

Bruxelles, den 20. september 2018
(OR. en)

Interinstitutionel sag:
2018/0902(NLE)

12266/1/18
REV 1

FREMP 146
JAI 894
POLGEN 154
AG 22

FØLGESKRIVELSE

fra:	Ellen ROBSON, direktør for retsakter, på vegne af Europa-Parlamentet
modtaget:	18. september 2018
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder retsstatsprincippet

Hermed følger til delegationerne Europa-Parlamentets beslutning af 12. september 2018 om et forslag om at opfordre Rådet til i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, at fastslå, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på.



VEDTAGNE TEKSTER

Foreløbig udgave

P8_TA-PROV(2018)0340

Situationen i Ungarn

Europa-Parlamentets beslutning af 12. september 2018 om et forslag om at opfordre Rådet til i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, at fastslå, der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på (2017/2131(INL))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 2 og artikel 7, stk. 1,
- der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,
- der henviser til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og protokollerne hertil,
- der henviser til verdenserklæringen om menneskerettigheder,
- der henviser til De Forenede Nationers og Europarådets internationale traktater om menneskerettigheder, såsom den europæiske socialpakt og konventionen om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen),
- der henviser til sin beslutning af 17. maj 2017 om situationen i Ungarn¹,
- der henviser til sine beslutninger af 16. december 2015² og 10. juni 2015³ om situationen i Irak,
- der henviser til sin beslutning af 3. juli 2013 om situationen for grundlæggende rettigheder: standarder og praksis i Ungarn (jf. Europa-Parlamentets beslutning af 16. februar 2012)⁴,
- der henviser til sine beslutninger af 16. februar 2012 om den seneste politiske udvikling

¹ Vedtagne tekster, P8_TA(2017)0216.

² EUT C 399 af 24.11.2017, s. 127.

³ EUT C 407 af 4.11.2016, s. 46.

⁴ EUT C 75 af 26.2.2016, s. 52.

- i Ungarn¹ og af 10. marts 2011 om medieloven i Ungarn²,
- der henviser til sin beslutning af 25. oktober 2016 med henstillinger til Kommissionen om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder³,
 - der henviser til sin lovgivningsmæssige beslutning af 20. april 2004 om meddelelse fra Kommissionen om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union: Respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på⁴,
 - der henviser til meddelelse fra Kommissionen af 15. oktober 2003 til Rådet og Europa-Parlamentet om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union – Respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på⁵,
 - der henviser til årsrapporterne fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF),
 - der henviser til forretningsordenens artikel 45, 52 og 83,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelser fra Budgetkontroludvalget, Kultur- og Uddannelsesudvalget, Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (A8-0250/2018),
- A. der henviser til, at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal, som fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og som afspejlet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og stadfæstet i internationale traktater om menneskerettigheder, og til, at disse værdier, som er fælles for medlemsstaterne, og som alle medlemsstaterne har tiltrådt frivilligt, er grundlaget for de rettigheder, der gælder for alle, der er bosat i Unionen;
- B. der henviser til, at en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er omhandlet i artikel 2 i TEU, ikke kun vedrører den medlemsstat, hvor denne fare er til stede, men indvirker på de øvrige medlemsstater, på den gensidige indbyrdes tillid mellem dem og på selve Unionens grundsubstans og dens borgeres grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten;
- C. der henviser til, at anvendelsesområdet for artikel 7 i TEU som anført i Kommissionens meddelelse fra 2003 om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union ikke er begrænset til de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktaterne, jf. artikel 258 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, og til, at Unionen kan vurdere, om der er tale om en klar fare for en grov overtrædelse af de fælles værdier på områder, der henhører under medlemsstaternes beføjelser;

¹ EUT C 249 E af 30.8.2013, s. 27.

² EUT C 199 E af 7.7.2012, s. 154.

³ EUT C 215 af 19.6.2018, s. 162.

⁴ EUT C 104 E af 30.4.2004, s. 408.

⁵ COM(2003)0606.

- D. der henviser til, at artikel 7, stk. 1, i TEU udgør en forebyggende fase, hvor Unionen har mulighed for at gribe ind i tilfælde af en klar fare for grov overtrædelse af de fælles værdier; der henviser til, at denne forebyggende foranstaltning omfatter dialog med den berørte medlemsstat og har til formål at undgå eventuelle sanktioner;
- E. der henviser til, at selv om de ungarske myndigheder konsekvent har været rede til at drøfte lovligheden af enhver specifik foranstaltning, er situationen ikke blevet bedre, og mange forhold giver stadig anledning til bekymring, hvilket har en negativ indvirkning på Unionens image og dets effektivitet og troværdighed for så vidt angår forsvaret af de grundlæggende rettigheder, menneskerettighederne og demokratiet på verdensplan, og hvilket beviser, at der er behov for en samordnet indsats fra Unionens side;
1. erklærer, at Europa-Parlamentets bekymringer vedrører følgende spørgsmål:
 - forfatningsordningens og valgsystemets funktionsmåde
 - retsvæsenets og andre institutioners uafhængighed samt dommeres rettigheder
 - korruption og interessekonflikter
 - privatlivets fred og databeskyttelse
 - ytringsfrihed
 - akademisk frihed
 - religionsfrihed
 - foreningsfrihed
 - ret til ligebehandling
 - de rettigheder, der tilkommer personer, som tilhører mindretal, herunder romaer og jøder, og beskyttelse mod hadefulde udtalelser mod sådanne mindretal
 - grundlæggende rettigheder for migranter, asylansøgere og flygtninge
 - økonomiske og sociale rettigheder;
 2. mener, at de kendsgerninger og tendenser, der er nævnt i bilaget til denne beslutning, set under ét udgør en systemisk trussel mod værdierne i artikel 2 i TEU og udgør en klar fare for grov overtrædelse af disse værdier;
 3. noterer sig resultatet af parlamentsvalget i Ungarn den 8. april 2018; fremhæver, at enhver ungarsk regering er ansvarlig for at fjerne faren for grov overtrædelse af værdierne i artikel 2 i TEU, selv om denne fare er en blivende følge af politiske afgørelser, der er foreslået eller godkendt af tidligere regeringer;
 4. forelægger derfor i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i TEU Rådet det i bilaget begrundede forslag, hvormed Rådet opfordres til at fastslå, om der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og til at rette passende henstillinger til Ungarn;

5. pålægger sin formand at sende denne beslutning og det begrundede forslag til Rådets afgørelse i bilaget til Rådet, Kommissionen og medlemsstaternes regeringer og parlamenter.

BILAG TIL BESLUTNINGEN

Forslag til

Rådets afgørelse

om fastslåelse i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union af, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 7, stk. 1,
under henvisning til begrundet forslag fra Europa-Parlamentet,
under henvisning til godkendelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionen bygger på de værdier, der er fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), som er fælles for medlemsstaterne, og som omfatter respekt for demokrati, retsstaten og menneskerettighederne. Ifølge artikel 49 i TEU forudsætter tiltrædelse af Unionen respekt for og fremme af værdierne i artikel 2.
- (2) Ungarns tiltrædelse var en frivillig handling baseret på en suveræn afgørelse med en bred konsensus på tværs af det politiske spektrum i Ungarn.
- (3) I sit begrundede forslag redegjorde Europa-Parlamentet for sine bekymringer vedrørende situationen i Ungarn. De største bekymringer drejede sig om forfatningsordningens og valgsystemets funktionsmåde, retsvæsenets og andre institutioners uafhængighed, dommeres rettigheder, korruption og interessekonflikter, privatlivets fred og databeskyttelse, ytringsfrihed, akademisk frihed, religionsfrihed, foreningsfrihed, retten til ligebehandling, rettigheder for personer, der tilhører mindretal, herunder romaer og jøder, og beskyttelse mod hadefulde udtalelser mod sådanne mindretal, grundlæggende rettigheder for migranter, asylansøgere og flygtninge samt økonomiske og sociale rettigheder.
- (4) Europa-Parlamentet bemærkede desuden, at de ungarske myndigheder konsekvent har været rede til at drøfte lovligheden af enhver specifik foranstaltning, men har undladt at træffe de foranstaltninger, Parlamentet har henstillet til i sine tidligere beslutninger.
- (5) I sin beslutning af 17. maj 2017 om situationen i Ungarn fastslog Europa-Parlamentet, at den nuværende situation i Ungarn udgør en klar fare for en grov overtrædelse af de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og berettiger iværksættelsen af proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU.
- (6) Kommissionen har i sin meddelelse fra 2003 om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union opregnet mange informationskilder, der skal tages hensyn til i forbindelse med overvågning af, at de fælles værdier respekteres og fremmes, såsom rapporter fra internationale organisationer, rapporter fra NGO'er og retspraksis ved regionale og internationale domstole. En bred vifte af aktører på nationalt, europæisk og internationalt plan har udtrykt deres dybe bekymring over situationen for demokratiet,

retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i Ungarn, herunder Unionens institutioner og organer, Europarådet, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), De Forenede Nationer (FN) samt en lang række civilsamfundsorganisationer, men juridisk set må disse betragtes som ikkebindende udtalelser, da kun Den Europæiske Unions Domstol kan fortolke traktaternes bestemmelser.

Forfatningsordningens og valgsystemets funktionsmåde

- (7) Venedigkommissionen har givet udtryk for bekymringer med hensyn til forfatningsprocessen i Ungarn ved flere lejligheder, både hvad angår selve grundloven og ændringerne heraf. Den bifaldt, at der med grundloven indføres en forfatningsorden baseret på demokrati, retsstat og beskyttelse af grundlæggende rettigheder som underliggende principper, og anerkendte bestræbelserne på at indføre en forfatningsorden i tråd med de fælles europæiske demokratiske værdier og normer og at regulere grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i overensstemmelse med bindende internationale instrumenter. Kritikken fokuserede på den manglende gennemsigtighed i processen, den utilstrækkelige inddragelse af civilsamfundet, fraværet af egentlig høring, truslen mod magtens tredeling og svækkelsen af de nationale kontrolmekanismer.
- (8) Den ungarske forfatningsdomstol fik begrænset sine beføjelser i forbindelse med forfatningsreformen, bl.a. med hensyn til budgetspørgsmål, afskaffelsen af *actio popularis*, dens mulighed for at henvise til sin retspraksis fra før den 1. januar 2012 og begrænsningen af domstolens mulighed for at prøve forfatningsmæssigheden af eventuelle grundlovsændringer med undtagelse af ændringer af ren proceduremæssig karakter. Venedigkommissionen gav udtryk for alvorlige bekymringer over disse begrænsninger og over proceduren for udnævnelse af dommere og rettede henstillinger til de ungarske myndigheder om at sikre de nødvendige kontrolmekanismer i sin udtalelse af 19. juni 2012 om lov CLI af 2011 om den ungarske forfatningsdomstol og i sin udtalelse af 17. juni 2013 om den fjerde ændring af Ungarns grundlov. I sine udtalelser pegede Venedigkommissionen også på en række positive elementer i reformerne, bl.a. bestemmelserne om budgetgarantier, udelukkelse af genvalg af dommere og tildeling af beføjelser til kommissæren for grundlæggende rettigheder til at indlede procedurer for efterfølgende prøvelse.
- (9) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 gav FN's Menneskerettighedskomité udtryk for bekymringer over, at den nuværende forfatningsmæssige klageprocedure begrænser adgangen til forfatningsdomstolen, ikke fastsætter en tidsfrist for en forfatningsmæssig prøvelse og ikke har opsættende virkning på anfægtet lovgivning. Den nævnte desuden, at bestemmelserne i den nye lov om forfatningsdomstolen svækker sikkerheden omkring dommeres embede og øger regeringens indflydelse på forfatningsdomstolens sammensætning og virksomhed ved at ændre proceduren for udnævnelse af dommere, antallet af dommere ved domstolen og deres pensionsalder. Menneskerettighedskomitéen var desuden bekymret over begrænsningen af forfatningsdomstolens kompetence og beføjelser til prøvelse af lovgivning, der indvirker på budgetforhold.
- (10) I sin rapport af 27. juni 2018 erklærede den begrænsede valgobservationsmission under OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, at den tekniske forvaltning af valget var professionel og gennemsigtig, at de grundlæggende rettigheder

