 2015 г.³ относно положението в Унгария,
- като взе предвид своята резолюция от 3 юли 2013 г. относно положението с основните права: стандарти и практики в Унгария (съгласно резолюцията на

¹ Приети текстове, P8_TA(2017)0216.

² ОВ С 399, 24.11.2017 г., стр. 127

³ ОВ С 407, 4.11.2016 г., стр. 46.

Европейския парламент от 16 февруари 2012 г.)¹,

- като взе предвид своите резолюции от 16 февруари 2012 г. относно неотдавнашните политически събития в Унгария² и от 10 март 2011 г. относно закона за медиите в Унгария³,
 - като взе предвид своята резолюция от 25 октомври 2016 г., съдържаща препоръки към Комисията относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права⁴,
 - като взе предвид своята законодателна резолюция от 20 април 2004 г. относно съобщението на Комисията относно член 7 от Договора за Европейския съюз: Зачитане и подкрепа на ценностите, на които се основава Съюзът⁵,
 - като взе предвид съобщението на Комисията от 15 октомври 2003 г. до Съвета и Европейския парламент относно член 7 от Договора за Европейския съюз – „Зачитане и подкрепа на ценностите, на които се основава Съюзът“⁶,
 - като взе предвид годишните доклади на Агенцията на Европейския съюз за основните права и на Европейска служба за борба с измамите (OLAF),
 - като взе предвид членове 45, 52 и 83 от своя Правилник за дейността,
 - като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и становищата на комисията по бюджетен контрол, комисията по култура и образование, комисията по конституционни въпроси и комисията по правата на жените и равенството между половете (A8-0250/2018),
- A. като има предвид, че Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства, посочени в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз и в международните договори за правата на човека, и като има предвид, че тези ценности, които са общи за държавите членки и за чието спазване всички държави членки свободно са се ангажирали, представляват основата на правата, с които се ползват всички живеещи в Съюза лица;
- Б. като има предвид, че очевидният риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, не се отнася само до отделните държави членки, където се проявява рискът, но оказва въздействие и върху другите държави членки, взаимното доверие между тях и върху самата същност на Съюза и основните права на неговите граждани, залегнали в правото на Съюза;
- В. като има предвид, че, както се посочва в Съобщението на Комисията относно

¹ ОВ С 75, 26.2.2016 г., стр. 52.

² ОВ С 249 Е, 30.8.2013 г., стр. 27.

³ ОВ С 199 Е, 7.7.2012 г., стр. 154.

⁴ ОВ С 215, 19.6.2018 г., стр. 162.

⁵ ОВ С 104 Е, 30.4.2004 г., стр. 408.

⁶ COM(2003)0606.

член 7 от ДЕС, обхватът на член 7 от ДЕС не е ограничен до задълженията съгласно Договорите, както е предвидено в член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и като има предвид, че Съюзът може да преценява относно наличието на очевиден риск от тежко нарушение на общите ценности и в области, които са от компетентността на държавите членки;

- Г. като има предвид, че действията по член 7, параграф 1 от ДЕС представляват превантивна фаза, която дава възможност на Съюза да се намеси в случай на очевиден риск от тежко нарушение на общите ценности; като има предвид, че посочените превантивни действия предвиждат диалог със съответната държава членка и имат за цел избягване на евентуални санкции;
- Д. като има предвид, че макар унгарските органи винаги да са били готови да обсъдят законосъобразността на всяка конкретна мярка, мерки не са предприети и продължават да са налице редица опасения, които оказват отрицателно въздействие върху имиджа на Съюза и неговата ефективност и надеждност при защитата на основните права, правата на човека и демокрацията в световен мащаб, и разкриват необходимостта да бъдат предприети съгласувани действия от страна на Съюза;
1. заявява, че загрижеността на Парламента се отнася до следните области:
- функционирането на конституционната и избирателната система;
 - независимостта на съдебните и на други институции, както и правата на съдиите;
 - корупцията и конфликтите на интереси;
 - правото на неприкосновеност на личния живот и защитата на данни;
 - свободата на изразяване;
 - академичната свобода;
 - свободата на религията;
 - свободата на сдружаване;
 - правото на равно третиране;
 - правата на лицата, които принадлежат към малцинства, включително ромите и евреите, и защитата от изказвания, изразяващи омраза към тези малцинства;
 - основните права на мигрантите, търсещите убежище лица и на бежанците;
 - икономическите и социалните права;
2. счита, че фактите и тенденциите, посочени в приложение 9 към настоящата резолюция, взети заедно, представляват системна заплаха за ценностите по член 2 от ДЕС и съставляват очевиден риск от тежко нарушение на същите;

3. отбелязва резултатите от парламентарните избори в Унгария, които се състояха на 8 април 2018 г.; подчертава факта, че всяко правителство на Унгария е отговорно за премахването на риска от сериозно нарушение на ценностите по член 2 от ДЕС, дори ако този риск е трайно следствие от политически решения, предложени или одобрени от предишните правителства;
4. във връзка с това представя на Съвета съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС приложеното мотивирано предложение, като го приканва да реши относно наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, и да отправи подходящи препоръки в тази връзка към Унгария;
5. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция, както и мотивираното предложение за решение на Съвета, съдържащо се в приложението, на Съвета, на Комисията както и на правителствата и парламентите на държавите членки.

ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ РЕЗОЛЮЦИЯТА

Предложение за

решение на Съвета

за констатиране, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, на наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 7, параграф 1 от него,

като взе предвид мотивираното предложение на Европейския парламент,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент,

като има предвид, че:

- (1) Съюзът се основава на ценностите, посочени в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), които са общи за държавите членки и включват зачитането на демокрацията, принципите на правовата държава и правата на човека. Съгласно член 49 от ДЕС присъединяването към ЕС изисква спазването и насърчаването на ценностите, посочени в член 2.
- (2) Присъединяването на Унгария беше доброволен акт, произтичащ от националния суверенитет и отразяващ широк консенсус, обхващащ целия политически спектър на Унгария;
- (3) В своето мотивирано предложение Европейският парламент представи своята загриженост във връзка с положението в Унгария. По-специално, основните опасения са свързани с функционирането на конституционната и изборната система, независимостта на съдебните и на други институции, правата на съдиите, корупцията и конфликтите на интереси, правото на неприкосновеност на личния живот и защитата на данни, свободата на изразяване, академичната свобода, свободата на религията, свободата на сдружаване, правото на равно третиране, правата на лицата, принадлежащи към малцинства, включително ромите и евреите, и защитата от изказвания, изразяващи омраза към тях, основните права на мигрантите, търсещите убежище лица, и на бежанците, както и икономическите и социалните права.
- (4) Европейският парламент също така отбеляза, че унгарските органи винаги са били готови за обсъждане на законността на всяка конкретна мярка, но не са предприемали действията, препоръчани в предходните му резолюции.
- (5) В своята резолюция от 17 май 2017 г. относно положението в Унгария Европейският парламент заяви, че настоящото положение в Унгария представлява очевиден риск от тежко нарушение на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, и че

то обосновава задействането на процедурата, предвидена в член 7, параграф 1 от ДЕС.

- (6) В своето съобщение от 2003 г. относно член 7 от Договора за Европейския съюз Комисията изброи много източници на информация, които следва да се имат предвид при мониторинга на спазването и насърчаването на общите ценности, като например докладите на международни организации, доклади на неправителствени организации и решенията на регионални и международни съдилища. Широк кръг от участници на национално, европейско и международно равнище нееднократно са изразявали своята дълбока загриженост от положението във връзка с демокрацията, принципите на правовата държава и основните права в Унгария, включително институциите и органите на Съюза, Съветът на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Организацията на обединените нации (ООН), както и многобройни организации на гражданското общество, но тези становища трябва да бъдат разглеждани като необвързващи в правно отношение, тъй като единствено компетентен да тълкува разпоредбите на Договорите е Съдът на Европейския съюз.

Функционирането на конституционната и изборната система

- (7) Венецианската комисия няколко пъти изрази опасенията си относно процеса на изработване на конституция в Унгария, както по отношение на Основния закон, така и на неговите изменения. Венецианската комисия приветства факта, че Основният закон установява конституционен порядък, основаващ се на демокрацията, принципите на правовата държава и защитата на основните права като основополагащи принципи, и признава усилията за установяване на конституционен порядък в съответствие с общите европейски демократични ценности и стандарти и за уреждане на основните права и свободи в съответствие със задължителните международни инструменти. Критиките бяха насочени към липсата на прозрачност на процеса, неадекватното участие на гражданското общество, липсата на реална консултация, застрашаването на принципа на разделение на властите и отслабването на принципите на взаимозависимост и взаимноограничаване на национално равнище.
- (8) Правомощията на Конституционния съд на Унгария бяха ограничени в резултат на конституционната реформа, включително по отношение на въпросите, свързани с бюджета, премахването на *actio popularis* (индивидуална жалба в обществен интерес), на възможността Съдът да се позовава на практиката си отпреди 1 януари 2012 г., както и ограничаването на възможността Съдът да упражнява контрол за конституционност на измененията на Основния закон, различни от тези с единствено процесуален характер. Венецианската комисия изрази сериозни опасения относно тези ограничения и относно процедурата за назначаване на съдии, и в своето становище, прието на 19 юни 2012 г., относно Закон CLI от 2011 г. за Конституционния съд на Унгария, както и в становището си, прието на 17 юни 2013 г., относно четвъртата поправка на Основния закон на Унгария, отправи препоръки към унгарските органи да гарантират необходимите принципи на взаимозависимост и взаимноограничаване на национално равнище. В становищата си Венецианската комисия също така оцени положително редица елементи на реформите, като например разпоредбите относно бюджетните гаранции, изключването на възможността за преизбиране на съдиите и предоставянето на Омбудсмана за основните права на правото да

извършва последващ преглед.

