



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 26 luglio 2021
(OR. en)**

**10341/21
ADD 14**

**JAI 812
FREMP 202
AG 61
POLGEN 127**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 luglio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 714 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2021 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2021 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 714 final.

All: SWD(2021) 714 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 714 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2021
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria**

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

SINTESI

Per quanto riguarda l'efficienza e la qualità, il sistema giudiziario ungherese è soddisfacente, in particolare in termini di durata dei procedimenti, e presenta un livello di digitalizzazione elevato. Prosegue il graduale aumento delle retribuzioni dei giudici e dei pubblici ministeri. Tuttavia, per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, il sistema giudiziario ha registrato nuovi sviluppi che hanno acuito le preoccupazioni esistenti, espresse anche nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE avviata dal Parlamento europeo. Le nuove norme che consentono la nomina dei membri della Corte costituzionale alla Corte suprema (*Kúria*) al di fuori della procedura ordinaria sono state applicate e hanno consentito l'elezione del nuovo Presidente della *Kúria*, la cui posizione è stata anche dotata di poteri supplementari. Il Presidente della *Kúria* è stato eletto nonostante il parere negativo del Consiglio nazionale della magistratura. La raccomandazione di rafforzare l'indipendenza della magistratura, formulata nel contesto del semestre europeo, è rimasta lettera morta, compresa la necessità di rafforzare formalmente i poteri del Consiglio nazionale della magistratura, organo indipendente, per consentirgli di controbilanciare i poteri del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale.

La strategia per la lotta alla corruzione è in corso di attuazione, ma la sua portata rimane limitata. Permangono carenze per quanto riguarda il finanziamento dei partiti politici, le attività lobbistiche e il fenomeno delle "porte girevoli". Rimangono irrisolti i problemi legati ai rischi di clientelismo, favoritismo e nepotismo nell'amministrazione pubblica di alto livello e ai rischi derivanti dal legame tra imprese e soggetti politici. I meccanismi di controllo indipendenti restano insufficienti per individuare la corruzione. Permangono preoccupazioni in merito alla mancanza di controlli sistematici e all'insufficienza della vigilanza sulle dichiarazioni patrimoniali e di interessi. Le nuove disposizioni di diritto penale mirano a contrastare la corruzione estera e i pagamenti informali nell'ambito dell'assistenza sanitaria. Sebbene il tasso di imputazioni per i casi di corruzione sia elevato e dal 2020 siano stati aperti alcuni nuovi casi di corruzione ad alto livello, il numero di indagini sul presunto coinvolgimento di funzionari di alto livello e di membri della loro cerchia immediata resta limitato.

Il pluralismo dei media rimane a rischio. Permangono preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità per i media, anche alla luce delle decisioni del consiglio dei media che hanno portato alla chiusura della stazione radiofonica indipendente *Klubrádió*. Sebbene non siano stati istituiti regimi di sostegno ai media per contrastare l'impatto della pandemia di COVID-19 sugli organi di informazione, l'importante volume di inserzioni pubblicitarie dello Stato ha continuato a consentire al Governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media. L'accesso alle informazioni pubbliche è stato ristretto dalle misure di emergenza introdotte durante la pandemia, rendendo più difficile un accesso tempestivo per i media indipendenti. I media e i giornalisti indipendenti continuano a essere intralciati nel loro lavoro e a subire intimidazioni.