og frihedsrettigheder generelt blev respekteret, men at valget blev gennemført i et ugunstigt klima. Valgadministrationen opfyldte sit mandat på en professionel og gennemsigtig måde og nød generel tillid blandt interessenterne og blev generelt anset som upartisk. Valgkampen var livlig, men fjendtlig og intimiderende sprogbrug begrænsede muligheden for en dybdegående debat og vælgernes mulighed for at træffe et informeret valg. Kampagnefinansieringen og udgiftslofterne havde til formål at sikre lige muligheder for alle kandidater. Kandidaternes mulighed for at konkurrere på lige vilkår blev dog i betydelig grad forringet af regeringens uforholdsmæssigt store udgifter til en offentlig kampagne, som udbredte regeringskoalitionens budskab. Da der ikke var nogen rapporteringskrav før efter valget, blev vælgerne reelt frataget oplysninger om kampagnefinansiering, hvilket er centralt for at træffe et informeret valg. Valgobservationsmissionen gav også udtryk for bekymringer over afgrænsningen af enkeltmandskredse. Lignende bekymringer blev fremsat i den fælles udtalelse af 18. juni 2012 om loven om valg af medlemmer til det ungarske parlament, der blev vedtaget af Venedigkommissionen og Rådet for Demokratiske Valg, hvori det nævnes, at afgrænsningen af valgdistrikter skal foretages på en gennemsigtig og professionel måde ved hjælp af en upartisk procedure, så man undgår kortsigtede politiske mål (valggeometri).

- (11) I de seneste år har den ungarske regering i vid udstrækning anvendt nationale høringer og således udvidet det direkte demokrati på nationalt plan. Den 27. april 2017 understregede Kommissionen, at den nationale høring "Lad os standse Bruxelles" indeholdt adskillige påstande, som var faktuel ukorrekte eller stærkt vildledende. Den ungarske regering gennemførte også høringer om migration og terrorisme i maj 2015 og mod en såkaldt Sorosplan i oktober 2017. Ved disse høringer blev der trukket en lige linje mellem terrorisme og migration, der blev ansporet til had mod migranter, og der blev især rettet beskyldninger mod George Soros og Unionen.

Retsvæsenets og andre institutioners uafhængighed samt dommeres rettigheder

- (12) Som følge af de omfattende ændringer af de retlige rammer, der blev vedtaget i 2011, er formanden for den nyoprettede nationale domstolsmyndighed blevet tildelt vidtrækkende beføjelser. Venedigkommissionen kritiserede disse vidtrækkende beføjelser i sin udtalelse af 19. marts 2012 om lov CLXII af 2011 om dommeres retsstilling og aflønning og lov CLXI af 2011 om domstolenes opbygning og forvaltning i Ungarn samt i sin udtalelse af 15. oktober 2012 om forfatningslovene om domstolene. Lignende bekymringer blev påpeget af FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed den 29. februar 2012 og den 3. juli 2013 samt af Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) i dens rapport af 27. marts 2015. Alle disse aktører understregede behovet for at styrke den rolle, som det kollektive organ – det nationale domstolsråd – varetager som tilsynsmyndighed, eftersom domstolsmyndighedens formand, der vælges af det ungarske parlament, ikke kan betragtes som et organ for retslig selvforvaltning. På baggrund af de internationale henstillinger blev domstolsmyndighedens formands status ændret og dennes beføjelser begrænset for at sikre en bedre balance mellem formanden og det nationale domstolsråd.
- (13) Ungarn har siden 2012 taget positive skridt til at overdrage visse opgaver fra domstolsmyndighedens formand til domstolsrådet for at skabe en bedre balance mellem disse to organer. Der er imidlertid stadig behov for yderligere forbedringer. I sin rapport af 27. marts 2015 opfordrede Greco til at mindske risiciene for, at

domstolsmyndighedens formand kan træffe skønsmæssige afgørelser. Domstolsmyndighedens formand kan bl.a. forflytte og udpege dommere og spiller en rolle i disciplinærsager inden for retsvæsenet. Domstolsmyndighedens formand fremsætter også henstillinger til Ungarns præsident om udnævnelse og fjernelse af domstolsformænd, herunder formænd og næstformænd for appelretterne. Greco udtrykte tilfredshed med den nyligt vedtagne etiske kodeks for dommere, men fandt, at den kunne gøres mere eksplicit og følges op med efteruddannelse. Greco anerkendte ligeledes de ændringer, der blev foretaget af reglerne for domstolenes rekrutterings- og udvælgelsesprocedurer i perioden 2012-2014 i Ungarn, hvorved det nationale domstolsråd fik tillagt en stærkere tilsynsmæssig rolle i udvælgelsesprocessen. Den 2. maj 2018 holdt domstolsrådet et møde, hvor det enstemmigt vedtog beslutninger vedrørende domstolsmyndighedens formands praksis med hensyn til at erklære indkaldelser af ansøgninger til retlige stillinger og ledende stillinger resultatløse. I henhold til beslutningerne var formandens praksis ulovlig.

- (14) Den 29. maj 2018 fremlagde den ungarske regering et udkast til den syvende ændring af grundloven (T/332), som blev vedtaget den 20. juni 2018. Ændringen indførte et nyt system af forvaltningsdomstole.
- (15) Efter Den Europæiske Unions Domstols ("Domstolens") dom af 6. november 2012 i sag C-286/12, *Kommissionen mod Ungarn*¹, som fastslog, at Ungarn tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til EU-retten ved at vedtage en national ordning, der fastsætter tvungen pensionering af dommere, offentlige anklagere og notarer, der er fyldt 62 år, vedtog det ungarske parlament lov XX af 2013, som fastsatte, at pensionsalderen i retsvæsenet gradvist nedsættes til 65 år over en periode på ti år, og opstillede kriterier for genansættelse eller erstatning. Loven gav mulighed for, at pensionerede dommere kunne vende tilbage til deres tidligere stillinger ved samme domstol på samme betingelser som forud for kravet om pensionering, eller, såfremt de ikke ønskede at vende tilbage, at de modtog et engangsbeløb over 12 måneder som erstatning for deres tabte løn og kunne søge om yderligere erstatning ved domstolen, men der var ingen garanti for at blive genindsat i ledende administrative stillinger. Kommissionen anerkendte imidlertid Ungarns foranstaltninger til at bringe sin pensionslovgivning i overensstemmelse med EU-retten. I sin rapport fra oktober 2015 konstaterede Det Internationale Advokatforbunds menneskerettighedsinstitut (International Bar Association's Human Rights Institute), at flertallet af de afskedigede dommere ikke var vendt tilbage til deres oprindelige stillinger, delvis fordi deres tidligere stillinger allerede var blevet besat til anden side. Det anføres også, at det ungarske retsvæsens uafhængighed og upartiskhed ikke kan garanteres, og at retstatsprincippet fortsat er svækket.
- (16) I sin dom af 16. juli 2015, *Gazsó mod Ungarn*, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at retten til en retfærdig rettergang og til effektive retsmidler var blevet tilsidesat. Menneskerettighedsdomstolen konkluderede, at overtrædelserne skyldtes en praksis, som bestod i Ungarn gentagne undladelser af at sikre, at procedurer vedrørende borgerlige rettigheder og forpligtelser afsluttes inden for en rimelig frist, og at træffe foranstaltninger, der giver ansøgerne mulighed for at kræve erstatning for urimeligt lange civile retssager på nationalt plan. Denne dom er stadig ikke fuldbyrdet. En ny civil retsplejelov, der blev vedtaget i 2016, giver mulighed for at

¹ Domstolens dom af 6. november 2012, Kommissionen mod Ungarn, sag C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

fremskynde civile retssager ved at indføre en tostrengt procedure. Ungarn har behørigt underrettet Europarådets ministerkomité om, at den nye lov, som er et effektivt retsmiddel i forbindelse med langvarige procedurer, vil blive vedtaget i oktober 2018.

- (17) I sin dom af 23. juni 2016, *Baka mod Ungarn*, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at retten til domstolsprøvelse og til ytringsfrihed var blevet tilsidesat over for András Baka, som var blevet valgt til formand for den ungarske højesteret for en seksårig periode i juni 2009, men ophørte med at have denne stilling i overensstemmelse med overgangsbestemmelserne i grundloven, der fastsatte, at Curiaen ville være den retlige efterfølger til højesteretten. Denne dom er stadig ikke fuldbyrdet. Den 10. marts 2017 krævede Europarådets Ministerkomité yderligere foranstaltninger for at forhindre yderligere tilfælde, hvor dommere opsiges i utide på et lignende grundlag, og undgå ethvert misbrug i denne henseende. Den ungarske regering bemærkede, at disse foranstaltninger ikke er knyttet til gennemførelsen af dommen.
- (18) Den 29. september 2008 blev András Jóri udnævnt til tilsynsførende for databeskyttelse for en periode på seks år. Med virkning fra den 1. januar 2012 besluttede det ungarske parlament imidlertid at reformere databeskyttelsesordningen og erstatte den tilsynsførende med en national myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed. András Jóri måtte fratræde sin stilling, inden hans embedsperiode var udløbet. Den 8. april 2014 fastslog Domstolen, at tilsynsmyndighedernes uafhængighed nødvendigvis omfatter en forpligtelse til at respektere mandats varighed indtil dets udløb, og at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF¹. Ungarn ændrede reglerne om udnævnelse af den tilsynsførende, fremlagde en undskyldning og betalte den aftalte erstatning.
- (19) Venedigkommissionen konstaterede en række mangler i sin udtalelse af 19. juni 2012 om lov CLXIII fra 2011 om anklagemyndigheden og lov CLXIV fra 2011 om status for den offentlige anklager, anklagere og andre ansatte hos anklagemyndigheden og om anklageres karriere i Ungarn. I sin rapport af 27. marts 2015 opfordrede Greco indtrængende de ungarske myndigheder til at tage yderligere skridt til at forhindre misbrug og øge anklagemyndighedens uafhængighed, bl.a. ved at fjerne muligheden for, at den offentlige anklager kan genvælges. Greco henstillede desuden til mere gennemsigtighed i disciplinærsager mod almindelige anklagere, og at beslutninger om at flytte sager fra én anklager til en anden underkastes strenge retlige kriterier og begrundelser. Ifølge den ungarske regering blev Ungarns fremskridt med hensyn til offentlige anklagere anerkendt i Grecos overensstemmelsesrapport fra 2017 (offentliggørelsen af rapporten er endnu ikke godkendt af de ungarske myndigheder til trods for flere opfordringer fremsat på Grecos plenarmøder). Den anden overensstemmelsesrapport er endnu ikke færdig.