- (9) В заключителните си бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост, че настоящото производство по конституционни жалби ограничава достъпа до Конституционния съд, не предвижда срок за упражняване на правомощието му за контрол за конституционност и не спира прилагането или изпълнението на оспорените законодателни актове. Той посочи също така, че разпоредбите на новия Закон за Конституционния съд отслабват сигурността на служебното положение на съдиите и увеличават влиянието на правителството върху състава и работата на Конституционния съд чрез промяна на процедурата за назначение на съдии, броя на съдиите в Съда и на възрастта за пенсионирането им. Комитетът изрази загриженост и поради ограничаването на компетентността и правомощията на Конституционния съд да осъществява контрол върху нормативните актове, имащи отражение върху бюджета.
- (10) В своя доклад, приет на 27 юни 2018 г., ограничената мисия за наблюдение на избори на Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека заяви, че техническото администриране на парламентарните избори е било професионално и прозрачно, че като цяло са били спазени основните права и свободи, но в условията на атмосфера на противопоставяне. Изборната администрация е изпълнила своя мандат по професионален и прозрачен начин и като цяло се е ползвала с доверие сред заинтересованите страни и по принцип е била възприета като безпристрастна. Кампанията е протекла оживено, но враждебната и заплашителна реторика е ограничила пространство за дебати по същество и е намалила способността на гласоподавателите да направят информиран избор. Финансирането на изборната кампания с публични средства и ограничаването на разходите е имало за цел да се осигурят равни възможности за всички кандидати. При все това способността на участниците да се конкурират на равна основа обаче е била значително компрометирана от прекомерните разходи на правителството за публични информационни предавания, което е засилило посланията на управляващата коалиция в рамките на кампанията. При липсата на изисквания за докладване до периода след изборите, избирателите на практика бяха лишени от информация относно финансирането на кампанията, което е от ключово значение, за да се направи информиран избор. Мисията за наблюдение на изборите също така е изразила опасения във връзка със създаването на едномандатни избирателни райони. Подобни опасения бяха изразени в съвместното становище от 18 юни 2012 г. относно Закона за изборите за членове на Парламента на Унгария, прието от Венецианската комисия и Съвета за демократични избори, *в което* се посочва, че избирателните райони трябва да бъдат определяни по прозрачен и професионален начин в рамките на безпристрастен и честен процес, т.е. като се избягва преследването на краткосрочни политически цели (произволно определяне на избирателните райони).
- (11) През последните години унгарското правителство проведе множество национални консултации, с което разшири пряката демокрация на национално равнище. На 27 април 2017 г. Комисията изтъкна, че националната консултация „Да спрем Брюксел“ съдържа обвинения и твърдения, които са фактически неверни или крайно подвеждащи. Унгарското правителство проведе също така консултации под наслов „Миграцията и тероризмът“ през май 2015 г., както и срещу

предполагам „план Сорос“ през октомври 2017 г. Тези консултации прокараха паралели между тероризма и миграцията, пораждащи омраза към мигрантите, и бяха насочени по-специално към личността на Джордж Сорос и към Съюза.

Независимостта на съдебните и на други институции, както и правата на съдиите

- (12) В резултат на значителните промени в правната уредба, влезли в сила през 2011 г., председателят на новосъздадената Национална съдебна служба получи широки правомощия. Венецианската комисия отправи критики към тези широки правомощия в своето становище, прието на 19 март 2012 г. относно Закон CLXII от 2011 г. за правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария и Закон CLXI от 2011 г. за организацията и управлението на съдилищата в Унгария, както и в своето становище, прието на 15 октомври 2012 г., относно основните закони за съдебната власт. Подобна загриженост беше изразена и от специалния докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите на 29 февруари 2012 г. и на 3 юли 2013 г., както и от групата „Държави срещу корупцията“ (GRECO) в нейния доклад, приет на 27 март 2015 г. Всички тези участници подчертаха необходимостта от засилване на ролята на колективния орган, Националния съдебен съвет, като надзорен орган, тъй като председателят на Национална съдебна служба, който се избира от унгарския парламент, не може да се разглежда като орган на самоуправление на съдебната власт. В отговор на международните препоръки статутът на председателя на Националната съдебна служба беше променен, а правомощията му — ограничени, с цел да се осигури по-добър баланс между председателя и Националния съдебен съвет.
- (13) От 2012 г. насам Унгария предприе положителни стъпки за прехвърляне на определени функции от председателя на Националната съдебна служба към Националния съдебен съвет, с цел да се постигне по-добър баланс между тези два органа. Въпреки това е необходим допълнителен напредък. В своя доклад, приет на 27 март 2015 г., GRECO отправи призив за свеждане до минимум на потенциалните рискове от решения на председателя на Националната съдебна служба по собствено усмотрение. Председателят на Националната съдебна служба, наред с другото, може да премества съдии и да определя съдии за конкретни дела, и играе роля в дисциплинарните производства в съдебната система. Председателят на Националната съдебна служба също така отправя препоръки до президента на Унгария относно назначаването и отстраняването от длъжност на председателите на съдилищата, включително председателите и заместник-председателите на апелативните съдилища. GRECO приветства приетия наскоро Етичен кодекс за съдиите, но счита, че той би могъл да бъде формулиран по-ясно и да бъде придружаван от обучение на работното място. GRECO признава също така приетите между 2012 и 2014 г. изменения на правилата за назначаване на съдии и процедурите за подбор в Унгария, с които Националният съдебен съвет получи по-силна надзорна функция в процеса на подбор. На 2 май 2018 г. Националният съдебен съвет проведе сесия, на която единодушно прие решения относно практиката на председателя на Националната съдебна служба да обявява за неуспешни обявленията за представяне на кандидатури за съдийски и ръководни длъжности в съдебната система. В тези решения практиката на председателя се определя като незаконна.
- (14) На 29 май 2018 г. унгарското правителство представи проект на седмо изменение

на Основния закон (Т/332), който беше приет на 20 юни 2018 г. С него се въвежда нова система на административните съдилища.

- (15) Съдът на Европейския съюз в решението си от 6 ноември 2012 г. по дело С-286/12, *Комисия с/у Унгария*¹ установява, че като е приела национална схема, налагаща задължителното пенсиониране на съдиите, прокурорите и нотариусите при навършване на 62 години, Унгария не изпълнява задълженията си по правото на Съюза, като в отговор на това съдебно решение унгарският парламент е приел Закон XX от 2013 г., който предвижда, че възрастта за пенсиониране в съдебната система следва да се намалява постепенно в продължение на десет години до достигане на 65 години, и се определят критериите за възстановяване на длъжност или за обезщетение. Посоченият закон предвижда възможност за пенсионираните съдии да заемат отново предишните си длъжности в същия съд при същите условия, както преди приемането на въпросните разпоредби за пенсионирането, или ако не желаят това, имат право на обезщетение в размер на 12 месечни възнаграждения като компенсация за изгубеното си възнаграждение и могат да предявят иск пред съда за по-голямо обезщетение, но не беше гарантирано възстановяването на пенсионираните, земали ръководните административни длъжности. Въпреки това Комисията призна мерките на Унгария за привеждане на законодателството си за пенсионирането в съответствие с правото на Съюза. В своя доклад от октомври 2015 г. Институтът по правата на човека към Международното сдружение на адвокатските колегии заяви, че мнозинството от пенсионираните съдии не са се върнали на длъжностите, на които са работили, отчасти тъй като техните предишни длъжности вече са били заети. Институтът посочи също така, че независимостта и безпристрастността на унгарската съдебна власт не могат да бъдат гарантирани и че върховенството на закона продължава да бъде отслабено.
- (16) В своето решение от 16 юли 2015 г. по дело *Gazsó с/у Унгария* Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) прие, че е налице нарушение на правото на справедлив съдебен процес и на правото на ефективни правни средства за защита. ЕСПЧ стига до извода, че нарушенията се дължат на практиката на Унгария систематично да не предоставя гаранции за приключването в разумен срок на делата за установяването на правата и задълженията на гражданите, както и да не предприема мерки, позволяващи на жалбоподателите да претендират обезщетение за прекомерната продължителност на гражданското производство на национално равнище. Изпълнението на това решение все още не е завършило. Новият Граждански процесуален кодекс, приет през 2016 г., съдържа правила за ускоряване на гражданското производство чрез въвеждане на производство в две фази. Унгария надлежно информира Комитета на министрите на Съвета на Европа за това, че новият закон, с който се създават ефективни правни средства за защита при продължителни производства, ще бъде приет до октомври 2018 г.
- (17) В своето решение от 23 юни 2016 г. по дело *Бака с/у Унгария* ЕСПЧ постановява, че е налице нарушение на правото на достъп до съд и свободата на изразяване на мнение на Андраш Бака, който е бил избран за председател на Върховния съд с мандат за шест години през юни 2009 г., но е престанал да изпълнява тази длъжност в съответствие с преходните разпоредби на Основния закон, в които се

¹ Решение на Съда на Европейския съюз от 6 ноември 2012 г., Комисия с/у Унгария, С-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

предвижда, че Сигѝа става правопреемник на Върховния съд. Изпълнението на това решение все още не е завършило. На 10 март 2017 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа е поискал предприемането на мерки за предотвратяването на случаи на преждевременно освобождаване на съдии от длъжност на подобни основания и да се предотвратят по-нататъшни злоупотреби в това отношение. Унгарското правителство отбеляза, че тези мерки не са свързани с изпълнението на съдебното решение.

- (18) На 29 септември 2008 г. г-н Андраш Йори е бил назначен за комисар по защита на данните с мандат за шест години. Считано от 1 януари 2012 г. обаче унгарският парламент реши да реформира системата за защита на данните и замени комисаря с национален орган за защита на данните и свободата на информация. Г-н Йори е трябвало да освободи длъжността си, преди да е изтекъл пълният му мандат. На 8 април 2014 г. Съдът на Европейския съюз прие, че независимостта на надзорните органи включва по необходимост и задължението да им бъде предоставена възможност да завършат пълния си мандат и че Унгария не е изпълнила задълженията си по Директива № 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹. Унгария измени правилата за назначаване на комисар, представи извинения и изплати договорената сума за обезщетение.
- (19) В своето становище, прието на 19 юни 2012 г., относно Закон CLXIII от 2011 г. за прокуратурата и Закон CLXIV от 2011 г. за статута на главния прокурор, прокурорите, другите служители на прокуратурата и професионалното развитие в институциите на прокуратурата на Унгария, Венецианската комисия посочи множество недостатъци. В своя доклад, приет на 27 март 2015 г., GRECO настоятелно призова унгарските органи да предприемат допълнителни стъпки за предотвратяване на злоупотреби и за увеличаване на независимостта на прокуратурата чрез, наред с другото, премахване на възможността за преизбиране на главния прокурор. Освен това GRECO призова за повече прозрачност на дисциплинарните производства срещу обикновени прокурори, а решенията за прехвърляне на преписки от един прокурор на друг да се ръководят от строги правни критерии и обосновки. Според унгарското правителство в доклада на GRECO от 2017 г. относно спазването на изискванията се признава напредъкът, постигнат от Унгария по отношение на прокурорите (публикуването все още не е разрешено от унгарските органи, въпреки призивите на пленарните заседания на GRECO). Вторият доклад относно спазването на изискванията предстои да бъде изготвен.