Per quanto riguarda il sistema di bilanciamento dei poteri, la trasparenza e la qualità del processo legislativo continuano a destare preoccupazione. Una modifica della costituzione limiterà i poteri del Governo per quanto riguarda il regime dello "stato di pericolo" dopo luglio 2023. Sebbene il commissario per i diritti fondamentali abbia acquisito maggiori competenze, i portatori di interessi ne mettono in discussione l'indipendenza. La Commissione ha avviato un procedimento di infrazione per garantire l'esecuzione della

sentenza della Corte di giustizia sulla legge in materia di trasparenza delle organizzazioni della società civile finanziate con fondi stranieri. Successivamente il Parlamento ha abrogato la legge e introdotto nuove norme sui controlli di legittimità per la società civile. Le organizzazioni della società civile che sono critiche nei confronti del Governo continuano a subire pressioni, mentre sono state espresse preoccupazioni riguardo ai neocostituiti trust privati destinatari di ingenti finanziamenti pubblici, i cui membri del consiglio di amministrazione sono vicini all'attuale Governo.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

L'Ungheria ha un sistema di giurisdizione ordinaria suddiviso in quattro gradi. In primo grado operano 113 organi giurisdizionali distrettuali, mentre 20 organi giurisdizionali regionali accolgono i ricorsi in appello contro le decisioni degli organi distrettuali e decidono su alcune cause in primo grado. Cinque corti d'appello regionali decidono in merito ai ricorsi presentati avverso le sentenze degli organi giurisdizionali regionali. Il ruolo principale della Corte suprema (*Kúria*) è di garantire un'applicazione uniforme del diritto. La Legge fondamentale affida al Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, eletto dal Parlamento, l'amministrazione centrale degli organi giurisdizionali. Il Consiglio nazionale della magistratura è un organo indipendente che, ai sensi della Legge fondamentale, vigila sul Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e partecipa all'amministrazione degli organi giurisdizionali. I giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica su raccomandazione del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale in base a una graduatoria stabilita dai consigli locali della magistratura (composti da giudici eletti da loro pari). Il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale non può evitare di seguire tale graduatoria senza il previo consenso del Consiglio nazionale della magistratura. La Corte costituzionale non fa parte del sistema di giurisdizione ordinaria e controlla la costituzionalità delle leggi e delle decisioni giudiziarie. La Procura è un organo indipendente competente per indagare e perseguire i reati. L'ordine degli avvocati ungheresi e gli ordini regionali degli avvocati sono organismi pubblici autonomi¹.

Indipendenza

L'indipendenza della magistratura percepita dai cittadini in generale continua a essere media e quella percepita dalle imprese continua a essere bassa. L'indipendenza della magistratura percepita dal pubblico in generale continua a essere media, in calo dal 48 % nel 2020 al 40 % nel 2021. L'indipendenza della magistratura percepita dal 32 % delle imprese è *piuttosto o molto soddisfacente*², registrando un aumento rispetto al 26 % del 2020. Per quanto riguarda il pubblico in generale, negli ultimi cinque anni si è registrata una

¹ L'ordine degli avvocati ungheresi ha il compito di rappresentare la professione forense nei confronti del Governo, esercitare un controllo generale sugli ordini regionali degli avvocati, stabilire determinate norme relative alla professione forense emanando regolamenti e rivedere le decisioni degli ordini regionali degli avvocati in materia di misure disciplinari. (Contributo del Consiglio degli ordini forensi europei alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 22).

² Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 47 e 49. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti), basso (dal 30-39 % dei rispondenti), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

tendenza negativa nelle percezioni (interrotta nel 2020)³; per quanto riguarda le imprese, dopo un calo significativo nel 2019, la percezione ha continuato a migliorare⁴.

Il Consiglio nazionale della magistratura continua a incontrare difficoltà nel controbilanciare i poteri del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale riguardo all'amministrazione degli organi giurisdizionali. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020⁵, al Consiglio nazionale della magistratura è stata imposta una serie di limitazioni strutturali che impediscono l'esercizio di un controllo efficace sulle azioni del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale. Il Consiglio nazionale della magistratura non ha personalità giuridica⁶ e non ha diritto di proporre atti legislativi o di essere consultato sulle proposte legislative che riguardano il sistema giudiziario⁷. Sono stati eletti nuovi membri e supplenti al Consiglio nazionale della magistratura⁸; esso dispone di un bilancio concordato, e il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale gli ha messo a disposizione un membro del personale supplementare⁹. L'attuale Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale collabora meglio con il Consiglio rispetto al suo predecessore, ma tale collaborazione si limita a quanto richiesto dalla legge¹⁰, e non è stato adottato alcun provvedimento legislativo per risolvere i problemi strutturali. Le raccomandazioni del Consiglio¹¹, formulate nel contesto del semestre europeo, di "rafforzare l'indipendenza della magistratura" sono rimaste lettera morta. Il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale ha più volte occupato posti vacanti presso gli organi giurisdizionali superiori, senza invito a presentare candidature, e i giudici svolgono compiti amministrativi presso l'Ufficio giudiziario nazionale¹².