Korruption og interessekonflikter

- (20) I sin rapport af 27. marts 2015 opfordrede Greco til, at der fastlægges adfærdskodekser for medlemmer af det ungarske parlament vedrørende retningslinjer for tilfælde af interessekonflikter. Medlemmer af parlamentet bør også forpligtes til at indberette interessekonflikter, der opstår ad hoc, og dette bør ledsages af en strengere forpligtelse

¹ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31).

til at indgive formueangivelser. Det bør også ledsages af bestemmelser, der giver mulighed for sanktioner for afgivelse af urigtige formueangivelser. Desuden bør formueangivelserne offentliggøres på internettet for at muliggøre egentligt folkeligt tilsyn. Der bør indføres en elektronisk standarddatabase, så alle formueangivelser og ændringer heraf kan tilgås på gennemsigtig vis.

- (21) I sin rapport af 27. juni 2018 konkluderede den begrænsede valgobservationsmission under OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, at den begrænsede overvågning af kampagneudgifter og den omstændighed, at kampagnemidler ikke blev indrapporteret konsekvent, undergraver gennemsigtighed i kampagnefinansieringen og vælgeres mulighed for at træffe et informeret valg, hvilket går imod internationale forpligtelser og god praksis. Det statslige revisionskontor har kompetence til at overvåge og kontrollere, om de lovgivningsmæssige krav er blevet overholdt. Rapporten omhandlede ikke den officielle revisionsrapport fra det statslige revisionskontor om parlamentsvalget i 2018, da den på daværende tidspunkt endnu ikke var færdiggjort.
- (22) Den 7. december 2016 modtog styringsudvalget for Open Government Partnership (OGP) en skrivelse fra Ungarns regering, der meddelte, at landet omgående trak sig ud af partnerskabet, der er et frivilligt samarbejde mellem 75 lande og hundredvis af civilsamfundsorganisationer. Den ungarske regering var blevet undersøgt af OGP siden juli 2015, efter at civilsamfundsorganisationer havde klaget over deres muligheder for at virke i landet. Ikke alle Unionens medlemsstater er medlemmer af OGP.
- (23) Ungarn modtager EU-finansiering svarende til 4,4 % af dets BNP eller mere end halvdelen af de offentlige investeringer. Andelen af kontrakter, som blev tildelt efter offentlige udbudsprocedurer, der kun modtog et enkelt tilbud, forblev højt på 36 % i 2016. Ungarn har den højeste procentdel i Unionen af finansielle henstillinger fra OLAF vedrørende strukturfonde og landbrug for perioden 2013-2017. I 2016 afsluttede OLAF en undersøgelse af et transportprojekt til 1,7 mia. EUR i Ungarn, hvor flere internationale specialiserede byggefirmaer var hovedaktørerne. Undersøgelsen viste meget alvorlige uregelmæssigheder samt mulig svig og korruption i gennemførelsen af projektet. I 2017 konstaterede OLAF i forbindelse med sin undersøgelse "alvorlige uregelmæssigheder" og "interessekonflikter" i 35 kontrakter vedrørende gadebelysning, der var blevet tildelt en virksomhed, der på daværende tidspunkt blev ledet af den ungarske premierministers svigersøn. OLAF sendte sin endelige rapport med finansielle henstillinger til Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik og Bypolitik til inddrivelse af 43,7 mio. EUR og retlige henstillinger til den ungarske anklagemyndighed. En grænseoverskridende undersøgelse, som OLAF afsluttede i 2017, vedrørte påstande om potentielt misbrug af EU-midler i 31 forsknings- og udviklingsprojekter. Undersøgelsen, der blev gennemført i Ungarn, Letland og Serbien, afslørede en underleverandøraftale, der blev anvendt til kunstigt at øge projektomkostningerne og skjule, at de endelige leverandører var forbundne selskaber. OLAF afsluttede derfor undersøgelsen med en finansiell henstilling til Kommissionen om at inddrive 28,3 mio. EUR og en retlig henstilling til de retslige myndigheder i Ungarn. Ungarn har besluttet ikke at deltage i oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed (EPPO), der skal være ansvarlig for efterforskning og retsforfølgning af gerningsmænd og medvirkende til strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, og for, at de stilles for en domstol.
- (24) Ifølge den syvende rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed er

forvaltningens effektivitet i Ungarn faldet siden 1996, og Ungarn en af de medlemsstaterne, der har den mindst effektive forvaltning. Alle ungarske regioner ligger et godt stykke under EU-gennemsnittet for så vidt angår kvaliteten af forvaltningspraksis. Ifølge Kommissionens rapport om bekæmpelse af korruption i EU fra 2014 anses korruption for at være udbredt (89 %) i Ungarn. Ifølge rapporten om den globale konkurrenceevne 2017-2018, der offentliggøres af Det Verdensøkonomiske Forum, var det høje korruptionsniveau en af de faktorer, der volder flest problemer i forbindelse med erhvervsvirksomhed i Ungarn.

Beskyttelse af privatlivets fred og databeskyttelse

- (25) I sin dom af 12. januar 2016, *Szabó og Vissy mod Ungarn*, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at retten til respekt for privatlivet var blevet krænket på grund af utilstrækkelige retsgarantier mod ulovlig, hemmelig overvågning til nationale sikkerhedsformål, herunder vedrørende anvendelsen af telekommunikation. Appellanterne hævdede ikke, at de havde været genstand for hemmelige overvågningsforanstaltninger, hvorfor der ikke var behov for yderligere individuelle foranstaltninger. En ændring af den relevante lovgivning er nødvendig som en generel foranstaltning. Forslag om ændring af loven om nationale sikkerhedstjenester drøftes i øjeblikket af eksperter i de kompetente ministerier i Ungarn. Denne dom er således stadig ikke fuldbyrdet.
- (26) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 udtrykte FN's Menneskerettighedskomité bekymringer over, at Ungarns lovgivning om hemmelig overvågning til nationale sikkerhedsformål giver mulighed for omfattende aflytning af kommunikation og mangler tilstrækkelige garantier mod vilkårlig indblanding i retten til privatlivets fred. Den var også bekymret over, at der mangler bestemmelser, der sikrer effektive retsmidler i tilfælde af overtrædelser og underretning af den berørte person så hurtigt som muligt, uden at det går ud over formålet med restriktionen, efter afslutningen af en overvågningsforanstaltning.

Ytringsfrihed

- (27) Den 22. juni 2015 vedtog Venedigkommissionen sin udtalelse om medielovgivningen (lov CLXXXV om medietjenester og massemedier, lov CIV om pressefrihed og lovgivningen om beskatning af reklameindtægter fra massemedier) i Ungarn, som opfordrede til flere ændringer af presse- og medielovene, navnlig vedrørende definitionen af "ulovligt indhold", afsløring af journalistiske kilder og sanktioner mod medieforetagender. Lignende bekymringer var blevet udtrykt i den analyse, som kontoret for OSCE's repræsentant for frie medier bestilte i februar 2011, af Europarådets tidligere kommissær for menneskerettigheder i hans udtalelse af 25. februar 2011 om Ungarns medielovgivning i lyset af Europarådets standarder for mediefrihed samt af Europarådets eksperter i deres rapport af 11. maj 2012 om den ungarske medielovgivning. Europarådets generalsekretær glædede sig i sin erklæring af 29. januar 2013 over, at drøftelserne på medieområdet har ført til en række vigtige ændringer. De resterende problemer blev imidlertid påpeget igen af Europarådets menneskerettighedskommissær i rapporten af 16. december 2014 på baggrund af hans besøg i Ungarn. Menneskerettighedskommissæren nævnte også spørgsmålene om koncentration af medieejerskab og selv censur og tilkendegav, at den retlige ramme, der kriminaliserer ærekrænkelser, bør ophæves.

- (28) I sin udtalelse af 22. juni 2015 om medielovgivningen anerkendte Venedigkommissionen den ungarske regerings bestræbelser på i årenes løb at forbedre medielovgivningens oprindelige tekst i overensstemmelse med bemærkninger fra forskellige observatører, herunder Europarådet, og bemærkede, at det var positivt, at de ungarske myndigheder var villige til at fortsætte dialogen. Ikke desto mindre insisterede Venedigkommissionen på behovet for at ændre reglerne for valg af medlemmer af medierådet for at sikre en retfærdig repræsentation af samfundsmæssigt betydningsfulde politiske og andre grupper, og at proceduren for udnævnelse af formanden for medierådet og formanden for mediemyndigheden samt disses kompetencer bør tages op til fornyet overvejelse for at begrænse koncentrationen af beføjelser og sikre politisk neutralitet; bestyrelsen bør også ændres i overensstemmelse hermed. Venedigkommissionen henstillede desuden, at forvaltningen af public service-mediudbydere decentraliseres, og at det nationale nyhedsagentur ikke bør være eneleverandør af nyheder til public service-mediudbydere. Lignende bekymringer var blevet udtrykt i den analyse, som kontoret for OSCE's repræsentant for frie medier bestilte i februar 2011, af Europarådets tidligere kommissær for menneskerettigheder i hans udtalelse af 25. februar 2011 om Ungarns medielovgivning i lyset af Europarådets standarder for mediefrihed samt af Europarådets eksperter i deres rapport af 11. maj 2012 om den ungarske medielovgivning. Europarådets generalsekretær glædede sig i sin erklæring af 29. januar 2013 over, at drøftelserne på medieområdet har ført til en række vigtige ændringer. De resterende problemer blev imidlertid påpeget igen af Europarådets menneskerettighedskommissær i rapporten af 16. december 2014 på baggrund af hans besøg i Ungarn.
- (29) Den 18. oktober 2012 vedtog Venedigkommissionen sin udtalelse om lov CXII fra 2011 om informationsmæssig selvbestemmelse og informationsfrihed i Ungarn. Uanset en generelt positiv vurdering konstaterede Venedigkommissionen, at der er behov for yderligere forbedringer. Efter nogle efterfølgende ændringer af denne lov er retten til adgang til information fra myndighederne imidlertid blevet begrænset yderligere. Disse ændringer blev kritiseret i en undersøgelse, som OSCE's repræsentant for mediefrihed bestilte i marts 2016. Heri anførtes det, at de gebyrer, der skal betales for direkte omkostninger, synes at være fuldstændig rimelige, men at det ikke kan accepteres, at man skal betale for den tid, som offentlige tjenestemænd skal bruge til at svare på anmodninger. Som anerkendt i Kommissionens landerapport fra 2018 har datatilsynsmyndigheden og domstolene, herunder forfatningsdomstolen, en progressiv holdning til sager vedrørende gennemsigtighed.
- (30) I sin rapport af 27. juni 2018 konkluderede den begrænsede valgobservationsmission for det ungarske parlamentsvalg i 2018 under OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, at adgangen til oplysninger samt mediefriheden og foreningsfriheden var blevet begrænset, bl.a. af nylige lovændringer, og at mediedækningen af valgkampen var omfattende, men stærkt polariseret og manglede kritisk analyse på grund af politiseringen af medieejerskab og strømmen af regeringens reklamekampanjer. Det offentlige radio- og tv-selskab opfyldte sit mandat om at stille gratis sendetid til rådighed for deltagerne, men dets nyhedsudsendelser og redaktionelle indhold viste en klar præference for regeringskoalitionen, hvilket er i strid med internationale standarder. De fleste kommercielle radio- og tv-selskaber var partiske i deres dækning, og var enten for de regerende partier eller for oppositionspartierne. Onlinemedier gav en platform for en pluralistisk og emneorienteret politisk debat. Desuden blev det bemærket, at politiseringen af ejerskabet samt den strenge retlige ramme og fraværet af et uafhængigt regulerende organ for medierne havde en