Корупция и конфликт на интереси

- (20) В своя доклад, приет на 27 март 2015 г., GRECO призова за създаването на кодекс за поведение за членовете на унгарския парламент („членовете на Парламента“) относно насоките за случаи на конфликт на интереси. Освен това членовете на Парламента следва да бъдат задължени да съобщават незабавно за конфликт на интереси и това следва да бъде придружено от по-строга задължение да подават декларации за имущественото си състояние. Това следва също така да бъде придружено от разпоредби, които да предвиждат санкции за подаване на неверни

¹ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31. 31).

декларации за имущественото състояние. Освен това декларациите за имущественото състояние следва да се оповестяват публично онлайн, за да се даде възможност за общ надзор от страна на обществеността; следва да бъде въведена стандартна електронна база данни, за да се даде достъп по прозрачен начин до всички декларации и техните изменения.

- (21) В своя доклад, приет на 27 юни 2018 г., ограничената мисия за наблюдение на избори на Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека заключи, че ограниченият мониторинг на разходите по кампанията и липсата на подробен отчет за източниците на средства за кампаниите намалява прозрачността на финансирането на кампаниите и способността на избирателите да направят информиран избор, което е в разрез с международните задължения и добри практики. Държавната одитна служба е органът, компетентен да наблюдава и следи за изпълнението на законоустановените изисквания. Докладът не включва официалния одитен доклад на Държавната одитна служба за парламентарните избори през 2018 г., тъй като докладът все още не беше завършен по това време.
- (22) На 7 декември 2016 г. Управителният комитет на инициативата „Партньорство за открито управление“ (ПОУ) получи писмо от правителството на Унгария, в което то съобщи за незабавното оттегляне на Унгария от партньорството, в което участват на доброволен принцип 75 държави и стотици организации на гражданското общество. ПОУ наблюдава действията на правителството на Унгария от юли 2015 г. насам поради опасенията, изразени от организации на гражданското общество във връзка с възможностите им да работят в страната. Не всички държави – членки на ЕС членуват в ПОУ.
- (23) Унгария се възползва от финансиране от Съюза в размер на 4,4% от своя БВП, или повече от половината от публичните инвестиции. Делът на възложените поръчки в резултат на проведени процедури за възлагане на обществени поръчки, в които е получена само една оферта, остава висок – 36% през 2016 г. Подчертава, че Унгария е с най-висок процент в Съюза на финансови препоръки, отправени от OLAF по отношение на структурните фондове и земеделието за периода 2013 – 2017 г. През 2016 г. OLAF приключи разследване на транспортен проект на стойност 1,7 милиарда евро в Унгария, където основните участници бяха няколко международни специализирани строителни фирми. От разследването бяха установени някои много сериозни нередности, както и възможна измама и корупция при изпълнението на проектите. През 2017 г. OLAF установи „сериозни нередности“ и „конфликт на интереси“ по време на разследването си на 35 договора за поръчки във връзка с уличното осветление, възложени на дружество, което по онова време е било контролирано от зетя на унгарския министър-председател. OLAF изпрати своя окончателен доклад с финансови препоръки до Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Комисията да се поиска възстановяване на 43,7 милиона евро и да бъдат отправени препоръки към главния прокурор на Унгария. Трансгранично разследване, приключено от OLAF през 2017 г., включва твърдения във връзка с потенциалната злоупотреба със средства на Съюза в 31 проекта за научноизследователска и развойна дейност. Разследването, което се проведе в Унгария, Латвия и Сърбия, разкри схема за подизпълнение, използвана за изкуствено завишаване на разходите по проекта и укриване на факта, че крайните доставчици са свързани дружества. Поради това OLAF приключи разследването с финансова препоръка до Комисията да поиска възстановяване на 28,3 милиона евро и със съдебна препоръка до унгарските

съдебни органи. Унгария реши да не участва в създаването на Европейската прокуратура, която ще отговаря за разследването, повдигането и поддържането на обвинение и предаването на съд на извършителите на престъпления срещу финансовите интереси на Съюза и техните съучастници.

- (24) В седмия доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване се посочва, че ефективността на управлението в Унгария е намаляла от 1996 г. насам и че Унгария е една от държавите членки с най-неефективни правителства в Съюза. Всички унгарски региони са доста под средната стойност за Съюза по отношение на качеството на управлението. Според доклада на ЕС за борбата с корупцията, публикуван от Комисията през 2014 г., корупцията се възприема като широко разпространена (89%) в Унгария. Според Доклада за глобалната конкурентоспособност за 2017 – 2018 г., публикуван от Световния икономически форум, високото ниво на корупция е един от най-проблематичните фактори за извършването на стопанска дейност в Унгария.

Право на неприкосновеност на личния живот и защита на данните

- (25) В своето решение от 12 януари 2016 г. по дело *Szabó u Vissy c/y* Унгария ЕСПЧ приема, че правото на неприкосновеност на личния живот е нарушено поради недостатъчните правни гаранции срещу неправомерно тайно наблюдение за целите на националната сигурност, включително във връзка с използването на средства за далекосъобщения. Жалбоподателите не твърдят, че са били подложени на тайно наблюдение, поради което изглеждало, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки. Изменението на съответното законодателство е необходимо като обща мярка. В момента експертите от компетентните министерства на Унгария обсъждат предложенията за изменение на Закона за националните служби за сигурност. Поради това изпълнението на това решение все още не е завършило.
- (26) В заключителните си бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост, че унгарската правна уредба относно тайното наблюдение за целите на националната сигурност дава възможност за масово прихващане на съобщения и не съдържа достатъчни гаранции срещу произволна намеса в упражняването на правото на неприкосновеност на личния живот. Комитетът също така изрази загриженост поради липсата на разпоредби за осигуряване на ефективни средства за правна защита в случай на злоупотреби, както и за уведомяване на засегнатото лице във възможно най-кратък срок след прекратяването на мярката за наблюдение, без да се излага на риск целта на ограничението.

Свобода на изразяване

- (27) На 22 юни 2015 г. Венецианската комисия прие своето становище относно медийното законодателство на Унгария (Закон CLXXXV за медийните услуги и средствата за масово осведомяване, Закон CIV за свободата на печата, както и законодателството относно данъчното облагане на приходите от реклама на средствата за масово осведомяване), в което призова за редица промени в Закона за печата и Закона за средствата за масово осведомяване, по-специално относно определението на термина „незаконно медийно съдържание“, оповестяването на журналистическите източници и относно санкциите срещу медийните

предприятия. Подобни опасения бяха изразени в анализ, поръчан от Службата на представителя на ОССЕ по въпросите на свободата на медиите през февруари 2011 г., от предишния комисар на Съвета на Европа по правата на човека в становището му относно медийното законодателство на Унгария в контекста на стандартите на Съвета на Европа за свободата на медиите от 25 февруари 2011 г., както и от експерти на Съвета на Европа в областта на унгарското медийно законодателство в експертното им становище от 11 май 2012 г. В своето изявление от 29 януари 2013 г. генералният секретар на Съвета на Европа приветства факта, че дискусиите в областта на медиите са довели до няколко важни промени. При все това останалите опасения бяха отново споделени от комисаря на Съвета на Европа по правата на човека в доклада след посещението му в Унгария, който беше публикуван на 16 декември 2014 г. Комисарят посочи също така проблемите с концентрацията на собствеността върху медиите и с автоцензурата и посочи, че правната уредба, инкриминираща клеветата, следва да бъде отменена.

- (28) В становището си от 22 юни 2015 г. относно законодателството в областта на медиите Венецианската комисия призна усилията на унгарското правителство през годините да подобрява първоначалния текст на медийните закони в съответствие с коментарите на различни наблюдатели, включително Съвета на Европа, и коментира положително готовността на унгарските органи да продължат диалога. Въпреки това Венецианската комисия подчерта изрично, че е необходима промяна на правилата за избиране на членовете на Медийния съвет, за да се гарантира справедливо представителство на социално значимите политически и други групи, и че редът за назначаване и правомощията на председателя на Медийния съвет или на председателя на Медийния орган следва да бъдат преразгледани с цел да се намали концентрацията на правомощия и да се гарантира политическа неутралност; управителният съвет също следва да бъде реформиран в съответствие с тези принципи. Венецианската комисия препоръча и децентрализация в управлението на доставчиците на обществени медийни услуги, а Националната телеграфна агенция да не бъде единственият доставчик на новини за доставчиците на обществени медийни услуги. Подобни опасения бяха изразени в анализ, поръчан от Службата на представителя на ОССЕ по въпросите на свободата на медиите през февруари 2011 г., от предишния комисар на Съвета на Европа по правата на човека в становището му относно медийното законодателство на Унгария в контекста на стандартите на Съвета на Европа за свободата на медиите от 25 февруари 2011 г., както и от експерти на Съвета на Европа в областта на унгарското медийно законодателство в експертното им становище от 11 май 2012 г. В своето изявление от 29 януари 2013 г. генералният секретар на Съвета на Европа приветства факта, че дискусиите в областта на медиите са довели до няколко важни промени. При все това останалите опасения бяха отново споделени от комисаря на Съвета на Европа по правата на човека в доклада след посещението му в Унгария, който беше публикуван на 16 декември 2014 г.
- (29) На 18 октомври 2012 г. Венецианската комисия прие своето становище относно унгарския Закон СХІІ от 2011 г. за информационното самоопределяне и свободата на информацията. Независимо от дадената обща положителна оценка, Венецианската комисия посочи необходимостта от допълнителни подобрения. След последвалите изменения на този закон обаче правото на достъп до държавна информация претърпя по-нататъшно значително ограничаване. Тези изменения

бяха подложени на критика в анализ, поръчан от Службата на представителя на ОССЕ по въпросите на свободата на медиите през март 2016 г. В анализа се посочва, че сумите, които трябва да се начислят за преките разходи, изглеждат напълно обосновани, но заплащането на такса за времето, необходимо на публичните служители за отговор на исканията, е неприемливо. Както се признава в доклада на Комисията за 2018 г., комисарят по защита на данните и съдилищата, включително Конституционният съд, приеха прогресивна позиция по дела, свързани с прозрачността.