Al Presidente della Corte suprema (*Kúria*) sono stati conferiti ulteriori poteri per organizzare il funzionamento di tale organo giurisdizionale. Il 1° gennaio 2021 sono entrate in vigore nuove norme¹³ che consentono al Presidente della *Kúria* di istituire, per

³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 44; quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 47.

⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 46 e 48; quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 49.

⁵ Il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica ed è eletto dal Parlamento a maggioranza di due terzi tra i giudici con almeno cinque anni di esperienza in un periodo di nove anni, senza possibilità di essere rieletto. Il Consiglio nazionale della magistratura è composto, d'ufficio, dal Presidente della *Kúria* e da 14 giudici membri (e 14 supplenti) eletti da loro pari per un periodo di sei anni, senza possibilità di essere rieletti. Il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale opera sotto la supervisione del Consiglio nazionale della magistratura. Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pagg. 2-3.

⁶ Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9.

⁷ Informazioni trasmesse dal Consiglio nazionale della magistratura in occasione della visita in Ungheria. Il Consiglio non è autorizzato a comunicare tramite il sito web degli organi giurisdizionali (contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9) al di là della pubblicazione delle informazioni richieste dalla legge. Quando il Consiglio nazionale della magistratura ha voluto contattare i giudici via e-mail (ad esempio per consultarli sul progetto del nuovo codice etico), è stato registrato nel sistema ufficiale di posta elettronica un indirizzo e-mail specifico per il Consiglio nazionale della magistratura al fine di comunicare direttamente con tutti i magistrati.

⁸ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

⁹ Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9.

¹⁰ Informazioni trasmesse dal Consiglio nazionale della magistratura in occasione della visita in Ungheria.

¹¹ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 3.

¹² Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 7. Articolo 58, paragrafo 3, della legge CLXII del 2011 sullo status giuridico e le retribuzioni dei giudici. Cfr., ad esempio, le decisioni 83.E/2020. (II. 21.) OBHE e 62.E/2021. (III. 12.) OBHE.

¹³ La legge CLXV del 2020 ha modificato l'articolo 10, paragrafo 2, della legge CLXI del 2011 a decorrere dal 1° gennaio 2021. L'introduzione di collegi composti da cinque membri deve essere indicata nel sistema di

determinati gruppi di cause, collegi giudiziari composti da un presidente¹⁴ e da quattro giudici¹⁵, a seguito di un parere non vincolante del dipartimento interessato e del consiglio di giustizia della *Kúria*. Ciò ha ulteriormente aumentato i poteri amministrativi del Presidente della *Kúria*, che comprendono la nomina dei presidenti dei collegi giudicanti¹⁶, l'assegnazione di giudici e presidenti dei collegi giudicanti alle sezioni¹⁷, la nomina dei capidipartimento¹⁸ e la definizione del sistema di ripartizione delle cause tra le sezioni¹⁹. Il Presidente della *Kúria* ha anche importanti poteri per quanto riguarda il ruolo della *Kúria* nel garantire l'applicazione uniforme del diritto da parte degli organi giurisdizionali²⁰. In tal senso, la *Kúria* adotta decisioni di uniformità che sono vincolanti per gli organi giurisdizionali²¹. Qualora una sezione intenda discostarsi dalla giurisprudenza pubblicata