afdæmpende virkning på den redaktionelle frihed og hæmmede vælgernes adgang til pluralistisk information. Det blev også nævnt, at ændringerne indebar urimelige begrænsninger i adgangen til information, eftersom definitionen af information omfattet af oplysningspligten blev udvidet, og gebyret for behandling af anmodninger om information blev forhøjet.

- (31) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 udtrykte FN's Menneskerettighedskomité bekymring over Ungarns medielove og -praksis, som begrænser menings- og ytringsfriheden. Den var bekymret over, at den nuværende lovramme efter flere på hinanden følgende ændringer ikke fuldt ud sikrer en uzensureret og fri presse. Den noterede med bekymring, at mediemyndigheden og medierådet ikke er tilstrækkeligt uafhængige til at varetage deres funktioner og har alt for omfattende beføjelser til at fastsætte regler og sanktioner.
- (32) Den 13. april 2018 fordømte OSCE's repræsentant for frie medier i stærke vendinger en ungarsk medieudbyders offentliggørelse af en liste over mere end 200 personer, idet udbyderen hævdede, at over 2 000 personer, herunder de på listen opførte, angiveligt arbejder på at "vælte regeringen". Listen blev offentliggjort af det ungarske magasin Figyelő den 11. april og omfatter mange journalister og andre borgere. Den 7. maj 2018 udtrykte OSCE's repræsentant for frie medier stor bekymring over afvisningen af at akkreditere flere uafhængige journalister, hvilket forhindrede dem i at rapportere fra det indledende møde i Ungarns nye parlament. Det blev yderligere bemærket, at en sådan handling ikke må bruges som et redskab til at bremse kritisk journalistik, og at en sådan praksis er et dårligt udgangspunkt for Ungarns nye parlament.

Akademisk frihed

- (33) Den 6. oktober 2017 vedtog Venedigkommissionen sin udtalelse om lov XXV af 4. april 2017 om ændringen af lov CCIV fra 2011 om det videregående uddannelsessystem. Den konkluderede, at det med henvisning til principperne om retsstaten og grundlæggende rettigheder og garantier forekommer yderst problematisk, at der uden meget tvingende grunde er blevet indført strengere regler samt strenge frister og alvorlige retlige konsekvenser for udenlandske universiteter, som allerede har været etableret i Ungarn i mange år og lovligt har drevet virksomhed der. Disse universiteter og deres studerende er beskyttet af nationale og internationale regler om akademisk frihed, ytringsfrihed og forsamlingsfrihed, retten til uddannelse og uddannelsesfrihed. Venedigkommissionen opfordrede de ungarske myndigheder til især at sikre, at de nye regler, der stiller krav om arbejdstilladelse, ikke på uforholdsmæssig vis berører den akademiske frihed, og at de anvendes på en ikkediskriminerende og fleksibel måde, således at det ikke går ud over kvaliteten og den internationale karakter af de uddannelser, der allerede udbydes af eksisterende universiteter. Bekymringerne med hensyn til ændringen af lov CCIV fra 2011 om det videregående uddannelsessystem er også blevet delt af FN's særlige rapportør om menings- og ytringsfrihed, FN's særlige rapportør om retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed og FN's særlige rapportør om kulturelle rettigheder i deres erklæring af 11. april 2017. I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 bemærkede FN's Menneskerettighedskomité, at der ikke var en tilstrækkelig begrundelse for indførelsen af disse begrænsninger af tanke-, ytrings- og foreningsfriheden samt den akademiske frihed.
- (34) Den 17. oktober 2017 forlængede det ungarske parlament fristen for opfyldelse af de

nye krav for udenlandske universiteter, der driver virksomhed i landet, til den 1. januar 2019 efter anmodning fra de berørte institutioner og efter anbefaling fra formanden for konferencen af ungarske rektorer. Venedigkommissionen har udtrykt tilfredshed med denne forlængelse. Den ungarske regering og de berørte udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, navnlig Det Centraleuropæiske Universitet, forhandler stadig, mens de udenlandske universiteter fortsat befinder sig i et juridisk limbo, selv om Det Centraleuropæiske Universitet opfyldte de nye krav inden for tidsfristen.

- (35) Den 7. december 2017 besluttede Kommissionen at indbringe Ungarn for Den Europæiske Unions Domstol med den begrundelse, at ændringen af lov CCIV fra 2011 om det videregående uddannelsessystem i uforholdsmæssig grad begrænser EU-universiteters og tredjelandsuniversiteters aktiviteter, og med krav om, at denne lov bringes i overensstemmelse med EU-retten. Kommissionen mente, at den nye lovgivning strider mod retten til akademisk frihed, retten til uddannelse og friheden til at drive egen virksomhed, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("charteret") og Unionens retlige forpligtelser i henhold til international handelsret.
- (36) Den 9. august 2018 blev det bekendtgjort, at den ungarske regering har planer om at nedlægge masterprogrammet for kønsstudier på det offentlige Eötvös Loránd-universitet (ELTE) og at give afslag på anerkendelsen af mastergraden i kønsstudier fra det private centraleuropæiske universitet. Europa-Parlamentet påpeger, at en fejlfortolkning af begrebet køn har domineret den offentlige diskurs i Ungarn, og beklager dybt denne forsætlige fejlfortolkning af begreberne "køn" og "ligestilling af kønnene". Europa-Parlamentet fordømmer angrebene på gratis undervisning og forskning, navnlig i kønsstudier, hvis formål er at analysere magtforhold, forskelsbehandling og kønsrelaterede forhold i samfundet og finde løsninger på uligheder, og som har været mål for injuriekampagner. Europa-Parlamentet opfordrer til, at det grundlæggende demokratisk princip om uddannelsesfrihed genindføres og beskyttes fuldt ud.

Religionsfrihed

- (37) Den 30. december 2011 vedtog det ungarske parlament lov CCVI af 2011 om retten til tanke- og religionsfrihed og ungarske kirkers, trosretningers og religiøse samfunds juridiske status, som trådte i kraft den 1. januar 2012. Loven reviderede mange religiøse organisationers status som juridiske personer og reducerede antallet af retligt anerkendte kirker i Ungarn til 14. Den 16. december 2011 delte Europarådets menneskerettighedskommissær sine betænkeligheder med hensyn til denne lov i en skrivelse til de ungarske myndigheder. I februar 2012 udvidede det ungarske parlament efter internationalt pres antallet af anerkendte kirker til 31. Den 19. marts 2012 vedtog Venedigkommissionen sin udtalelse om lov CCVI af 2011 om retten til tanke- og religionsfrihed og ungarske kirkers, trosretningers og religiøse samfunds juridiske status, hvori den anførte, at loven indeholder en række krav, der er urimelige og baseret på vilkårlige kriterier med hensyn til anerkendelsen af en kirke. Desuden blev det bemærket, at loven har ført til afregistrering af hundredvis af tidligere lovligt anerkendte kirker, og at loven til en vis grad fører til en ulige og endda diskriminerende behandling af trosretninger og religiøse samfund afhængigt af, om de er anerkendte eller ej.
- (38) I februar 2013 fastslog Ungarns forfatningsdomstol, at afregistreringen af anerkendte kirker var forfatningsstridig. Som reaktion på forfatningsdomstolens dom ændrede det

ungarske parlament i marts 2013 grundloven. I juni og september 2013 ændrede det ungarske parlament lov CCVI af 2011 og skabte en todelt klassificering som henholdsvis "religiøst samfund" og "registreret kirke". I september 2013 tildelte det ungarske parlament ved en grundlovsændring desuden sig selv myndighed til at udpege religiøse samfund med henblik på "samarbejde" med staten om "samfundsnyttige opgaver" og gav således sig selv skønsmagter til at anerkende en religiøs organisation med to tredjedels flertal.

- (39) I dom af 8. april 2014, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház og andre mod Ungarn*, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at Ungarn havde overtrådt foreningsfriheden i sammenhæng med tanke- og religionsfriheden. Den ungarske forfatningsdomstol kendte visse regler vedrørende betingelserne for anerkendelse som en kirke for forfatningsstridige og krævede, at lovgiveren bragte de relevante regler i overensstemmelse med kravene i den europæiske menneskerettighedskonvention. Det relevante lovforslag blev dernæst forelagt parlamentet i december 2015, men opnåede ikke det nødvendige flertal. Denne dom er stadig ikke fuldbyrdet.

Foreningsfrihed

- (40) Den 9. juli 2014 tilkendegav Europarådets menneskerettighedskommissær i en skrivelse til de ungarske myndigheder, at han var bekymret over den stigmatiserende sprogbrug blandt politikere, der satte spørgsmålstejn ved lovligheden af NGO'ers arbejde, efter at de ungarske kontrolmyndigheder havde foretaget revisioner af NGO'er, som havde modtaget støtte fra EØS' NGO-fond/norske tilskud. Den ungarske regering har underskrevet en aftale med fonden, og betalingerne af tilskuddene kan således fortsætte. Den 8.-16. februar 2016 besøgte FN's særlige rapportør om situationen for menneskerettighedsforkæmpere Ungarn. I sin rapport anførte han, at der er betydelige udfordringer forbundet med den eksisterende lovramme for udøvelsen af grundlæggende frihedsrettigheder såsom retten til menings- og ytringsfrihed og retten til at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, og at lovgivningen vedrørende den nationale sikkerhed og migration også kan have en restriktiv indvirkning på civilsamfundet.
- (41) I april 2017 blev der forelagt et lovforslag om gennemsigtighed i organisationer, der modtager støtte fra udlandet, for det ungarske parlament med det erklærede formål at indføre krav vedrørende forebyggelse af hvidvask af penge og terrorisme. Venedigkommissionen erkendte i 2013, at der kan være forskellige grunde til at begrænse udenlandsk finansiering, herunder forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, men disse legitime mål bør ikke anvendes som et påskud for at kontrollere NGO'er eller begrænse deres evne til at udføre deres legitime arbejde, navnlig for at forsvare menneskerettighederne. Den 26. april 2017 sendte Europarådets menneskerettighedskommissær en skrivelse til formanden for den ungarske nationalforsamling, hvori han bemærkede, at lovforslaget var blevet forelagt på baggrund af en vedvarende fjendtlig retorik fra visse medlemmer af regeringskoalitionen, der offentligt stemplede nogle NGO'er som "udenlandske agenter" på grundlag af deres finansieringskilde og satte spørgsmålstejn ved deres lovlighed. Begrebet "udenlandske agenter" fandtes dog ikke i lovforslaget. Lignende bekymringer blev nævnt i en erklæring af 7. marts 2017 fra formanden for Europarådets INGO-konference og formanden for ekspertrådet om NGO-lovgivning, i en udtalelse af 24. april fra ekspertrådet om NGO-lovgivning samt i en erklæring af 15. maj 2017 fra FN's særlige rapportør om situationen for menneskerettighedsforkæmpere og om

fremme og beskyttelse af retten til menings- og ytringsfrihed.