- (30) В своя доклад, приет на 27 юни 2018 г., ограничената мисия, изпратена от Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека, за да наблюдава унгарските парламентарни избори през 2018 г. посочи, че достъпът до информация, както и свободата на медиите и свободата на сдружаване са били ограничени, включително в резултат на неотдавнашните законодателни промени, и че медийното отразяване на кампанията е било подробно, но силно поляризирано и лишено от критичен анализ поради политизирането на собствеността на медиите и влиянието на правителствените кампании за популяризиране. Общественият радио- и телевизионен оператор изпълни мандата си, като предостави безплатно време в ефир на участниците, но неговите новини и редакторска продукция явно подкрепиха управляващата коалиция, в разрез с международните стандарти. При отразяването на кампанията повечето от частните радио- и телевизионни оператори взеха страната било на управляващата, било на опозиционните партии. Онлайн медиите предоставиха платформа за плуралистичен и ориентиран към проблемите политически дебат. Освен това мисията за наблюдение на изборите посочи, че политизирането на собствеността на медиите, в съчетание с рестриктивната правна рамка и отсъствие на независим медиен регулаторен орган, имат възпиращ ефект върху редакционната свобода, като това възпрепятства достъпа на гласоподавателите до плуралистична информация. Тя посочи също така, че с измененията са въведени неправомерни ограничения за достъпа до информация чрез разширяване на определението за информация, която не подлежи на оповестяване, и чрез увеличаване на таксата за обработване на исканията за информация.
- (31) В своето заключително становище от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост по отношение на унгарските медийни закони и практики, които ограничават свободата на мнение и на изразяване. Той изказа загриженост от факта, че след неколкото промени в законодателството действащата понастоящем законодателна рамка не гарантира в пълна степен нецензурирана и безпрепятствена работа на пресата. Комитетът отбеляза със загриженост, че Медийният съвет и Медийният орган не притежават достатъчна независимост за изпълнението на своите функции и че разполагат с твърде широки регулаторни и санкционни правомощия.
- (32) На 13 април 2018 г. представителят на ОССЕ по въпросите на свободата на медиите силно осъди публикуването на списък с повече от 200 души от унгарска медия, според който над 2000 души, включително и посочените поименно лица, предполагаме работят за „сваляне на правителството“. Списъкът е публикуван от унгарското списание Figyelő на 11 април и включва много журналисти, както и други граждани. На 7 май 2018 г. представителят на ОССЕ по въпросите на свободата на медиите изрази сериозна загриженост относно отказа за предоставяне на акредитация на няколко независими журналисти, което ги

възпрепятствало от това да отразят учредителното заседание на новия парламент на Унгария. Беше отбелязано също, че такова събитие не следва да се използва като инструмент за ограничаване на съдържанието на критичното отразяване и че такава практика е лош прецедент за новия мандат на парламента на Унгария.

Академичната свобода

- (33) На 6 октомври 2017 г. Венецианската комисия прие своето становище относно унгарския Закон XXV от 4 април 2017 г. за изменение на Закон CCIV от 2011 г. за националното висше образование. Тя стигна до заключението, че въвеждането на по-строги правила без действително сериозни причини, заедно със стриктните срокове и сериозните правни последици по отношение на чуждестранните университети, които са вече установени в Унгария и осъществяват законна дейност в страната в продължение на много години, изглеждат много проблематични от гледна точка на принципите на правовата държава и на принципите и гаранциите на основните права. Тези университети и техните студенти са защитени от националните и международните правила за академичната свобода, свободата на изразяване, свободата на сдружаване и правото на образование и свободата на образованието. Венецианската комисия препоръча на унгарските органи по-специално да гарантират, че новите правила относно изискването за притежаване на разрешение за работа няма да засегнат несъразмерно академичната свобода и ще се прилагат по недискриминационен и гъвкав начин, без да поставят в опасност качеството и международният характер на образованието, предоставяно от съществуващите университети. Загрижеността във връзка с изменението на Закон CCIV от 2011 г. за националното висше образование се споделя и от специалните докладчици на ООН в декларацията им от 11 април 2017 г., що се отнася до свободата на мнение и на изразяване, правото на свобода на мирни събрания и сдружения и културните права. В заключителните бележки от 5 април 2018 г. на Комитета на ООН по правата на човека беше отбелязана липсата на достатъчна обосновка за налагането на подобни ограничения на свободата на мисълта, свободата на изразяване и свободата на сдружаване, както и академичната свобода.
- (34) На 17 октомври 2017 г. унгарският парламент удължи по отношение на действащите в страната чуждестранни университети крайния срок за изпълнението на новите критерии до 1 януари 2019 г. по изричното искане на засегнатите институции и по препоръка на председателя на унгарската конференция на ректорите; Венецианската комисия приветства това удължаване. Преговорите между унгарското правителство и засегнатите чуждестранни висши учебни заведения, по-специално Централноевропейския университет, все още продължават, и правният вакуум за чуждестранните университети остава, макар Централноевропейският университет да изпълни в срок новите изисквания.
- (35) На 7 декември 2017 г. Комисията реши да започне процедура срещу Унгария пред Съда на Европейския съюз на основание, че изменението на Закон CCIV от 2011 г. за националното висше образование ограничава несъразмерно дейността на университетите от Съюза и от трети държави и че този закон трябва отново да бъде приведен в съответствие с правото на Съюза. Комисията установи, че новото законодателство противоречи на правото на академична свобода, правото на образование и свободата на стопанска инициатива, прогласени в Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“), както и на правните

задължения на Съюза, произтичащи от международното търговско право.

- (36) На 9 август 2018 г. стана известно, че унгарското правителство планира да премахне магистърска програма на обучение по въпросите на равенството между половете в държавния университет Eötvös Loránd (ELTE) и да откаже признаването на магистърска програма в областта на равенството между половете на частния Централен европейски университет. Европейският парламент изтъква, че неправилно тълкуване на понятието социален пол преобладава в публичните обсъждания в Унгария и изказва съжаление по повод съзнателното погрешно тълкуване на термините „социален пол“ и „равенство между половете“. Европейският парламент осъжда посегателствата срещу безплатното обучение и изследванията, по-специално в областта на изследванията на социалния пол, чиято цел е да се анализират властовите отношения, дискриминацията и отношенията между половете в обществото и да намерят решения за различните форми на неравенство и които се превърнаха в мишена на кампании за оклеветяване. Европейският парламент призовава за пълното възстановяване и гарантиране на основния демократичен принцип за свобода на образование.

Свобода на религията

- (37) На 30 декември 2011 г. унгарския парламент прие Закон CCVI от 2011 г. за правото на свобода на съвестта и на религията и правния статут на църквите, вероизповеданията и религиозните общности в Унгария, който влезе в сила на 1 януари 2012 г. Законът лиши много религиозни организации от правосубектност и намали броя на законно признатите църкви в Унгария до 14. На 16 декември 2011 г. в писмо до унгарските органи комисарят на Съвета на Европа по правата на човека сподели опасенията си във връзка с този закон. В отговор на международния натиск, през февруари 2012 г. унгарският парламент увеличи броя на признатите църкви до 31. На 19 март 2012 г. Венецианската комисия прие своето становище относно Закон CCVI от 2011 г. за правото на свобода на съвестта и на религията и правния статут на църквите, вероизповеданията и религиозните общности в Унгария, в което тя посочва, че законът въвежда набор от изисквания, които са прекомерни и са основани на произволни критерии за признаването на църква. Освен това тя посочи, че законът е довел до отписване на стотици законно признати църкви от регистъра и че законът до известна степен води до неравносвойно и дори дискриминационно третиране на религиозните убеждения и общности в зависимост от това дали са признати, или не.
- (38) През февруари 2013 г. Конституционният съд на Унгария постанови, че отписването на признатите църкви е противоконституционно. В отговор на решението на Конституционния съд унгарският парламент прие изменение на Основния закон през март 2013 г. През юни и септември 2013 г. унгарският парламент прие изменения на Закон CCVI от 2011 г., с които се въведе разграничение между две понятия: „религиозни общности“ и „регистрирани църкви“. През септември 2013 г. унгарският парламент измени и Основния закон, като изрично предостави на себе си правомощието да избира религиозни общности за „сътрудничество“ с държавата за провеждането на „дейности от обществен интерес“, като на практика предостави на себе си правото да признава по свое усмотрение религиозна организация с две трети от гласовете.
- (39) В своето решение от 8 април 2014 г. по дело *Magyar Keresztény Mennonita Egyház*

и др. с/у Унгария ЕСПЧ постанови, че Унгария е нарушила свободата на сдружаване, разглеждана в контекста на свободата на съвестта и на религията. Конституционният съд на Унгария установи, че някои правила, свързани с условията за признаване като църква, са неконституционни, и разпреди законодателството да приведе съответните правила в съответствие с изискванията на Европейската конвенция по правата на човека. Въпросният закон беше съответно внесен в унгарския парламент през декември 2015 г., но не получи необходимото мнозинство. Изпълнението на това решение все още не е завършило.

Свобода на сдружаване

- (40) На 9 юли 2014 г. комисарят на Съвета на Европа по правата на човека посочи в свое писмо до унгарските органи, че е обезпокоен от реториката на заклеяване, използвана от политици, поставящи под съмнение легитимността на работата на неправителствени организации (НПО) в рамките на одити, извършени от Службата за контрол на НПО към унгарското правителство, и по-специално на организации, които са били изпълнители на проекти и бенефициери на безвъзмездни средства от ЕИП/Норвежкия граждански фонд. Унгарското правителство е подписало споразумение с Фонда и в резултат на това изплащането на безвъзмездните средства продължава. В доклада си след своето посещение в Унгария в периода 8 – 16 февруари 2016 г. специалният докладчик на ООН за положението на защитниците на правата на човека посочи, че са налице значителни предизвикателства, породени от съществуващата правна рамка, уреждаща упражняването на основни свободи, като правото на свобода на мнение и на изразяване, на мирни събрания и на сдружаване, и че законодателството, отнасящо се до националната сигурност и миграцията, също би могло да има рестриктивно въздействие върху средата на гражданското общество.
- (41) През април 2017 г. в унгарския парламент бе внесен проект на закон за прозрачността на организациите, получаващи подкрепа от чужбина, със заявената цел за въвеждане на изисквания, свързани с предотвратяването на изпирането на пари и тероризма. През 2013 г. Венецианската комисия потвърди, че може да има различни причини за държавата да ограничи чуждестранното финансиране, включително предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, но тези законни цели следва да не се използват като претекст за контрол върху НПО или за ограничаване на тяхната способност да извършват законна дейност, по-специално в защита на правата на човека. На 26 април 2017 г. комисарят на Съвета на Европа по правата на човека изпрати писмо до председателя на Държавното събрание на Унгария, в което отбелязва, че проектозаконът е бил внесен на фона на продължаващата антагонистична реторика от страна на някои членове на управляващата коалиция, които публично са нарекли някои НПО „чуждестранни агенти“ поради източника на тяхното финансиране и са поставили под въпрос тяхната легитимност; терминът „чуждестранни агенти“ обаче не фигурира в законопроекта. Подобни опасения бяха изразени в изявлението от 7 март 2017 г. на председателя на Конференцията на международните неправителствени организации на Съвета на Европа и председател на експертния съвет относно Закона за НПО, в становището от 24 април 2017 г., изготвено от експертния съвет относно Закона за НПО, и в изявлението от 15 май 2017 г. на специалните докладчици на ООН за

положението на защитниците на правата на човека и за насърчаването и защитата на правото на свобода на мнение и на изразяване.