ripartizione delle cause (contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4); il dipartimento composto di giudici (*kollégium*) in questione esprime un parere non vincolante sull'introduzione di collegi composti da cinque membri (articolo 10, paragrafo 2, della legge CLXI del 2011); il consiglio della magistratura della *Kúria* esprime un parere non vincolante sul sistema di ripartizione delle cause (articolo 151, paragrafo 1, lettera d), della legge CLXI del 2011). Inoltre la legge CLXV del 2020 ha introdotto l'articolo 118, paragrafo 6, e l'articolo 127, paragrafo 2a della legge CLXI del 2011, che consente al Presidente della *Kúria* di nominare un vicepresidente che funge da segretario generale *ad interim* e che collega il mandato del (vice)segretario generale a quello del Presidente della *Kúria*.

¹⁴ I presidenti dei collegi giudicanti sono nominati dal Presidente della *Kúria* (articolo 128, paragrafo 3, della legge CLXI del 2011) a seguito di un parere non vincolante del dipartimento competente (articolo 131, lettera c), e articolo 132, paragrafo 4, della legge CLXI del 2011). Il presidente del collegio giudicante decide in merito alla composizione del collegio giudicante e nomina il giudice relatore.

¹⁵ Di norma, i collegi giudicanti (*eljáró tanács*) sono composti da un presidente (*tanácselnök*) e da altri due giudici appartenenti alla stessa sezione (*ítélkező tanács*). Il numero di giudici della *Kúria* non è fissato per legge, ma è determinato dal Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale (cfr. articolo 76, paragrafo 4, lettera a), della legge CLXI del 2011). Attualmente i posti sono 114 (cfr. decisione 14.SZ/2021. (II. 24.) OBHE), di cui 24 sono vacanti. Va osservato che il Presidente della *Kúria* decide in merito alla nomina dei giudici della *Kúria*; il Presidente della Repubblica svolge solo un ruolo formale (quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 54).

¹⁶ Articolo 128, paragrafo 3, della legge CLXI del 2011.

¹⁷ In una data sezione, può essere nominato più di un presidente. In tal caso il Presidente della *Kúria* assegna a uno di essi compiti amministrativi. Le sezioni sono organizzate in dipartimenti civili, penali e amministrativi. Il capodipartimento distribuisce le cause fra le sezioni seguendo il sistema di ripartizione delle cause. La sezione comunale esamina la legittimità dei decreti comunali; i suoi membri sono nominati dal Presidente della *Kúria*.

¹⁸ L'organo giurisdizionale riunito in seduta plenaria e il dipartimento competente esprimono un parere non vincolante sui candidati (articolo 131, lettere a) e c), e articolo 132, paragrafo 4, della legge CLXI del 2011).

¹⁹ Il consiglio della magistratura e i dipartimenti della *Kúria* esprimono un parere non vincolante sul sistema di ripartizione delle cause (cfr. articolo 9, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011). Dal 1° gennaio 2021 il Presidente della *Kúria* ha modificato nove volte il sistema di ripartizione delle cause.

²⁰ A partire dal 1° aprile 2020, i giudici dei gradi inferiori sono tenuti per legge a spiegare il motivo per cui non seguono l'interpretazione delle disposizioni giuridiche fornita dalla *Kúria* nelle sue decisioni pubblicate. Tale scostamento costituisce un motivo di ricorso straordinario dinanzi alla *Kúria*. Cfr., ad esempio, l'articolo 561, paragrafo 3, lettera g), l'articolo 648, lettera d), l'articolo 649, paragrafo 6, e l'articolo 652, paragrafo 1, della legge XC del 2017 sul codice di procedura penale; l'articolo 346, paragrafo 5, l'articolo 406, paragrafo 1, l'articolo 409, paragrafo 3 e l'articolo 424, paragrafo 3 della legge CXXX del 2016 sul codice di procedura civile. Il Consiglio degli ordini forensi europei osserva che tali norme sono state introdotte senza consultare la magistratura, che la disponibilità e la possibilità di ricerca dei precedenti pubblicati dalla *Kúria* non sono aggiornate, con singole sentenze pubblicate in varie pubblicazioni, e che non è chiaro se occorra attenersi unicamente alla *ratio decidendi* delle decisioni o anche agli *obiter dicta*. A suo avviso, le nuove norme ridurranno l'autonomia dei giudici per quanto riguarda l'interpretazione della legge alla luce delle circostanze del caso concreto. (Contributo del Consiglio degli ordini forensi europei alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 24.)