- (42) Den 13. juni 2017 vedtog det ungarske parlament lovforslaget med en række ændringer. I sin udtalelse af 20. juni 2017 påpegede Venedigkommissionen, at udtrykket "organisationer, der modtager støtte fra udlandet", er neutralt og beskrivende, og at nogle af ændringerne udgjorde en betydelig forbedring, men fremhævede samtidig, at der ikke var taget hensyn til visse andre bekymringer, og at ændringerne ikke var tilstrækkelige til at fjerne bekymringerne for, at loven ville forårsage en uforholdsmæssig og unødvendig indblanding i forenings- og ytringsfriheden, retten til privatlivets fred og forbuddet mod forskelsbehandling. I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 bemærkede FN's Menneskerettighedskomité, at der ikke var tilstrækkelig begrundelse for at indføre disse krav, og at de syntes at indgå i et forsøg på at miskreditere visse NGO'er, herunder NGO'er, der beskæftiger sig med beskyttelsen af menneskerettighederne i Ungarn.
- (43) Den 7. december 2017 besluttede Kommissionen at anlægge sag mod Ungarn for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser på grund af bestemmelserne i loven om NGO'er, der, efter Kommissionens opfattelse, indirekte diskriminerer og uforholdsmæssigt begrænser donationer fra udlandet til civilsamfundsorganisationer. Desuden gjorde Kommissionen gældende, at Ungarn havde tilsidesat retten til foreningsfrihed og retten til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, der er fastsat i chartret, sammenholdt med traktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser som defineret i artikel 26, stk. 2, og artikel 56 og 63 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde.
- (44) I februar 2018 forelagde den ungarske regering en lovpakke bestående af tre lovforslag (T/19776, T/19775, T/19774). Den 14. februar 2018 udsendte formanden for Europarådets INGO-konference og formanden for ekspertrådet om NGO-lovgivning en erklæring, hvori de fastslog, at pakken ikke er i overensstemmelse med foreningsfriheden, navnlig for NGO'er, der beskæftiger sig med indvandrere. Den 15. februar 2018 gav Europarådets menneskerettighedskommissær udtryk for lignende bekymringer. Den 8. marts 2018 advarede FN's særlige rapportør om fremme og beskyttelse af retten til menings- og ytringsfrihed, FN's særlige rapportør for situationen for menneskerettighedsforkæmpere, FN's uafhængige ekspert om menneskerettigheder og international solidaritet, FN's særlige rapportør om migranternes menneskerettigheder og FN's særlige rapportør om nutidige former for racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance om, at lovforslaget ville føre til upassende indskrænkninger af foreningsfriheden og ytringsfriheden i Ungarn. I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 gav FN's Menneskerettighedskomité udtryk for bekymringer over, at lovpakken ved at henvise til "nationens overlevelse" og beskyttelse af borgerne og kulturen og ved at kæde NGO'ernes arbejde sammen med en påstået international sammensværgelse ville stigmatisere NGO'erne og begrænse deres evne til at udføre deres vigtige aktiviteter til støtte af menneskerettighederne og navnlig af flygtninges, asylansøgere og migranternes rettigheder. Den var endvidere bekymret for, at indførelsen af restriktioner på udenlandsk finansiering til NGO'er ville kunne udnyttes til at lægge et urimeligt pres på dem og til grundløst at blande sig i deres aktiviteter. Et af lovforslagene havde til formål at beskatte NGO-midler, der modtages fra lande uden for Ungarn, herunder finansiering fra Unionen, med 25 %. Lovpakken vil desuden fratage NGO'er et retsmiddel til at klage over vilkårlige afgørelser. Den 22. marts bad Udvalget om Retlige Anliggender og Menneskerettigheder under Europarådets Parlamentariske Forsamling Venedigkommissionen om en udtalelse om

lovforslagene.

- (45) Den 29. maj 2018 fremlagde den ungarske regering et lovforslag om ændring af visse love om foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring (T/333). Forslaget er en revideret udgave af den tidligere lovpakke, og der foreslås strafferetlige sanktioner for at "lette ulovlig indvandring". Samme dag opfordrede FN's flygtningehøjkommissær til, at forslaget trækkes tilbage, og udtrykte bekymring for, at disse forslag, hvis de blev vedtaget, ville fratage folk, der er tvunget til at flygte fra deres hjem, nødvendig hjælp og ydelser og yderligere polarisere den offentlige debat og forstærke de tiltagende fremmedfjendske holdninger. Den 1. juni 2018 gav Europarådets menneskerettighedskommissær udtryk for lignende bekymringer. Den 31. maj 2018 bekræftede formanden for Udvalget om Retlige Anliggender og Menneskerettigheder under Europarådets Parlamentariske Forsamling sin anmodning om en udtalelse fra Venedigkommissionen om det nye lovforslag. Forslaget blev vedtaget den 20. juni 2018, inden Venedigkommissionen havde afgivet sin udtalelse. Den 21. juni 2018 fordømte FN's højkommissær for menneskerettigheder den afgørelse, som det ungarske parlament havde truffet. Den 22. juni 2018 anførte Venedigkommissionen og OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, at bestemmelsen om strafferetligt ansvar kan bremse beskyttede organisatoriske og ekspressive aktiviteter og krænke retten til foreningsfrihed og ytringsfrihed, og at den bør derfor ophæves. Den 19. juni 2018 sendte Kommissionen en formel åbningsskrivelse til Ungarn omkring den nye lovgivning, der gør aktiviteter, der støtter ansøgninger om asyl og opholdstilladelse, kriminelle og i endnu større grad begrænser retten til at anmode om asyl.

Retten til ligebehandling

- (46) Den 17.-27. maj 2016 besøgte FN's arbejdsgruppe om diskrimination mod kvinder i lovgivningen og i praksis Ungarn. I sin rapport advarede arbejdsgruppen om, at en konservativ familiestruktur, som sikres beskyttelse, da den betragtes som afgørende for nationens overlevelse, ikke bør medføre ubalance i forhold til kvinders politiske, økonomiske og sociale rettigheder og styrkelsen af kvinders stilling. Arbejdsgruppen påpegede også, at kvinders ret til ligestilling ikke blot kan anskues i sammenhæng med beskyttelsen af sårbare grupper som børn, ældre og handicappede, da de er en integreret del af alle disse grupper. Nye skolebøger indeholder stadig kønsstereotyper, hvor kvinder hovedsageligt afbildes som mødre og hustruer og i visse tilfælde også mødre, der er mindre intelligente end fædre. På den anden side anerkendte arbejdsgruppen den ungarske regerings bestræbelser på at styrke foreningen af arbejdsliv og familieliv gennem indførelse af generøse bestemmelser i systemet for familieydelse og i forbindelse med dagtilbud. I sin rapport af 27. juni 2018 anførte den begrænsede valgobservationsmission for det ungarske parlamentsvalg i 2018 under OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, at kvinder er underrepræsenterede i det politiske liv, og at der ikke er retlige krav til fremme af ligestilling mellem kønnene ved valg. Selv om et af de største partier har en kvinde som topkandidat på den nationale liste, og flere partier behandler kønsrelaterede spørgsmål i deres programmer, var der under valgkampen, herunder i medierne, kun ringe opmærksomhed omkring kvinders indflydelse.
- (47) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 glædede FN's Menneskerettighedskomite sig over undertegnelsen af Istanbulkonventionen, men beklagede, at stereotype patriarkalske holdninger stadig er fremherskende i Ungarn med hensyn til kvinders stilling i samfundet, og den bemærkede med bekymring

fremtrædende politikeres diskriminerende bemærkninger om kvinder. Den bemærkede også, at den ungarske straffelov ikke fuldt ud beskytter kvindelige ofre for vold i hjemmet. Den udtrykte bekymring over, at kvinder er underrepræsenterede i beslutningstagende stillinger i den offentlige sektor, navnlig i ministerier og i det ungarske parlament. Istanbulkonventionen er endnu ikke ratificeret.

- (48) Den ungarske grundlov indeholder obligatoriske bestemmelser om beskyttelse af forældre på arbejdspladsen og overholdelse af princippet om ligebehandling; som konsekvens heraf findes der særlige arbejdsmarkedsbestemmelser for kvinder og for mødre og fædre, der opfostrer børn. Den 27. april 2017 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Ungarn til at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF¹ korrekt, idet ungarsk ret muliggør en undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn, der er langt bredere end den undtagelse, der er indeholdt i direktivet. Samme dag sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Ungarn for manglende overholdelse af direktiv 92/85/EØF², hvori den påpegede, at arbejdsgivere har pligt til at tilpasse arbejdsvilkårene for gravide og ammende arbejdstagere for at undgå risiko for deres sikkerhed eller sundhed. Den ungarske regering har forpligtet sig til at ændre de nødvendige bestemmelser i lov CXXV af 2003 om ligebehandling og fremme af lige muligheder samt lov I af 2012 om arbejdsloven. Sagen blev derfor afsluttet den 7. juni 2018.
- (49) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 gav FN's Menneskerettighedskomité udtryk for betænkeligheder ved, at grundlovens forbud mod forskelsbehandling ikke udtrykkeligt nævner seksuel orientering og kønsidentitet som grunde til forskelsbehandling, og at dens begrænsede definition af familie kan give anledning til forskelsbehandling, da visse familietyper ikke er omfattet, herunder par af samme køn. Menneskerettighedskomitéen var også bekymret over voldshandlinger og de fremherskende negative stereotyper og fordomme mod lesbiske, bøsser, biseksuelle og transpersoner, navnlig på beskæftigelses- og uddannelsesområdet.
- (50) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 udtrykte FN's Menneskerettighedskomité også bekymring over tvangsanbringelse i sundhedsinstitutioner, isolation og tvungen behandling af et stort antal personer med mentale og psykosociale handicap samt indberettede tilfælde af vold og grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling og påstande om et stort antal dødsfald i lukkede institutioner, som ikke er blevet efterforsket.