- (42) На 13 юни 2017 г. унгарският парламент прие проектозакона заедно с редица изменения. В своето становище от 20 юни 2017 г. Венецианската комисия призна, че терминът „организация, получаваща финансиране от чужбина“ е неутрален и описателен, и някои от тези изменения представляват важно подобрение, но че в същото време не са били взети под внимание някои други опасения и измененията не са достатъчни, за да се отговори на опасенията, че законът би довел до несъразмерна и ненужна намеса в свободата на сдружаване и на изразяване, в правото на неприкосновеност на личния живот и в забраната за дискриминация. В своите заключителни бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека отбелязва липсата на достатъчна обосновка за налагането на тези изисквания, които изглежда са част от опит за дискредитиране на някои неправителствени организации, включително НПО, работещи за защитата на правата на човека в Унгария.
- (43) На 7 декември 2017 г. Комисията реши да инициира съдебно производство срещу Унгария поради неизпълнение на нейните задължения съгласно разпоредбите на Договора, уреждащи свободното движение на капитали, във връзка с разпоредби в Закона за НПО, които от гледна точка на Комисията водят до непряка дискриминация и несъразмерно ограничаване на даренията от чужбина за организациите на гражданското общество. Освен това Комисията твърди, че Унгария е нарушила правото на свобода на сдружаването и правото на защита на личния живот и личните данни, заложен в Хартата, разглеждани във връзка с разпоредбите на Договора, които уреждат свободното движение на капитали и се съдържат в член 26, параграф 2 и в членове 56 и 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
- (44) През февруари 2018 г. унгарското правителство представи законодателен пакет, състоящ се от три законопроекта (Т/19776, Т/19775, Т/19774). В изявлението си от 14 февруари 2018 г. председателят на Конференцията на международните неправителствени организации на Съвета на Европа и председател на експертния съвет относно Закона за НПО посочи, че съдържанието на пакета не е съобразено със свободата на сдружаване, особено що се отнася до неправителствените организации, които осъществяват дейност във връзка с мигрантите. На 15 февруари 2018 г. комисарят на Съвета на Европа по правата на човека изрази подобни опасения. На 8 март 2018 г. специалният докладчик на ООН за насърчаването и защитата на правото на свобода на мнение и на изразяване, специалният докладчик на ООН за положението на защитниците на правата на човека, независимият експерт относно правата на човека и международната солидарност, специалният докладчик за правата на човека на мигрантите и специалният докладчик за съвременните форми на расизъм, расова дискриминация, ксенофобия и свързаната нетолерантност предупреди, че законопроектът би довел до ненужни ограничения на свободата на сдружаване и на свободата на изразяване в Унгария. В своите заключителни бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост, че под претекст за „оцеляването на нацията“ и защитата на гражданите и културата, както и чрез твърдения за връзка между работата на НПО и предполагаем международен заговор, законодателният пакет ще стигматизира НПО и ще ограничи способността им да развиват важните си дейности в подкрепа на правата

на човека, и по-специално на правата на бежанците, търсещите убежище лица и мигрантите. Освен това Комитетът изрази загриженост, че налагането на ограничения върху чуждестранното финансиране за НПО би могло да се използва за прилагане на нерегламентиран натиск върху тях и за създаване на неоправдани препятствия за дейността им. Един от проектозаконите имаше за цел да наложи данък в размер на 25% върху всички средства на НПО, получавани от държави извън Унгария, в това число финансиране от Съюза; законодателният пакет ще лиши НПО от правни средства за защита, за да обжалват произволни решения. На 22 март 2018 г. Комисията по правни въпроси и права на човека към Парламентарната асамблея на Съвета на Европа изиска становище на Венецианската комисия относно проекта на законодателен пакет.

- (45) На 29 май 2018 г. унгарското правителство внесе проектозакон за изменение на някои законодателни мерки за борба с нелегалната имиграция (Т/333). Проектът представлява преработен вариант на предходния законодателен пакет и предлага наказателноправни санкции за „улесняване на нелегалната имиграция“. Същият ден Службата на върховния комисар на ООН за бежанците призова предложението да бъде оттеглено и изрази загриженост, че тези предложения, ако бъдат приети, биха лишили хората, които са били принудени спешно да напуснат домовете си и да се лишат от особено важни помощи и услуги, и биха разгорещили допълнително напрегнатото публично обсъждане и биха изострили ксенофобските настроения. На 1 юни 2018 г. комисарят на Съвета на Европа по правата на човека изрази подобни опасения. На 31 май 2018 г. председателят на Комисията по правни въпроси и права на човека към Парламентарната асамблея на Съвета на Европа потвърди искането за становище на Венецианската комисия относно новото предложение. Проектът беше приет на 20 юни 2018 г. преди да бъде изготвено становището на Венецианската комисия. На 21 юни 2018 г. Върховният комисар на ООН по правата на човека осъди решението на унгарския парламент. На 22 юни 2018 г. Венецианската комисия и Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека посочиха, че разпоредбата относно наказателната отговорност може да осуети защитените организационни дейности и дейностите в областта на изразяването и съставлява нарушение на правото на свобода на сдружаване и изразяване, поради което следва да бъде отменена. На 19 юли 2018 г. Комисията изпрати официално уведомително писмо на Унгария относно новото законодателство, което криминализира дейностите в подкрепа на молбите за получаване на убежище и местопребиваване и допълнително ограничава правото на искане на убежище.

Право на равно третиране

- (46) През периода 17 – 27 май 2016 г. Унгария беше посетена от работната група на ООН относно дискриминацията на жените в законодателството и практиката. В своя доклад работната група посочи, че консервативната форма на семейството, чиято закрила е гарантирана с оглед неговото съществено значение за оцеляването на нацията, не следва да бъде поставяно в неравностоен баланс с политическите, икономическите и социалните права на жените и тяхното овластяване. Работната група също така посочи, че правото на жените на равенство не може да се разглежда само в контекста на закрилата на уязвимите групи, наред с децата, възрастните и хората с увреждания, тъй като жените са неразделна част от всички тези групи. В новите учебници все още се съдържат стереотипи по отношение на пола, описващи жените предимно като майки и

съпруги, като в някои случаи представят майките като по-малко интелигентни от бащите. От друга страна, Работната група призна усилията на унгарското правителство да засили съвместяването на професионалния и семейния живот чрез въвеждането на щедри разпоредби в системата за подпомагане на семействата и във връзка с образованието и грижите в ранна детска възраст. В своя доклад, приет на 27 юни 2018 г., ограничената мисия за наблюдение на избори на Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ за парламентарните избори в Унгария през 2018 г. посочи, че жените са недостатъчно представени в политическия живот, както и че не съществуват законови изисквания за насърчаване на равенството между половете при изборите. Въпреки че една от най-големите партии постави жена като водач на националната си листа, а някои партии поставиха на обсъждане в програмите си въпроси, свързани с равенството на половете, на овластяването на жените беше предоставено малко внимание сред темите на кампанията, включително в медиите.

- (47) В своите заключителни бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека приветства подписването на Конвенцията от Истанбул, но изрази съжаление, че в Унгария все още са широко разпространени патриархалните стереотипни нагласи по отношение на ролята на жените в обществото, и отбеляза със загриженост коментарите с дискриминационен характер, отправени от политически фигури срещу жените. Той също така отбеляза, че унгарският Наказателен кодекс не предоставя пълна защита на жените, жертви на домашно насилие. Комитетът изрази загриженост, че жените са по-слабо представени на длъжностите, на които се вземат решения в публичния сектор, по-специално в министерствата и в унгарския парламент. Конвенцията от Истанбул все още не е ратифицирана.
- (48) Основният закон на Унгария предвижда задължителни разпоредби за защита на работните места на родителите и за спазване на принципа на равно третиране; поради това съществуват специални разпоредби на трудовото право относно жените, майките и бащите, отглеждащи деца. На 27 април 2017 г. Комисията издаде мотивирано становище, с което призова Унгария да прилага правилно Директива № 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹, като се има предвид, че унгарското право предвижда изключение от забраната за дискриминация, основана на пола, чийто обхват е много по-широк от обхвата на изключението по посочената директива. На същата дата Комисията издаде мотивирано становище за неспазване от страна на Унгария на Директива 92/85/ЕИО на Съвета², в което се изтъква, че работодателите са длъжни да адаптират условията на труд за бременните работнички и работничките кърмачки, за да се избегне риск за здравето и безопасността им. Унгарското правителство се ангажира да внесе необходимите изменения в относимите разпоредби на Закон

¹ Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23).

² Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички родилки или кърмачки (Десета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 348, 28.11.1992 г., стр. 1).

СХХV от 2003 г. за равно третиране и насърчаване на равните възможности, както и на Закон I от 2012 г. за Кодекса на труда. Вследствие на това, на 7 юни 2018 г., производството беше прекратено.

- (49) В своите заключителни бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост, че конституционната забрана за дискриминация не посочва изрично сексуалната ориентация и половата идентичност като основа за дискриминация, и че ограничителното определение за семейство може да доведе до дискриминация, тъй като не обхваща определени видове семейни споразумения, включително на двойки от един и същи пол. Комитетът е загрижен и поради актовете на насилие и широкото разпространение на отрицателни стереотипи и предразсъдъци срещу лесбийките, гейовете, бисексуалните и транссексуалните лица, особено в секторите на заетостта и образованието.
- (50) В своите заключителни бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека посочи също принудителното настаняване в медицински заведения, изолирането и принудителното лечение на голям брой лица с умствени, интелектуални и психологически увреждания, и освен това съобщава за насилие и жестоко, нечовешко и унижително отношение и за твърдения за голям брой неразследвани смъртни случаи в заведения от затворен тип.