²¹ Articolo 25, paragrafo 3, della Legge fondamentale. La procedura di uniformità – avviata da una delle sezioni oppure dal Presidente o dal (vice)capodipartimento della *Kúria*, dal presidente di una corte d'appello

dalla *Kúria*, essa deve sospendere il procedimento e chiedere una decisione di uniformità²². Il collegio per l'uniformità può essere presieduto dal Presidente o dal vicepresidente della *Kúria*²³; i suoi sei membri sono scelti dal presidente su base ad hoc tra i giudici di un dato dipartimento. Inoltre, le parti possono presentare un reclamo in materia di uniformità avverso una decisione definitiva della *Kúria* se questa si discosta dalla giurisprudenza pubblicata della *Kúria*²⁴. Il collegio responsabile per i reclami in materia di uniformità è presieduto dal Presidente o dal vicepresidente della *Kúria*; i suoi otto membri sono scelti dal presidente in base a un algoritmo²⁵. Il collegio responsabile per i reclami in materia di uniformità può annullare le decisioni definitive emesse dalle sezioni in singole cause²⁶. Gli organi giudiziari della *Kúria* (ad esempio il consiglio della magistratura o i dipartimenti), che svolgono un ruolo meramente consultivo²⁷, non sono in grado di controbilanciare gli ampi poteri del Presidente della *Kúria*²⁸.

Un nuovo Presidente della *Kúria* è stato eletto con decorrenza dal 1° gennaio 2021 in base alle nuove norme relative alle nomine dei giudici. Si ricorda che nel giugno 2020 il Presidente della Repubblica ha nominato, a partire dal 1° luglio 2020, otto membri della Corte costituzionale alla carica di giudici della *Kúria*, su loro richiesta²⁹, sei dei quali non

regionale o dal procuratore generale – è diversa dalla procedura di reclamo in materia di uniformità avviata da una delle parti in causa.

²² Articolo 32, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 2, della legge CLXI del 2011. Ciascun dipartimento dispone di un proprio collegio per l'uniformità.

²³ I vicepresidenti della *Kúria* sono nominati dal Presidente della Repubblica su raccomandazione del Presidente della *Kúria* (articolo 128, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011).

²⁴ Articolo 41/B della legge CLXI del 2011. Una modifica normativa in vigore dal 1° gennaio 2021 ha specificato i casi in cui il reclamo in materia di uniformità deve essere respinto, ha ampliato la gamma delle decisioni giudiziarie che possono essere impugnate mediante un reclamo in materia di uniformità (limitandole tuttavia a quelle emesse dopo il 1° luglio 2020), ha rafforzato il diritto di disposizione delle parti nel procedimento (conferendo loro il diritto di revocare il reclamo) e ha autorizzato la sospensione del procedimento giudiziario e la presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La legge consente l'istituzione di un collegio responsabile per i reclami in materia di uniformità composto da più di nove membri (che è anche il loro numero minimo). (Contributo del Presidente della *Kúria* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 9-10.)

²⁵ Articolo 41/A, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011. A partire dal 1° maggio 2021, il Presidente della *Kúria* ha modificato il sistema di ripartizione delle cause per introdurre un algoritmo per la composizione dei collegi responsabili per i reclami in materia di uniformità.