Rettigheder, der tilkommer personer, som tilhører mindretal, herunder romaer og jøder, og beskyttelse mod hadefulde udtalelser mod sådanne mindretal

- (51) Europarådets kommissær for menneskerettigheder tilkendegav i rapporten fra sit besøg i Ungarn, som blev offentliggjort den 16. december 2014, at han var bekymret over den forværrede situation hvad angår racisme og intolerance i Ungarn, og at

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23).

² Rådets direktiv 92/85/EØF af 19. oktober 1992 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere, som er gravide, som lige har født, eller som ammer (tiende særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 348 af 28.11.1992, s. 1).

romafjendtligheden, der blev omtalt som særlig barsk, var den mest åbenlyse form for intolerance og omfattede vold mod romabefolkningen og paramilitære optog og patruljering i landsbyer med romabefolkning. Han påpegede også, at selv om de ungarske myndigheder har indtaget holdninger, der fordømmer antisemitiske ytringer, er antisemitisme et tilbagevendende problem, som viser sig i form af hadefulde tale og tilfælde af vold mod jøder eller hærværk mod jødisk ejendom. Desuden nævnte han en genopblussen af fremmedhad rettet mod indvandrere, herunder asylansøgere og flygtninge, og intolerance, der påvirker andre sociale grupper som LGBTI-personer, fattige og hjemløse. Den Europæiske Kommission mod Racisme og Fremmedhad (ECRI) nævnte lignende problemer i sin rapport om Ungarn af 9. juni 2015.

- (52) I sin fjerde udtalelse om Ungarn af 25. februar 2016 bemærkede det rådgivende udvalg for rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal, at romaer fortsat udsættes for systematisk forskelsbehandling og ulighed inden for alle livets områder, herunder adgang til bolig, beskæftigelse, uddannelse og sundhedspleje og deltagelse i det sociale og politiske liv. I sin resolution af 5. juli 2017 opfordrede Europarådets Ministerkomité de ungarske myndigheder til at gøre en vedvarende og effektiv indsats for at forebygge, bekæmpe og straffe ulighed og forskelsbehandling af romaer, til i tæt samråd med repræsentanter for romaer at forbedre deres levevilkår og adgang til sundhedspleje og beskæftigelse, til at træffe effektive foranstaltninger til at sætte en stopper for praksis, der fører til den fortsatte segregering af romabørn i skolerne, og forstærke indsatsen for at afhjælpe de svigt, som romabørn oplever inden for uddannelse, sikre, at romabørn får lige muligheder for adgang til kvalitetsuddannelse på alle niveauer, og fortsætte med at træffe foranstaltninger til at forhindre, at børn med urette anbringes i specialskoler og -klasser. Den ungarske regering har truffet adskillige betydelige foranstaltninger for at fremme inklusionen af romaer. Den 4. juli 2012 vedtog regeringen handlingsplanen for jobsikring for at finde job til ugunstigt stillede arbejdstagere og fremme beskæftigelsen for langtidsledige. Den har ligeledes vedtaget sektorstrategien på sundhedsområdet "Et sundt Ungarn 2014-2020" for at mindske uligheden på sundhedsområdet. I 2014 vedtog den en strategi for perioden 2014-2020 for håndtering af slumlignende boligforhold i segregerede boligområder. Ikke desto mindre er andelen af unge romaer, som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, steget fra 38 % i 2011 til 51 % i 2016, jf. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder's rapport om grundlæggende rettigheder 2018.
- (53) I sin dom af 29. januar 2013, *Horváth og Kiss mod Ungarn*, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den relevante ungarske lovgivning, således som den anvendes i praksis, manglede passende garantier og resulterede i overrepræsentation og segregering af romabørn i specialskoler på grund af den systematiske fejlagnostisering af psykiske handicap, hvilket udgør en krænkelse af retten til uddannelse uden forskelsbehandling. Denne dom er stadig ikke fuldbyrdet.
- (54) Den 26. maj 2016 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til de ungarske myndigheder angående både ungarsk lovgivning og administrativ praksis, der resulterer i, at romabørn er uforholdsmæssigt overrepræsenteret i specialskoler for psykisk handicappede børn og udsat for en betydelig grad af segregeret undervisning i almindelige skoler, og at dette forhindrer social inklusion. Den ungarske regering gik aktivt ind i en dialog med Kommissionen. Den ungarske inklusionsstrategi fokuserer på at fremme integreret undervisning, mindske segregering, bryde overførslen af ugunstige sociale vilkår fra generation til generation og etablere et inklusivt skolemiljø. Desuden blev loven om det nationale uddannelsessystem udvidet med yderligere garantier fra

januar 2017, og den ungarske regering iværksatte officielle revisioner i 2011-2015 efterfulgt af foranstaltninger gennemført af offentlige instanser.

- (55) I sin dom af 20. oktober 2015, *Balázs mod Ungarn*, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at forbuddet mod forskelsbehandling var blevet tilsidesat, da der ikke var blevet taget hensyn til en påstand om, at årsagen til et overfald var romaafjendtlighed. I sin dom af 12. april 2016, *R.B. mod Ungarn*, og sin dom af 17. januar 2017, *Király og Dömötör mod Ungarn*, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at retten til privatlivets fred var blevet tilsidesat, da påstande om racistisk begrundede overgreb ikke var blevet undersøgt tilstrækkeligt. I sin dom af 31. oktober 2017, *M.F. mod Ungarn*, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at forbuddet mod forskelsbehandling var blevet tilsidesat sammenholdt med forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling, da myndighederne ikke havde undersøgt de mulige racistiske motiver bag den pågældende hændelse. Disse domme er stadig ikke fuldbyrdede. Efter sagerne *Balázs mod Ungarn* og *R.B. mod Ungarn* er ændringen af de faktiske omstændigheder omkring forbrydelsen "opfordring til vold eller had over for samfundet" imidlertid trådt i kraft i straffeloven den 28. oktober 2016 med henblik på gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA¹. I 2011 var straffeloven blevet ændret for at forhindre kampagner fra yderligtgående, højreorienterede, paramilitære grupper ved at indføre betegnelsen "forbrydelse i uniform", som betyder, at enhver provokerende og usocial adfærd, der skaber frygt hos et medlem af en national, etnisk eller religiøs gruppe, kan straffes med tre års fængsel.
- (56) OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder besøgte fra den 29. juni til den 1. juli 2015 Ungarn for at foretage en vurdering på stedet på baggrund af rapporter om foranstaltninger, der var truffet af de lokale myndigheder i byen Miskolc i form af tvangsudsættelser af romaer. De lokale myndigheder havde allerede inden ændringen af den lokale bekendtgørelse i 2014 indført en model for romaafjendtlige foranstaltninger, og offentlige personer i byen fremsatte ofte romaafjendtlige udtalelser. Der blev rapporteret, at Miskolcs borgmester i februar 2013 havde udtalt, at han ønskede at rense byen for "antisociale, perverse romaer", som efter sigende ulovligt modtog støtte fra Nest-programmet (Fészekrakó-programmet) til boligsikring og for personer, der bor i sociale boliger med husleje- og vedligeholdelsestilskud. Hans udtalelser markerede begyndelsen på en række udsættelser, og i løbet af den måned blev 50 af de 273 lejligheder i den relevante kategori revet ned – herunder for at skabe plads til renovering af et stadion. På grundlag af en appel fra det ansvarlige regeringskontor ophævede højesteret de relevante bestemmelser i sin beslutning af 28. april 2015. Kommissæren for grundlæggende rettigheder og vicekommissæren for nationale mindretals rettigheder udsendte den 5. juni 2015 en fælles erklæring om krænkelse af de grundlæggende rettigheder for romaerne i Miskolc, men de lokale myndigheder undlod at følge henstillingerne heri. Ligebehandlingsmyndigheden i Ungarn foretog også en undersøgelse og kom med sin afgørelse i juli 2015, hvori den opfordrede de lokale myndigheder til at indstille alle udsættelser og udarbejde en handlingsplan for, hvordan man kunne tilbyde boliger, der var i overensstemmelse med den menneskelige værdighed. Den 26. januar 2016 sendte Europarådets kommissær for menneskerettigheder en skrivelse til regeringerne i Albanien, Bulgarien, Frankrig,

¹ Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen (EUT L 328 af 6.12.2008, s. 55).

Ungarn, Italien, Serbien og Sverige om tvangsudsættelser af romaer. I skrivelsen til de ungarske myndigheder blev der givet udtryk for bekymring med hensyn til behandlingen af romaer i Miskolc. Handlingsplanen blev vedtaget den 21. april 2016, og i mellemtiden oprettede man også et agentur for sociale boliger. I sin afgørelse af 14. oktober 2016 fandt ligestillingsmyndigheden, at kommunen opfyldte sine forpligtelser. Ikke desto mindre nævnte ECRI i sine konklusioner om gennemførelsen af henstillingerne vedrørende Ungarn, der blev offentliggjort den 15. maj 2018, at henstillingen ikke var blevet gennemført, selv om der var sket en vis positiv udvikling med hensyn til at forbedre romaernes boligforhold.

- (57) I sin resolution af 5. juli 2017 opfordrede Europarådets Ministerkomité de ungarske myndigheder til at fortsætte med at forbedre dialogen med det jødiske samfund og gøre den permanent, til at give bekæmpelse af antisemitisme i det offentlige rum højeste prioritet, til at gøre en vedvarende indsats for effektivt at forebygge, udpege, efterforske, retsforfølge og straffe alle racistisk og etnisk motiverede eller antisemitiske handlinger, herunder hærverk og hadefuldt tale, og til at overveje en lovændring med henblik på at sikre den videst mulige retsbeskyttelse mod racistiske forbrydelser.
- (58) Den ungarske regering beordrede, at livrenten for holocaustoverleverere skal hæves med 50 % i 2012, oprettede en ungarsk holocaustmindekomité for året 2014 i 2013, udnævnte 2014 til mindeår for holocaust, iværksatte renoverings- og restaurationsprogrammer for adskillige ungarske synagoger og jødiske kirkegårde og er i øjeblikket i gang med forberedelserne til de europæiske Maccabi Lege, der skal afholdes i Budapest i 2019. I ungarsk lovgivning identificeres en række lovovertrædelser, der vedrører had eller tilskyndelse til had, herunder antisemitiske eller holocaustfornægtende handlinger eller ringeagtssytringer. Ungarn fik i 2015-2016 overdraget formandskabet for International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). Ikke desto mindre fremførte Ungarns premierminister i en tale 15. marts 2018 i Budapest polemiske angreb, der omfattede klart antisemitiske stereotyper, imod George Soros, der kunne anses for at være strafbare.
- (59) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 udtrykte FN's Menneskerettighedskomité bekymring over beretninger om, at romabefolkningen fortsat udsættes for udbredt forskelsbehandling og udstødelse, arbejdsløshed samt bolig- og uddannelsesmæssig segregering. Den er særlig bekymret over, at segregering i skolen, navnlig i skoler, der er drevet af kirker, og privatskoler, til trods for bestemmelserne i uddannelsesloven fortsat er udbredt, og at antallet af romabørn, der anbringes i skoler for børn med milde handicap, er uforholdsmæssigt højt. Den nævnte også bekymringer over udbredelsen af hadforbrydelser og hadefuldt tale i den politiske debat, i medierne og på internettet, der er rettet mod mindretal, især romaer, muslimer, migranter og flygtninge, herunder i forbindelse med statsfinansierede oplysningskampagner. Menneskerettighedskomitéen udtrykte bekymring over udbredelsen af antisemitiske stereotyper. Den bemærkede desuden med bekymring påstande om, at antallet af registrerede hadforbrydelser er ekstremt lavt, fordi politiet ofte undlader at efterforske og retsforfølge troværdige påstande om hadforbrydelser og hadefuldt tale. Endelig var Menneskerettighedskomitéen bekymret over rapporter om politiets vedvarende brug af racemæssig profilering af romaer.
- (60) I en sag vedrørende landsbyen Gyöngyöspata, hvor det lokale politi kun pålagde romaer bøder for mindre trafikforseelser, fandt dommen i første instans, at denne praksis udgjorde chikane og direkte forskelsbehandling af romaer, selv om de enkelte

foranstaltninger var lovlige. Retten i anden instans og højesteret afgjorde, at den ungarske borgerrettighedsforening (HCLU), som havde indbragt sagen *actio popularis*, ikke kunne godtgøre forskelsbehandling. Sagen blev indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