Права на лицата, които принадлежат към малцинства, включително роми и евреи, и защита срещу изказвания на омраза срещу такива малцинства

- (51) В своя доклад след посещението си в Унгария, който беше публикуван на 16 декември 2014 г., комисарят на Съвета на Европа по правата на човека посочи, че е загрижен във връзка с влошаването на ситуацията във връзка с расизма и нетолерантността в Унгария, с антиромските настроения като най-драстичната форми на нетърпимост, както се вижда от действията на ожесточено настроени към ромското население лица, включително такива, проявяващи насилие, и на паравоенни шестивия и патрули в населени места с роми. Той посочи също, че въпреки позицията на унгарските органи за осъждане на антисемитските изказвания, антисемитизмът е проблем, който продължава да съществува, като се изразява в изказвания, проповядващи омраза, и в насилие спрямо лица от еврейски произход или тяхно имущество. Освен това комисарят спомена за възобновяване на ксенофобията, насочена срещу мигрантите, включително търсещите убежище лица и бежанците, както и на нетолерантността, засягаща други социални групи като ЛГБТИ, бедните и бездомните лица. Европейската комисия срещу расизма и ксенофобията (ЕКРК) изрази подобни опасения в своя доклад относно Унгария, публикуван на 9 юни 2015 г.
- (52) В своето четвърто становище относно Унгария, прието на 25 февруари 2016 г., Консултативният комитет, създаден съгласно Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, отбеляза, че ромите продължават да са подложени на систематична дискриминация и неравенство във всички области на живота, включително във връзка с жилищното настаняване, заетостта, образованието, достъпа до здравеопазване и участието в социалния и политическия живот. В своята резолюция от 5 юли 2017 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа препоръча на унгарските органи да положат трайни и ефективни усилия за предотвратяване и противодействие на неравенството и дискриминацията, на която са подложени ромите, да налагат санкции за това, да подобрят в тесни

консултации с представители на ромите условията на живот, достъпа до здравни услуги и заетостта на ромите, да предприемат ефективни мерки за прекратяване на практики, които продължават сегрегацията на ромските деца в училище, и да удвоят усилията си за справяне с проблемите, пред които са изправени ромските деца в областта на образованието, да гарантират, че ромските деца имат равни възможности за достъп до всички равнища на качествено образование, и да продължат да предприемат мерки за предотвратяване на случаите, в които деца са неправилно насочени към специални училища и класове. Унгарското правителство предприе редица съществени мерки за насърчаване на приобщаването на ромите. На 4 юли 2012 г. правителството прие план за действие за защита на работните места с цел защита на назначаването на работници с увреждания и за насърчаване на заетостта при трайно безработните лица. Правителството прие също секторна стратегия в здравеопазването „Здрава Унгария 2014 – 2020 г.“ за намаляване на неравнопоставеността в здравеопазването. През 2014 г. правителството прие стратегия за периода 2014 – 2020 г. за третиране на жилищата от бедните квартали в изолираните населени места. Независимо от това, съгласно доклада за основните права на Агенцията на Европейския съюз за основните права за 2018 г., процентът на младите роми, чиято основна дейност не е в областта на заетостта, образованието или обучението, се е увеличил от 38% през 2011 г. на 51% през 2016 г.

- (53) В своето решение от 29 януари 2013 г. по дело *Horváth и Kiss c/y Унгария* ЕСПЧ постанови, че прилаганото на практика на относимото унгарско законодателство не предоставя достатъчни гаранции и води до твърде висок дял и сегрегация на ромските деца в специални училища, поради системното погрешно диагностициране на умствено увреждане, което е равнозначно на нарушение на правото на образование без дискриминация. Изпълнението на това решение все още не е приключило.
- (54) На 26 май 2016 г. Комисията изпрати официално писмо до унгарските органи във връзка с унгарското законодателство и административни практики, които водят до непропорционално голям брой на децата от ромски произход в специалните училища за деца с умствени увреждания, както и до значителна образователна сегрегация в училищата от общообразователната система, което затруднява социалната интеграция. Унгарското правителство участва активно в диалог с Комисията. Унгарската стратегия за приобщаване поставя акцент върху насърчаване на приобщаващото образование, намаляването на сегрегацията, прекъсването на пренасянето между поколенията на неравнопоставено положение и създаването на приобщаваща училищна среда. Освен това от януари 2017 г. в Закона за националното обществено образование бяха добавени допълнителни гаранции и унгарското правителство започна официални одити в периода 2011 – 2015 г., последвани от действия от правителствени служби.
- (55) В своето решение от 20 октомври 2015 г. по дело *Balázs c/y Унгария* ЕСПЧ прие, че липсата на разследване на твърдения за антиромски мотив на нападение представлява нарушение на забраната за дискриминация. В своето решение от 12 април 2016 г. по дело *R.B. c/y Унгария* и в решението си от 17 януари 2017 г. по дело *Király и Dömötör c/y Унгария* ЕСПЧ прие, че е налице нарушение на правото на зачитане на личния живот поради неадекватните разследвания на твърденията за расово мотивирана злоупотреба. В своето решение от 31 октомври 2017 г. по дело *M.F. c/y Унгария* ЕСПЧ прие, че е налице нарушение на забраната за

дискриминация, както и на забраната за нечовешко или унизително отношение, тъй като органите не са разследвали евентуални расистки мотиви за въпросния инцидент. Изпълнението на посочените решения все още не е приключило. В следствие на решенията по делата *Balázs c/у Унгария* и *R.B. c/у Унгария* все пак на 28 октомври 2016 г. влезе в сила изменение на Наказателния кодекс относно състава на престъплението „подбуждане на насилие или омраза срещу общност“ с цел изпълнение на Рамково решение на Съвета 2008/913/ПВР¹. През 2011 г. Наказателният кодекс беше изменен с цел предотвратяване на кампании на крайно десни паравоенни групи чрез въвеждането на т. нар. „престъпление в униформа“, предвиждащо наказание три години лишаване от свобода за всяко провокативно асоциално поведение, предизвикващо страх в даден член на национална, етническа или религиозна общност.

- (56) През периода 29 юни – 1 юли 2015 г. в рамките на посещението си в Унгария Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека извърши оценка на място по повод на съобщения за действията, предприети от органите на местно управление на град Мишколц във връзка с принудително изваждане на роми от имоти. Местните органи са приели модел на антиромски мерки дори преди промяната на местния указ от 2014 г., а публичните фигури в града често правят антиромски изказвания. Беше съобщено, че през февруари 2013 г. кметът на град Мишколц е заявил, че иска да изчисти града от „антисоциалните извратени роми“, за които се твърди, че незаконно се възползват от програмата „Гнездо“ (програма *Fészekrakó*) за помощи за жилищно настаняване, и от хора, живеещи в социални жилища и получаващи помощи за наема и за издръжката си. Неговите думи отбелязаха началото на поредица изваждания от жилищни имоти и същия месец са премахнати петдесет от 273 апартамента от съответната категория, за да се освободи също така терен за обновяването на стадион. По жалба на компетентната правителствена служба Върховният съд отмени съответните разпоредби с решение от 28 април 2015 г. На 5 юни 2015 г. комисарят по правата на човека и заместник-комисарят по правата на националните малцинства приеха общо становище относно нарушенията на основните права на ромите в Мишколц, чиито препоръки не са приети от местното управление. Освен това унгарският Орган за равно третиране проведе проучване и през юли 2015 г. прие решение, с което призова местното управление да прекрати всички изваждания от имоти и да разработи план за действие за начина на предлагане на настаняване, който да е съобразен със зачитането на човешкото достойнство. На 26 януари 2016 г. комисарят на Съвета на Европа по правата на човека изпрати писма до правителствата на Албания, България, Франция, Унгария, Италия, Сърбия и Швеция относно принудителното изваждане на роми от жилищни имоти. Писмото, адресирано до унгарските органи, изрази загриженост относно третирането на ромите в Мишколц. Планът за действие беше приет на 21 април 2016 г., а междувременно беше създадена и агенция за социално жилищно настаняване. В своето решение от 14 октомври 2016 г. Органът за равно третиране установи, че общината е изпълнила своите задължения. Въпреки това ЕКРК посочи в заключенията си относно изпълнението на препоръките по отношение на Унгария, публикувани на 15 май 2018 г., че въпреки някои положителни промени

¹ Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета от 28 ноември 2008 година относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право (ОВ L 328, 6.12.2008 г., стр. 55).

за подобряване на жилищните условия на ромите нейната препоръка не е била изпълнена.

- (57) В своята резолюция от 5 юли 2017 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа препоръча на унгарските органи да продължат да подобряват диалога с еврейската общност, да осигурят неговата устойчивост и да дадат най-висок приоритет на борбата срещу антисемитизма на публични места, да полагат постоянни усилия за ефективно предотвратяване, откриване, разследване, наказателно преследване и наказване на всички расово и етнически мотивирани или антисемитски действия, включително на актовете на вандализъм и на изказванията, проповядващи омраза, както и да разгледат възможността за изменение на закона, така че да се осигури възможно най-широка правна защита срещу престъпления на расизъм.
- (58) През 2012 г. унгарското правителство прие постановление за увеличение на пожизнения анюитет на оцелелите от Холокоста с 50%, през 2013 г. създаде унгарски комитет за възпоменание на жертвите от Холокоста – 2014, обяви 2014 г. за година в памет на жертвите на Холокоста, стартира програми за реновиране и възстановяване на няколко унгарски синагоги и еврейски гробища и понастоящем се подготвя за Европейската махабиада, която ще се проведе в Будапеща през 2019 г. Унгарските правни норми определят няколко престъпления, свързани с омраза или подбуждане към омраза, включително антисемитски или отричащи Холокоста действия, или обидни действия. Унгария получи председателството на Международния алианс за възпоменание на жертвите на Холокоста (IHRA) за периода 2015—2016 г. Въпреки това в реч, произнесена на 15 март 2018 г. в Будапеща, министър-председателят на Унгария предприе полемични атаки срещу Джордж Сорос, включително явни антисемитски стереотипи, които биха могли да се преценят като наказуеми.
- (59) В своите заключителни бележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост във връзка със сведенията, че ромската общност продължава да страда от широко разпространена дискриминация и изолация, безработица и жилищна и образователна сегрегация. Той изрази особена загриженост поради факта, че независимо от разпоредбите на Закона за общественото образование, сегрегацията в училищата, особено в църковните и частните училища, продължава да бъде широко разпространена, както и относно запазващия се непропорционално висок брой на ромските деца, изпратени в училища за деца с леки увреждания. Комитетът изрази също така загриженост относно разпространението на престъпленията от омраза и на изказванията, проповядващи омраза, в политическите дебати, медиите и в интернет, насочени към малцинства, и по-специално роми, мюсюлмани, мигранти и бежанци, включително в контекста на спонсирани от правителството кампании. Комитетът изрази своята загриженост относно широкото разпространение на антисемитски предразсъдъци. Освен това Комитетът отбеляза със загриженост твърденията, че броят на регистрираните престъпления от омраза е изключително нисък, тъй като полицията често не успява да разследва и да осъществява наказателно преследване по достоверни сигнали за престъпления от омраза и за криминализирани изказвания, проповядващи омраза. Накрая, Комитетът изрази безпокойство поради продължаващата практика на профилиране на ромите въз основа на расова принадлежност от страна на полицията.