²⁶ Articolo 41/D, paragrafo 1, lettera c) della legge CLXI del 2011. Il Consiglio degli ordini forensi europei osserva che il nuovo sistema di reclami in materia di uniformità può generare confusione e portare a una minore indipendenza dei giudici, conferendo al contempo un eccessivo potere decisionale alla *Kúria* (Contributo del Consiglio degli ordini forensi europei alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 24).

²⁷ Per quanto riguarda la nomina dei dirigenti degli organi giurisdizionali presso la *Kúria*, se il Presidente della *Kúria* intende nominare un candidato senza il consenso (espresso a maggioranza dei voti) dell'organo giudiziario in questione, deve chiedere l'approvazione del Consiglio nazionale della magistratura (articolo 132, paragrafo 6, della legge CLXI del 2011).

²⁸ Informazioni trasmesse dal Comitato di Helsinki ungherese in occasione della visita in Ungheria. Ad esempio, il consiglio della magistratura e il dipartimento esprimono un parere sul sistema di ripartizione delle cause (cfr. articolo 9, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011).

²⁹ Secondo la procedura normale, i giudici della *Kúria* sono nominati dal Presidente in seguito a un invito a presentare candidature, su parere del dipartimento della *Kúria* competente (*kollégium*) e sulla base di una valutazione e di una graduatoria dei candidati stabilita dal consiglio della magistratura della *Kúria* composto da giudici eletti da loro pari. L'articolo 3, paragrafo 4a, della legge CLXII del 2011, che consente la nomina giudiziaria dei membri della Corte costituzionale, eletti dal Parlamento, senza invito a presentare candidature, è stato introdotto dalla legge CXXVII del 2019 sulla modifica di alcune leggi in materia di procedure amministrative in un unico grado degli uffici distrettuali ("la legislazione omnibus") (Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 5). Il 21 settembre 2020 il Consiglio nazionale della magistratura ha invitato il Presidente dell'Ufficio

avevano esperienza come giudice in un organo giurisdizionale ordinario. Come spiegato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, a seguito di una modifica adottata nel 2020, i membri della Corte costituzionale, dopo aver ottenuto lo status di giudice, possono chiedere di essere nominati alla *Kúria* al termine del proprio mandato presso la Corte costituzionale³⁰. Il 5 ottobre 2020 il Presidente della Repubblica ha raccomandato³¹ al Parlamento di eleggere uno di loro alla carica di Presidente della *Kúria*. Dopo aver sentito l'interessato in linea con le disposizioni giuridiche pertinenti³², il Consiglio nazionale della magistratura ha respinto la sua candidatura quasi all'unanimità³³. Dopo aver cessato di far parte della Corte costituzionale, il 19 ottobre 2020 il candidato è stato eletto dall'Assemblea nazionale alla carica di Presidente della *Kúria* a partire dal 1° gennaio 2021 per un periodo di nove anni³⁴. Sempre il 19 ottobre, l'allora Presidente della *Kúria* lo ha assegnato alla *Kúria*, dove ha ricoperto la carica di presidente di una delle sezioni fino all'assunzione delle funzioni di Presidente della *Kúria*. Questi sviluppi confermano le preoccupazioni già evidenziate nella relazione sullo Stato di diritto 2020³⁵, a fronte di una nomina alla massima carica giudiziaria decisa senza il coinvolgimento di un organo giudiziario, e contrariamente alle norme europee³⁶. Il relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati ha definito l'elezione un "attacco all'indipendenza della magistratura e un tentativo di sottoporre il potere giudiziario alla volontà del ramo legislativo, in violazione del principio della separazione dei poteri"³⁷. Alla luce dei poteri amministrativi del Presidente della *Kúria*

giudiziario nazionale a presentare una proposta legislativa volta a sopprimere l'articolo 3, paragrafo 4a, della legge CLXII del 2011 (decisione 107/2020. (IX.21.) OBT). Nella sessione del Consiglio del 9 settembre 2020, il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e il rappresentante del ministero della Giustizia hanno ritenuto che il Consiglio nazionale della magistratura non ha alcuna competenza in materia.