- (61) I henhold til den fjerde ændring af grundloven må "ytringsfriheden ikke anvendes med det formål at krænke den ungarske nations eller andre nationale etniske, racemæssige eller religiøse samfunds værdighed". Den ungarske straffelov straffer tilskyndelses til vold eller had mod et medlem af et samfund. Regeringen har nedsat en arbejdsgruppe mod hadforbrydelser, der tilbyder uddannelse til politifolk og hjælper ofre med at samarbejde med politiet og indberette hændelser.

Grundlæggende rettigheder for migranter, asylansøgere og flygtninge

- (62) Den 3. juli 2015 udtrykte FN's flygtningehøjkommissær bekymring vedrørende hasteproceduren for ændring af asyllovgivningen. Den 17. september 2015 meddelte FN's højkommissær for menneskerettigheder, at Ungarn med sin behandling af flygtninge og migranter efter hans opfattelse krænker folkeretten. Den 27. november 2015 fremsatte Europarådets menneskerettighedskommissær en erklæring om, at Ungarns reaktion på flygtningeudfordringen ikke overholder menneskerettighederne. Den 21. december 2015 opfordrede FN's flygtningehøjkommissær, Europarådet og OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder indtrængende Ungarn til at afstå fra politikker og praksis, der fremmer intolerance og frygt og giver næring til fremmedhad mod flygtninge og migranter. Den 6. juni 2016 udtrykte FN's flygtningehøjkommissær bekymring over det stigende antal påstande om grænsemyndigheders overgreb mod asylansøgere og migranter i Ungarn, og over de mere restriktive grænse- og lovforanstaltninger, herunder vedrørende adgangen til asylprocedurer. Den 10. april 2017 anmodede FN's flygtningehøjkommissær om omgående suspension af Dublinoverførsler til Ungarn. I 2017 blev 2 880 ud af 3 397 indgivne ansøgninger om international beskyttelse i Ungarn afvist, hvilket svarer til en afslagsrate på 69,1 %. I 2015 blev der truffet 40 positive afgørelser, dvs. 9 %, i 480 appelsager om ansøgninger om tildeling af international beskyttelse. I 2016 blev der truffet 5 positive afgørelser, dvs. 1 %, i 775 appelsager, mens der i 2017 slet ikke var nogen appelsager.
- (63) Den ansvarlige for grundlæggende rettigheder i Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning besøgte Ungarn i oktober 2016 og i marts 2017, da vedkommende var bekymret for, om Agenturet opererer under betingelser, som ikke er i overensstemmelse med respekt for og beskyttelse og overholdelse af rettighederne for personer, der krydser grænsen mellem Serbien og Ungarn, hvilket kunne sætte Agenturet i en situation, der indebærer faktiske overtrædelser af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Den ansvarlige for grundlæggende rettigheder konkluderede i marts 2017, at risikoen for, at Agenturet har et medansvar for krænkelser af grundlæggende rettigheder i henhold til artikel 34 i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, fortsat er meget stor.
- (64) Den 3. juli 2014 tilkendegav FN's arbejdsgruppe om vilkårlig tilbageholdelse, at situationen for asylansøgere og irregulære migranter kræver betydelige forbedringer og opmærksomhed for at undgå vilkårlige frihedsberøvelser. Lignende bekymringer om tilbageholdelser, navnlig af uledsagede mindreårige, er blevet delt af Europarådets menneskerettighedskommissær i rapporten af 16. december 2014 på baggrund af hans

besøg i Ungarn. Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf (CPT), der besøgte Ungarn den 21.-27. oktober 2015, anførte i sin rapport, at et stort antal udenlandske statsborgere (herunder uledsagede mindreårige) hævder, at de var blevet fysisk mishandlet af politibetjente og bevæbnede vagter, der arbejdede i interneringscentre for indvandrere og asylansøgere. Den 7. marts 2017 gav FN's flygtningehøjkommissær udtryk for bekymring over, at Ungarns parlament havde vedtaget en ny lov, som stiller krav om, at alle asylansøgere, herunder børn, skal frihedsberøves i al den tid, deres asylprocedure pågår. Den 8. marts 2017 udsendte Europarådets menneskerettighedskommissær en erklæring, der havde udtryk for lignende bekymringer. Den 31. marts 2017 opfordrede FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur indtrængende Ungarn til omgående at tage hånd om den overdrevne brug af frihedsberøvelse og undersøge alternativer.

- (65) I sin dom af 5. juli 2016, *O.M. mod Ungarn*, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at retten til frihed og sikkerhed var blevet tilsidesat i form af frihedsberøvelser, der synes vilkårlige. Navnlig udviste myndighederne manglende omhu, når de beordrede tilbageholdelse af ansøgere uden at tage hensyn til, om sårbare personer – f.eks. når ansøgeren var en LGBT-person – var sikre eller usikre i interneringscentre blandt andre frihedsberøvede personer, hvoraf mange var kommet fra lande med udbredte kulturelle og religiøse fordomme mod sådanne personer. Denne dom er stadig ikke fuldbyrdet.
- (66) Den 12.-16. juni 2017 besøgte Europarådets generalsekretærs særlige repræsentant om migration og flygtninge Serbien og to transitområder i Ungarn. I sin rapport anførte den særlige repræsentant, at tilbagevisning af migranter og flygtninge fra Ungarn til Serbien med magt giver anledning til bekymring med hensyn til artikel 2 (retten til liv) og artikel 3 (forbud mod tortur) i den europæiske menneskerettighedskonvention. Den særlige repræsentant konstaterede også, at den restriktive praksis for asylansøgers adgang til transitområderne i Röszke og Tompa ofte får asylansøgerne til at søge efter ulovlige måder at krydse grænsen på, hvor de er henvist til menneskesmuglere og menneskehandlere med alle de risici, som det indebærer. Han anførte, at de asylprocedurer, der gennemføres i transitområderne, ikke er tilstrækkelige til at beskytte asylansøgere mod tilbagesendelse til lande, hvor de risikerer at blive udsat for en behandling, der er i strid med artikel 2 og 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Den særlige repræsentant konkluderede, at det er nødvendigt, at Ungarns lovgivning og praksis bringes i overensstemmelse med kravene i den europæiske menneskerettighedskonvention. Den særlige repræsentant fremsatte adskillige henstillinger, bl.a. en opfordring til de ungarske myndigheder til at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder ved at gennemgå den relevante lovramme og ændre relevant praksis, for at sikre, at ingen udenlandske statsborgere, der ankommer til grænsen, eller som befinder sig på ungarsk område, afskrækkes fra at ansøge om international beskyttelse. Den 5.-7. juli 2017 besøgte en delegation fra Europarådets Lanzarotekomité (Komitéen af Kontraherende parter i Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug) ligeledes to transitområder og fremsatte en række henstillinger, herunder en opfordring til at behandle alle personer under 18 år som børn uden forskelsbehandling på grundlag af deres alder, sikre, at alle børn under ungarsk jurisdiktion beskyttes mod seksuel udnyttelse og misbrug af børn, og systematisk at anbringe dem i almindelige institutioner til beskyttelse af børn for at undgå mulig seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug af dem begået af voksne og unge i transitområderne. Den 18.-20. december 2017 besøgte en delegation fra Europarådets ekspertgruppe til bekæmpelse af

menneskehandel (Greta) Ungarn, herunder to transitområder, og konkluderede, at et transitområde, som i praksis er et sted, hvor mennesker berøves deres frihed, ikke kan betragtes som passende og sikre opholdssteder for ofre for menneskehandel. Den opfordrede de ungarske myndigheder til at vedtage en retlig ramme med henblik på identifikation af ofre for menneskehandel blandt tredjelandsstatsborgere uden lovligt ophold og styrke procedurerne for identifikation af ofre for menneskehandel blandt asylansøgere og ulovlige migranter. Desuden indførtes der fra 1. januar 2018 yderligere bestemmelser til gavn for mindreårige i almindelighed og uledsagede mindreårige i særdeleshed. Der blev bl.a. udviklet en særlig undervisningsplan for mindreårige asylansøgere. ECRI nævnte i sine konklusioner om gennemførelsen af henstillingerne vedrørende Ungarn, der blev offentliggjort den 15. maj 2018, at den, samtidig med at den erkender, at Ungarn har stået over for enorme udfordringer som følge af den massive tilstrømning af migranter og flygtninge, er forfærdet over de foranstaltninger, der er blevet truffet som reaktion herpå, og den alvorlige forværring af situationen siden dens femte rapport. Myndighederne bør hurtigst muligt sætte en stopper for frihedsberøvelser i transitområderne, navnlig af familier med børn og alle uledsagede mindreårige.