- (60) По дело относно село Гионгиспата, където местната полиция е налагала глоби за леки пътнотранспортни нарушения единствено на ромите, решението на първоинстанционният съд констатира, че практиката представлява тормоз и пряка дискриминация срещу ромите, въпреки че индивидуалните мерки са били правомерни. Съдът на втора инстанция и Върховният съд прие, че Унгарският съюз за граждански свободи (HCLU), който е подал жалба в защита на обществен интерес (*actio popularis*), не може да докаже дискриминация. Случаят беше отнесен до ЕСПЧ.
- (61) В съответствие с четвъртата поправка на Основния закон „свободата на изразяване не може да се упражнява с цел потъпкване на достойнството на унгарската нация или на която и да било национална, етническа, расова или религиозна общност“. Унгарският Наказателен кодекс наказва насилието или омразата срещу член на дадена общност. Правителството създаде работна група за борба с престъпленията на омразата, която осигурява обучение за полицейските служители и помага на жертвите да сътрудничат на полицията и да сигнализират за инциденти.

Основни права на мигрантите, на търсещите убежище лица и на бежанците

- (62) На 3 юли 2015 г., върховният комисар на ООН за бежанците изрази своята загриженост във връзка с ускорената процедура за изменение на законодателството в областта на убежището. На 17 септември 2015 г. върховният комисар на ООН по правата на човека изрази становището си, че Унгария е нарушила международното право чрез третирането от нейна страна на бежанците и мигрантите. На 27 ноември 2015 г. комисарят на Съвета на Европа по правата на човека посочи в декларация, че начинът, по който Унгария е посрещнала предизвикателствата, свързани с бежанците, не зачита в достатъчна степен правата на човека. На 21 декември 2015 г. върховният комисар на ООН за бежанците, Съветът на Европа и службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека настоятелно призоваха Унгария да се въздържа от прилагането на политики и практики, които насърчават нетолерантност и страх, и подхранват ксенофобия спрямо бежанците и мигрантите. На 6 юни 2016 г. върховният комисар на ООН за бежанците изрази загриженост относно нарастващия брой твърдения за случаи на малтретиране в Унгария на лица, търсещи убежище, и на мигранти от страна на граничните органи, както и за разрастването на ограничителни гранични и законодателни мерки, включително достъпа до процедури за предоставяне на убежище. На 10 април 2017 г. службата на Върховният комисар за бежанците на ООН призова за незабавно преустановяване на прехвърлянията по дъблинската процедура към Унгария. През 2017 г. от 3 397 молби за международна закрила, подадени в Унгария, 2 880 са били отхвърлени, което представлява 69,1 процент на отхвърлени молби. През 2015 г. по 480 съдебни искове, свързани с молби за предоставяне на международна закрила, е имало 40 положителни решения т.е. 9%. През 2016 г. 775 решения са били обжалвани, по 5 от тях беше постановено положително решение, тоест 1%, а през 2017 г. нито едно решение не е било обжалвано.
- (63) Служителят по въпросите на основните права на Европейската агенция за гранична и брегова охрана посети Унгария през октомври 2016 г. и през март 2017 г., поради опасенията, че агенцията е възможно да функционира в условия, при които не се зачитат, защитават и спазват правата на лицата, пресичащи унгарско-

сръбската граница, което може да постави агенцията в ситуация, при която на практика тя нарушава Хартата на основните права на Европейския съюз. През март 2017 г. служителът по въпросите на основните права стигна до заключението, че рискът от споделена отговорност на агенцията за нарушаване на основните права в съответствие с член 34 от Регламента за европейската гранична и брегова охрана остава много висок.

- (64) На 3 юли 2014 г. работната група на ООН относно произволното задържане посочи, че е необходимо съществено подобрене на положението на лицата, търсещи убежище, и на мигрантите с нередовен статут, както и че е необходимо да се отдели внимание на предоставянето на гаранции срещу произволното лишаване от свобода. Подобни опасения относно задържането, по-конкретно на непридружени малолетни и непълнолетни лица, бяха споделени от комисаря на Съвета на Европа по правата на човека в доклада след посещението му в Унгария, който беше публикуван на 16 декември 2014 г. На 21 – 27 октомври 2015 г. Европейският комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ) посети Унгария и посочи в доклада си, че значителен брой чужди граждани (включително непридружени малолетни и непълнолетни лица) твърдят, че са били подложени на физическо малтретиране от полицейски служители и въоръжена охрана, работещи в центрове за задържане на имигранти или лица, търсещи убежище. На 7 март 2017 г. върховният комисар на ООН за бежанците изрази своята загриженост във връзка с новия закон, гласуван в унгарския парламент, който предвижда задължително задържане на търсещите убежище лица, в това число и на децата, за целия период на процедурата по предоставяне на убежище. На 8 март 2017 г. комисарят на Съвета на Европа за правата на човека направи изявление, в което също изрази своята загриженост относно въпросния закон. На 31 март 2017 г. Подкомитетът на ООН за предотвратяване на изтезанията настойчиво призова Унгария да разгледа незабавно въпроса с прекомерната употреба на задържането и да проучи алтернативни варианти.
- (65) В решението си от 5 юли 2016 г. О.М. Срещу Унгария ЕСПЧ постанови, че е допуснато нарушение на правото на свобода и сигурност чрез използването на форма на задържане, граничеща с произвол. По-специално органите не са положили грижа, когато са наредили задържането на лицето, подало молба за закрила, без да вземат под внимание до каква степен уязвимите лица — например ЛГБТ лица като кандидата — са били в безопасност или са били изложени на опасност в местата за задържане заедно с другите задържани лица, много от които са дошли от държави с широко разпространени културни или религиозни предразсъдъци срещу тези лица. Изпълнението на това решение все още не е приключило.
- (66) В периода 12 – 16 юни 2017 г. специалният представител на генералния секретар на Съвета на Европа по въпросите на миграцията и бежанците посети Сърбия и две транзитни зони в Унгария. В доклада си специалният представител посочва, че насилствено отблъскване на мигранти и бежанци от Унгария към Сърбия поражда безпокойство от гледна точка на членове 2 (правото на живот) и 3 (забраната за изтезания) от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Специалният представител също така отбелязва, че ограничителните практики за прием на лица, търсещи убежище в транзитните зони на Рьоске и Томпа, често карат лицата, търсещи убежище, да търсят незаконни начини за преминаване на

границата, като прибегват до контрабандисти и трафиканти с всички свързани с това рискове. Той посочи, че процедурите за предоставяне на убежище, които се осъществяват в транзитните зони, не осигуряват подходящи гаранции за защита на лицата, търсещи убежище, срещу връщане в държави, в които те рискуват да бъдат третирани в нарушение на членове 2 и 3 от ЕКПЧ. Специалният представител стигна до заключението, че е необходимо унгарското законодателство и практики да се приведат в съответствие с изискванията на ЕКПЧ. Специалният представител отправи няколко препоръки, включително призив към унгарските органи да предприемат необходимите мерки, в това число преразглеждане на съответната нормативна уредба и промяна на съответните практики, за да гарантират, че всички чужденци, които пристигат на границата или се намират на унгарска територия не се разубеждават да подадат молба за предоставяне на международна закрила. В периода 5 – 7 юли 2017 г. делегация на Комитета от Лансароте към Съвета на Европа (комитет на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за закрила на децата от сексуална експлоатация и сексуално насилие) също посети две транзитни зони и отправи редица препоръки, включително призив всички лица под 18 годишна възраст да бъдат третирани като деца без дискриминация въз основа на възрастта им, така че да се гарантира, че всички деца под унгарска юрисдикция са защитени от сексуална експлоатация и насилие, и систематично да се настаняват в институции за закрила на децата, за да се предотврати евентуална сексуална експлоатация или сексуално насилие спрямо тях от страна на възрастните и подрастващите в транзитните зони. В периода 18 – 20 декември 2017 г. делегация на експертната група за борба с трафика на хора на Съвета на Европа посети Унгария, включително две транзитни зони, и стигна до заключението, че дадена транзитна зона не може да се счита за подходящ и безопасен център за настаняване на жертвите на трафик на хора. Тя призова унгарските органи да приемат правна уредба за идентифицирането на жертвите на трафика на хора сред гражданите на трети държави, които не са пребивавали законно и да ускорят процедурите си за идентифициране на жертвите на такъв трафик сред лицата, търсещи убежище, и незаконните мигранти. От 1 януари 2018 г. са въведени допълнителни разпоредби, които са благоприятни за навършилите пълнолетие лица като цяло, и по-специално непридружените ненавършили пълнолетие лица; наред с другото е разработена специална учебна програма за ненавършили пълнолетие лица, търсещи убежище. ЕКРН отбеляза в своите заключения относно изпълнението на препоръките по отношение на Унгария, публикувани на 15 май 2018 г., като призна, че Унгария е била изправена пред огромни предизвикателства вследствие масовото пристигане на мигранти и бежанци, изрази съжаление във връзка с мерките, предприети в отговор и сериозното влошаване на положението след петия доклад. Органите следва спешно да прекратят задържането в транзитните зони, особено за семействата с деца и всички непридружените ненавършили пълнолетие лица.

- (67) В средата на август 2018 г. имиграционните органи престанаха да предоставят храна на възрастни лица, търсещи убежище, които оспорват пред съд решения за недопустимост на молбите им. Няколко кандидати за предоставяне на убежище трябваше да потърсят временни мерки от страна на ЕСПЧ, за да започнат да получават храна. На 10 август 2018 г. ЕСПЧ постанови временни мерки по две дела, както и по трето дело на 16 август 2018 г., и разпреди предоставянето на храна на лицата, кандидатстващи за убежище. Унгарските органи са се

съобразили с решенията.