³⁰ Articolo 88, paragrafo 3, della legge CLXII del 2011.

³¹ <https://www.parlament.hu/irom41/13175/13175.pdf>.

³² Articolo 103, paragrafo 3, lettera a), della legge CLXI del 2011.

³³ Tredici giudici hanno votato contro. L'unico voto favorevole è stato espresso dall'allora Presidente della *Kúria* (membro d'ufficio del Consiglio nazionale della magistratura) (contributo del Presidente della *Kúria* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4). Il Consiglio, pur avendo riconosciuto le qualità personali e la preparazione del candidato, i suoi meriti accademici e l'esperienza acquisita nel settore della giustizia, in senso più ampio, come membro della Corte costituzionale e viceprocuratore generale, ha motivato il rifiuto facendo riferimento alla mancanza di esperienza del candidato in un'aula di udienza e al fatto che la sua candidatura fosse stata resa possibile da modifiche legislative che il Consiglio ha ritenuto contrarie al requisito costituzionale di indipendenza e imparzialità del capo del sistema giudiziario (decisione 120/2020. (X. 9.) OBT). Il parere del Consiglio nazionale della magistratura non è vincolante. Il Governo ritiene che tale sistema garantisca il coinvolgimento degli organi giudiziari (contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2). Si ricorda che a partire dal 1° gennaio 2020, l'articolo 1 della legge XXIV del 2019 ha modificato l'articolo 114, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011 per tenere conto, nel calcolo dei cinque anni di "esperienza come giudice" richiesto per la carica di Presidente della *Kúria*, del periodo trascorso nella funzione di referendario senior presso la Corte costituzionale o presso un organo giurisdizionale internazionale.

³⁴ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12.

³⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pagg. 5-6.

³⁶ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 47. Cfr. anche Corte di giustizia, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K., punto 134.

³⁷ Lettera, del 15 aprile 2021, del relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati. Inoltre, come sottolineato dalla rete europea dei Consigli di giustizia, l'elezione alla carica di Presidente della *Kúria* è stata resa possibile da una normativa *ad hominem* (rete europea dei Consigli di giustizia (2020)). Va inoltre ricordato che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto con preoccupazione della persistente assenza di garanzie in relazione alle misure *ad hominem* di livello costituzionale che pongono fine a un mandato giudiziario, e dell'attribuzione al Parlamento, stabilita nel 2012 a seguito dei fatti inerenti alla sentenza *Baka/Ungheria* (ricorso n. 20261/12) della Corte europea dei diritti dell'uomo, della competenza di destituire il Presidente della *Kúria* senza alcun controllo giurisdizionale (1 383a riunione, 29 settembre – 1° ottobre 2020).

e del ruolo chiave della *Kúria* nel sistema giudiziario³⁸, questi sviluppi destano serie preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura³⁹.

È proseguita la prassi del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale di annullare le procedure di selezione dei presidenti degli organi giurisdizionali e di nominare presidenti *ad interim* senza l'approvazione del Consiglio nazionale della magistratura. È proseguita la prassi del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale di annullare⁴⁰ – in un numero crescente di casi e spesso senza fornire spiegazioni sufficienti⁴¹ – le procedure di selezione dei presidenti e di altri dirigenti di organi giurisdizionali⁴², anche in presenza di candidati idonei sostenuti da loro pari⁴³. Tale prassi era già stata criticata dal Consiglio nazionale della magistratura nell'ambito del mandato del precedente Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale⁴⁴. Nel corso dell'ultimo anno, la selezione dei presidenti degli organi giurisdizionali è stata ripetutamente rinviata a causa della pandemia di COVID-19; di conseguenza, i posti vacanti sono rimasti vuoti o sono stati temporaneamente coperti dal Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale⁴⁵ oppure il mandato dei dirigenti degli organi giurisdizionali è stato prorogato per legge. I presidenti degli organi giurisdizionali esercitano poteri pertinenti per le prospettive di carriera dei giudici. Poiché la prima nomina dei giudici

³⁸ Secondo il Governo, il ruolo chiave della *Kúria* nel sistema giudiziario ungherese è sotto il pieno controllo della Corte costituzionale.