- (67) I midten af august 2018 ophørte indvandringsmyndighederne med at give fødevarer til voksne asylansøgere, som indbragte afgørelser om afvisning af ansøgninger for retten. Flere asylansøgere måtte anmode om foreløbige forholdsregler fra ECHR's side for at begynde at modtage fødevarer. Menneskerettighedsdomstolen pålagde i to sager den 10. august 2018 og i et tredje tilfælde den 16. august 2018 foreløbige forholdsregler og beordrede levering af fødevarer til ansøgerne. De ungarske myndigheder har efterkommet afgørelserne.
- (68) I sin dom af 14. marts 2017, *Ilias og Ahmed mod Ungarn*, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at sagsøgernes ret til frihed og sikkerhed var blevet tilsidesat. Menneskerettighedsdomstolen fandt også, at forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling var blevet tilsidesat i forbindelse med sagsøgernes udvisning til Serbien, samt at retten til effektive retsmidler var blevet tilsidesat i forbindelse med deres frihedsberøvelse i transitområdet i Röszke. Sagen verserer i øjeblikket ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol Store Afdeling.
- (69) Den 14. marts 2018 idømte en ungarsk domstol Ahmed H., der er syrer med bopæl i Cypern, og som forsøgte at hjælpe sin familie med at flygte fra Syrien og krydse den serbisk-ungarske grænse i september 2015, syv års fængsel og 10 års udvisning af landet på grundlag af beskyldninger om "terrorhandlinger", hvilket rejser spørgsmål om den korrekte anvendelse af terrorlovene i Ungarn samt om retten til en retfærdig rettergang.
- (70) I sin dom af 6. september 2017 i sag C-643/15 og C-647/15 afviste Den Europæiske Unions Domstol alle Slovakiets og Ungarns påstande i søgsmålene imod den midlertidige ordning til obligatorisk flytning af asylansøgere i henhold til Rådets afgørelse (EU) 2015/1601. Efter denne dom har Ungarn imidlertid ikke efterkommet afgørelsen. Den 7. december 2017 besluttede Kommissionen at anlægge sag mod Den Tjekkiske Republik, Ungarn og Polen ved Den Europæiske Unions Domstol for manglende overholdelse af deres retlige forpligtelser vedrørende flytning.
- (71) Den 7. december 2017 besluttede Kommissionen at gå videre med traktatbrudsproceduren mod Ungarn vedrørende landets asyllovgivning og sende en

begrundet udtalelse. Kommissionen mener, at den ungarske lovgivning ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU¹, 2008/115/EF² og 2013/33/EU³ og flere af chartrets bestemmelser. Den 19. juli 2018 besluttede Kommissionen at indbringe Ungarn for Domstolen for manglende overensstemmelse mellem landets asyl- og tilbagesendelseslovgivning og EU-retten.

- (72) I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 udtrykte FN's Menneskerettighedskomité bekymring for, at den ungarske lov fra marts 2017, som fastsætter, at alle asylansøgere med undtagelse af uledsagede børn, der identificeres som værende under 14 år, automatisk skal anbringes i transitområder i den tid, deres asylprocedure pågår, ikke opfylder de retlige standarder, fordi den giver mulighed for langvarig frihedsberøvelse på ubestemt tid, mangler retlige krav om hurtig undersøgelse af hver enkelt asylansøgers specifikke forhold og ikke indeholder proceduremæssige garantier for, at anbringelse i transitområder på meningsfuld måde kan anfægtes. Menneskerettighedskomitéen var især bekymret over rapporter om den udbredte brug af automatisk frihedsberøvelse af migranter i interneringscentre i Ungarn og var bekymret over, at begrænsninger af den personlige frihed er blevet anvendt som et generelt afskrækkende middel mod ulovlig indrejse frem for i forbindelse med en konkret individuel risikovurdering. Desuden var Menneskerettighedskomitéen bekymret over påstande om de meget ringe forhold i visse interneringscentre. Den bemærkede med bekymring den lov om tilbagedrivelse, der blev indført i juni 2016, og som giver politiet mulighed for uden videre at udsende personer, der har krydset grænsen ulovligt og er tilbageholdt på ungarsk territorium inden for 8 km fra grænsen, og som efterfølgende udvidet til at gælde for hele Ungarns territorium, samt bekendtgørelse nr. 191/2015, der udpeger Serbien som et "sikkert tredjeland" og giver mulighed for at foretage tilbagedrivelsers på grænsen mellem Ungarn og Serbien. Menneskerettighedskomitéen bemærkede med bekymring rapporter om, at tilbagedrivelsers er blevet anvendt uden forskel, og at personer, der udsættes for denne foranstaltning, har meget begrænset mulighed for at indgive en asylansøgning eller ret til at klage. Den bemærkede ligeledes med bekymring rapporter om kollektive og voldelige udvisninger, herunder påstande om gennembankninger, angreb fra politihunde og beskydning med gummikugler, der gav alvorlige skader og i mindst et tilfælde kostede en asylansøger livet. Den var også bekymret over rapporter om mangelfulde aldersvurderinger af mindreårige asylansøgere og uledsagede mindreårige i transitområderne, idet vurderingerne i vid udstrækning består i en eksperts undersøgelse af personens udseende og ikke er nøjagtige, og over rapporter om, at disse asylansøgere ikke har tilstrækkelig adgang til undervisning, sociale og psykologiske tjenester og retshjælp. I henhold til det nye forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU skal en lægelig vurdering af alder være en foranstaltning i sidste udvej.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 60).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96).

Økonomiske og sociale rettigheder

- (73) Den 15. februar 2012 og den 11. december 2012 opfordrede FN's særlige rapportør om ekstrem fattigdom og menneskerettigheder og FN's særlige rapportør om retten til en passende bolig Ungarn til at genoverveje lovgivning, der giver de lokale myndigheder mulighed for at straffe hjemløshed, og at håndhæve forfatningsdomstolens afgørelse om at afkriminalisere hjemløshed. Europarådets menneskerettighedskommissær gav i rapporten fra sit besøg i Ungarn, som blev offentliggjort den 16. december 2014, udtryk for bekymring over foranstaltninger, der er truffet for at forbyde overnatning i det fri og opførelse af skure og hytter, hvilket i vid udstrækning er blevet beskrevet som foranstaltninger, der i praksis kriminaliserer hjemløshed. Menneskerettighedskommissæren opfordrede de ungarske myndigheder til at undersøge indberettede tilfælde af tvangsudsættelser uden alternative løsninger og tilfælde, hvor børn er blevet fjernet fra deres familie på grund af dårlige socioøkonomiske forhold. I sine afsluttende bemærkninger af 5. april 2018 udtrykte FN's Menneskerettighedskomite bekymring over statslig og lokal lovgivning baseret på den fjerde ændring af grundloven, der forbyder overnatning i det fri på mange offentlige områder og reelt straffer hjemløshed. Den 20. juni 2018 vedtog det ungarske parlament den syvende ændring af grundloven, som forbyder sædvanligt opholdssted i offentlige rum. Samme dag kaldte FN's særlige rapportør om retten til en passende bolig Ungarns skridt til at gøre hjemløshed til en forbrydelse for grusomme og uforenelige med den internationale menneskerettighedslovgivning.
- (74) Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder konstaterede i sine konklusioner fra 2017, at Ungarn ikke overholder den europæiske socialpagt, med den begrundelse, at selvstændige og husarbejdere samt andre kategorier af arbejdstagere ikke er beskyttet af regler for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, at foranstaltningerne til nedbringelse af mødredødeligheden har været utilstrækkelige, at mindstebeløbet for alderspension er utilstrækkeligt, at mindstebeløbet for arbejdsløshedsunderstøttelse er utilstrækkeligt, at den maksimale varighed af udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge er for kort, og at mindstebeløbet for genoptrænings- og invaliditetsydelse i visse tilfælde er utilstrækkeligt. Komitéen konkluderede desuden, at Ungarn ikke overholder den europæiske socialpagt, med den begrundelse, at den sociale bistand, der udbetales til en enkelt person uden ressourcer, herunder ældre, ikke er tilstrækkelig, at der ikke er sikret lige adgang til sociale tjenester for lovligt bosatte borgere fra alle medlemsstater, og at det ikke er påvist, at der er et tilstrækkeligt udbud af boliger til sårbare familier. Hvad angår fagforeningsrettigheder, anførte komitéen, at arbejdstagernes ret til årlig betalt ferie ikke er sikret tilstrækkeligt, at der ikke er truffet foranstaltninger, som fremmer og tilskynder til indgåelse af kollektive overenskomster, selv om beskyttelse af arbejdstagerne i kraft af sådanne overenskomster er særdeles beskeden i Ungarn, og at retten til at iværksætte en strejke i det offentlige er forbeholdt fagforeninger, som er parter i aftaler med regeringen. Kriterierne for, hvilke offentligt ansatte der ikke har ret til at strejke, ligger uden for charterets anvendelsesområde. Fagforeningerne for offentligt ansatte kan kun opfordre til at strejke efter godkendelse af flertallet af de berørte medarbejdere.
- (75) Siden december 2010 har strejker i Ungarn i princippet været ulovlige, efter at Victor Orbans regering vedtog en ændring af den såkaldte lov om strejker. Ændringerne betyder, at strejker i princippet vil være tilladt i virksomheder, der er knyttet til den offentlige administration gennem offentlige tjenesteydelseskontrakter. Ændringerne gælder ikke for faggrupper, der ganske enkelt ikke har en sådan ret såsom

lokomotivførere, politibetjente, sundhedspersonale og flyveledere. Problemet ligger et andet sted, nemlig i den andel af de ansatte, der skal deltage i urafstemningen om strejke for at gøre den gyldig, som er op til 70 %. Herefter træffes afgørelsen om strejkens lovlighed af en arbejdsret, der er fuldstændig underlagt staten. I 2011 blev der indgivet ni anmodninger om tilladelse til at strejke. I syv tilfælde blev de afvist uden begrundelse. To af dem blev behandlet, men det viste sig umuligt at udstede en afgørelse.

- (76) I rapporten fra FN's Komité for Barnets Rettigheder om de konkluderende bemærkninger om den kombinerede tredje, fjerde og femte periodiske rapport om Ungarn, der blev offentliggjort den 14. oktober 2014, blev der udtrykt bekymring over det stigende antal tilfælde, hvor børn fjernes fra deres familie på grund af dårlige socioøkonomiske forhold. Forældre kan få fjernet deres barn på grund af arbejdsløshed, mangel på sociale boliger og pladsmangel på midlertidige indkvarteringsinstitutioner. Ifølge en undersøgelse fra det europæiske center for romaers rettigheder påvirker denne praksis romafamilier og -børn i uforholdsmæssig grad.
- (77) I sin henstilling af 23. maj 2018 med henblik på Rådets henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2018 anførte Kommissionen, at andelen af personer, der er truet af fattigdom og social udstødelse, er faldet til 26,3 % i 2016, men stadig ligger over EU-gennemsnittet. Børn er generelt mere udsat for fattigdom end andre aldersgrupper. Niveauet for mindsteindkomstydelse ligger mere end 50 % under fattigdomsgrænsen for en enkelt husholdning, hvilket placerer det blandt de laveste i Unionen. Arbejdsløshedsunderstøttelsen er langt fra tilstrækkelig: den maksimale dagpengeperiode på tre måneder er den korteste i EU og udgør kun ca. en fjerdedel af den gennemsnitlige tid, som jobsøgende har brug for til at finde arbejde. Derudover er betalingsniveauet blandt de laveste i Unionen. Kommissionen anbefalede, at de sociale ydelsers og arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning og tilstrækkelighed forbedres.
- (78) Den [...] 2018 hørte Rådet Ungarn, jf. artikel 7, stk. 1, i TEU.
- (79) Af disse årsager bør det i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU fastslås, at der er en klar fare, at Ungarn overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU,

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på.

Artikel 2

Rådet henstiller, at Ungarn træffer følgende foranstaltninger inden tre måneder efter meddelelsen af denne afgørelse: [...]

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Ungarn.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formanden