- (68) В своето решение от 14 март 2017 г. по дело Илиас и Ахмед срещу Унгария ЕСПЧ установи, че е било допуснато нарушение на правото на жалбоподателите на свобода и сигурност. ЕСПЧ установи също, че е било допуснато нарушение на забраната за нечовешко или унижително отношение що се отнася до експулсирането на жалбоподателите в Сърбия, както и нарушение на правото на ефективни правни средства за защита по отношение на условията на задържане в транзитната зона в Рьоске. Към момента делото е висящо пред големия състав на ЕСПЧ.
- (69) На 14 март 2018 г. Ахмед Х., сириец, пребиваващ в Кипър, който се опитвал да помогне на семейството си да избяга от Сирия и да пресече сръбско-унгарската граница през септември 2015 г., е бил осъден от унгарски съд на 7 години затвор и 10 години забрана за влизане в държавата въз основа на обвинения „за терористични актове“, повдигна въпроса за правилното прилагане на законите за борба с тероризма в Унгария, както и правото на справедлив съдебен процес.
- (70) В своето решение от 6 септември 2017 г. по дела С-643/15 и С-647/15 Съдът на Европейския съюз отхвърля изцяло исквете, подадени от Словакия и Унгария, срещу временния механизъм за задължително преместване на лицата, търсещи убежище, в съответствие с Решение на Съвета (ЕС) 2015/1601. При все това, след постановяването на посоченото съдебно решение Унгария продължава да не се съобразява с Решението на Съвета. На 7 декември 2017 г. Комисията реши да предяви иск срещу Чешката република, Унгария и Полша пред Съда на Европейския съюз за неспазване на правните им задължения по отношение на преместването.
- (71) На 7 декември 2017 г. Комисията реши да предприеме допълнителни стъпки в рамките на образуваната срещу Унгария процедура за установяване на неизпълнение на задължения във връзка със законодателството ѝ в областта на убежището, като изпрати мотивирано становище. Комисията счита, че унгарското законодателство не е в съответствие с правото на Съюза, по-специално с Директиви 2013/32/ЕС¹, 2008/115/ЕО² и 2013/33/ЕС³ на Европейския парламент и на Съвета и с няколко разпоредби от Хартата. На 19 юли 2018 г. Комисията реши да предяви иск срещу Унгария пред Съда на ЕС във връзка с несъответствие на законодателството ѝ в областта на убежището и връщането с правото на Съюза.
- (72) В заключителните си забележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази загриженост, че унгарският закон, приет през март 2017 г., който

¹ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60).

² Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

³ Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96).

дава възможност за автоматично преместване към транзитните зони на всички лица, търсещи убежище, за срока на процедурата по предоставяне на убежище, с изключение на непридружените деца, за които е установено, че са под 14 години, не отговаря на правните стандарти поради продължителността и неустановеността на допустимия период на задържане, липсата на каквото и да е законово изискване за бързо разглеждане на конкретните обстоятелства за всяко засегнато лице и липсата на процесуални гаранции за действително обжалване на преместването към транзитните зони. Комитетът беше особено загрижен относно съобщенията за масово използване на автоматичното настаняване в центрове за административно задържане на територията на Унгария и изрази загриженост, че ограниченията на личната свобода са били използвани като принципна мярка за разубеждаване на незаконното влизане, а не в отговор на индивидуално определен риск. Освен това Комитетът изрази загриженост относно твърденията за лоши условия в някои центрове за задържане. Той отбеляза със загриженост Законът за връщането, приет за първи път през юни 2016 г., който допуска експулсиране от полицията по бърза процедура на всяко лице, пресякло нелегално границата и задържано на унгарска територия в периметър от 8 км от граничната бразда – изискване, разширено впоследствие до цялата територия на Унгария и Указ 191/20151, по силата на който Сърбия се определя като „трета сигурна държава“ и се позволява връщане към границата на Унгария със Сърбия. Комитетът отбеляза със загриженост съобщенията, според които връщанията са били осъществявани безразборно, както и че лицата, на които е била наложена посочената мярка са разполагали с много ограничена възможност да подадат молба за получаване на убежище или да упражнят право на обжалване. Той също така отбеляза със загриженост съобщенията за колективни и насилствени експулсирания, включително твърденията за тежки побои, нападения с полицейски кучета и стрелба с гумени куршуми, в резултат на което са били нанесени тежки телесни повреди и, поне в един случай, се е стигнало до загуба на живота на лице, търсещо убежище. Комитетът изрази също така загриженост относно съобщенията, че оценката на възрастта на децата, търсещи убежище и непридружените малолетни и непълнолетни лица, извършвана в транзитните зони е неподходяща, основава се предимно на визуална преценка от експерт и е неточна, както и относно съобщенията за липса на подходящ достъп за търсещите убежище до образование, услуги за социално и психологическо подпомагане, и правна помощ. Съгласно новото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС медицинският преглед за определяне на възрастта ще бъде крайна мярка.

Икономически и социални права

- (73) На 15 февруари 2012 г. и на 11 декември 2012 г. специалният докладчик на ООН относно крайната бедност и правата на човека и специалният докладчик на ООН относно правото на подходящо жилищно настаняване призоваха Унгария да преразгледа законодателството, предоставящо възможност на местните органи да наказват бездомността, и да подкрепи решението на Конституционния съд, с което се декриминализира бездомността. В своя доклад след посещението си в Унгария, публикуван на 16 декември 2014 г., комисарят на Съвета на Европа за правата на човека изрази загриженост относно предприетите мерки за забрана на бездомничеството, както и на изграждането на колиби и бараки, описани в по-широк контекст като мерки, които на практика криминализират

бездомничеството. Комисарят призова унгарските органи да направят проверки по докладваните случаи на принудителни изселвания без алтернативни решения и на деца, изведени от семействата си на основание лоши социално-икономически условия. В заключителните си забележки от 5 април 2018 г. Комитетът на ООН по правата на човека изрази опасения във връзка с приети на държавно и местно равнище разпоредби въз основа на четвъртата поправка на конституцията, които определят много обществени места като неподходящи за „бездомничество“ и ефективно наказват бездомничеството. На 20 юни 2018 г. унгарският парламент прие седма поправка на Конституцията, чрез която се забранява установяване на обичайно местопребиваване в обществено пространство. В същия ден специалният докладчик на ООН относно правото на подходящо жилищно настаняване окачестви инициативата на Унгария за превръщане на бездомничеството в престъпление като жестока и несъвместима с международното право в областта на правата на човека.

- (74) В Заключенията на Европейския комитет за социални права от 2017 г. се посочва, че Унгария не спазва Европейската социална харта с мотив, че самостоятелно заетите лица и домашните работници, както и други категории работници не са защитени от разпоредбите относно здравословните и безопасни условия на труд, че мерките, предприети за намаляване на майчината смъртност са недостатъчни, че минималният размер на пенсиите за старост е неподходящ, че минималният размер на помощите за търсещите работа лица е неподходящ, че максималната продължителност на изплащане на обезщетенията за безработица е твърде кратка и че минималният размер на обезщетенията за рехабилитация и инвалидност, в някои случаи, е неподходящ. Комитетът стигна също така до извода, че Унгария не зачита Европейската социална харта с мотиви, че равнището на социална помощ, изплащана на несемейно лице без ресурси, включително на възрастни хора, е неподходящо, равният достъп до социални услуги не е гарантиран на законно пребиваващите граждани от всички държави, страни по Хартата и не е било установено, че е налице подходящо предоставяне на жилищно за настаняване за уязвими семейства. По отношение на синдикалните права Комитетът заяви, че правото на работниците да ползват платен отпуск не е гарантирано в достатъчна степен, че не е предприета никаква мярка за насърчаване на сключването на колективни трудови договори, докато защитата на работниците от тези договори в Унгария е очевидно слаба и че при държавните служители правото за обявяване на стачка е запазено за синдикатите, които са страна по споразумението, сключено с правителството; критериите, използвани за определяне на държавните служители, на които се отказва правото на стачка, са извън приложното поле на Хартата; синдикатите на държавните служители могат да призовават към стачка само след одобрение на мнозинството от съответния персонал.
- (75) От декември 2010 г. по принцип стачките в Унгария са обявени за незаконни, когато правителството на Виктор Орбан внесе изменение на така наречения „Закон за стачките“. Тези промени означават, че стачките по принцип са разрешени в дружества, свързани с правителствената администрация чрез поръчки за обществени услуги. Изменението не важи за професионални групи, които просто нямат такова право, като например машинисти на влакове, полицаи, медицински персонал и ръководители на въздушното движение. Проблемът се корени другаде, главно в процента служители, които трябва да участват в общото гласуване относно стачките, за да придобие той важност – до 70%. Тогава

решението относно законосъобразността на стачките ще се взема от съд за трудови спорове, който е изцяло подчинен на държавата. През 2011 г. бяха подадени девет заявления за разрешение за провеждане на стачка. В седем случая те бяха отхвърлени, без да бъде посочена причина; две от тях бяха обработени, но вземането на решение се оказа невъзможно.

- (76) В доклада на Комитета на ООН по правата на детето относно „Заклучителни бележки по обединените трети, четвърти и пети периодичен доклад на Унгария“, публикуван на 14 октомври 2014 г., се изразява безпокойство от нарастващия брой случаи на деца, изведени от семейството си поради лоши социално-икономически условия. Родителите могат да изгубят своето дете вследствие на безработица, липса на социално жилище и липса на капацитет в институциите за временно настаняване. Въз основа на проучване, проведено от Европейския център за правата на ромите, тази практика непропорционално засяга ромските семейства и деца.
- (77) В препоръката си от 23 май 2018 г. за Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Унгария за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2018 г., Комисията посочи, че делът на хората, изложени на риск от бедност и социална изолация, е спаднал до 26,3% през 2016 г., но остава над средното за Съюза; децата като цяло са изложени на по-голям риск от бедност в сравнение с другите възрастови групи. Равнището на минималния доход е под 50% от прага на бедността за едно домакинство, поради което е сред най-ниските в Съюза. Адекватността на обезщетенията за безработица е много ниска: максималната продължителност от 3 месеца е най-кратка в Съюза и представлява едва около една четвърт от средното време, необходимо на търсещите работа лица за намиране на работа. Освен това равнищата на заплащане са сред най-ниските в Съюза. Комисията препоръчва подобряване на адекватността и обхвата на социалното подпомагане и обезщетенията за безработица.
- (78) На [...] 2018 г. Съветът изслуша Унгария в съответствие с член 7, параграф 1 от ДЕС.
- (79) Поради това следва да се констатира съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Съществува очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът.

Член 2

Съветът препоръчва в срок от три месеца след нотифицирането на настоящото решение Унгария да предприеме следните действия: [...]

Член 3

Настоящото решение влиза в сила на [...] ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз.

Член 4

Адресат на настоящото решение е Унгария.

Съставено в Брюксел,

За Съвета
Председател