³⁹ Secondo la Corte di giustizia, gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché, alla luce del valore dello Stato di diritto, sia evitata qualsiasi regressione della loro legislazione in materia di giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici (cfr. causa C-896/19, *Repubblika*, punti 63 e 64).

⁴⁰ Un invito a presentare candidature è dichiarato inconcludente se nessuna delle candidature è accettata dall'autorità che ha il potere di nomina. In tal caso viene pubblicato un nuovo invito a presentare candidature. Se anche la nuova procedura è dichiarata inconcludente, la carica di presidente (dirigente) di un organo giurisdizionale può essere ricoperta da una persona selezionata dall'autorità che ha il potere di nomina per un periodo massimo di un anno. (Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2). Non è previsto alcun controllo giurisdizionale della decisione del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale di annullare le procedure di selezione dei presidenti e di altri dirigenti degli organi giurisdizionali, e il Consiglio nazionale della magistratura non viene coinvolto.

⁴¹ Nel 2020 il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale ha annullato cinque procedure di selezione per dirigenti degli organi giurisdizionali (presidenti e vicepresidenti, capi e vicecapi di divisione) laddove era presente un candidato sostenuto dalla maggioranza dell'organo giudiziario che esprimeva un parere (decisioni 373.E/2020. (X. 1.) OBHE, 388.E/2020. (X. 19.) OBHE, 415.E/2020. (XI. 12.) OBHE, 443.E/2020. (XI. 30.) OBHE, 444.E/2020. (XI. 30.) OBHE. Secondo il Governo, tali decisioni del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale si basavano sull'articolo 133, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011, avevano una motivazione circostanziata ed erano pubblicate nella Gazzetta ufficiale e sul sito web ufficiale dell'organo giurisdizionale. Di conseguenza sono stati nominati tre presidenti di organi giurisdizionali *ad interim*. Nella riunione del 5 maggio 2021 il Consiglio nazionale della magistratura ha espresso preoccupazione per l'assenza di criteri unificati per l'annullamento di una procedura di selezione da parte del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale.

⁴² I presidenti e altri dirigenti degli organi giurisdizionali regionali e delle corti di appello regionali sono nominati dal Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale a seguito di un voto a scrutinio segreto dell'organo giurisdizionale interessato riunito in seduta plenaria. Il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale può nominare qualsiasi candidato che abbia ottenuto la maggioranza dei voti (un giudice può sostenere più candidati durante lo scrutinio), ma la nomina di un candidato che non abbia ottenuto la maggioranza dei voti dell'intero organo giurisdizionale interessato richiede il consenso preventivo del Consiglio nazionale della magistratura. I presidenti degli organi giurisdizionali regionali nominano i presidenti degli organi giurisdizionali distrettuali (contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2).

⁴³ Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

⁴⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 3.

⁴⁵ Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 5-6.

ha una durata limitata di tre anni⁴⁶, la prosecuzione della carriera giudiziaria dipende da una valutazione della loro idoneità al mandato giudiziario, per la quale il presidente dell'organo giurisdizionale valuta la loro attività giudiziaria⁴⁷. Se i giudici sono ritenuti idonei, il presidente dell'organo giurisdizionale chiede al Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale di raccomandare che il Presidente della Repubblica provveda alla loro nomina per un periodo di tempo illimitato⁴⁸. Se i giudici sono ritenuti inadeguati, devono lasciare la magistratura al termine del mandato iniziale⁴⁹. L'esito della valutazione può essere contestato dinanzi all'organo giurisdizionale di servizio⁵⁰; l'organo giurisdizionale di servizio non può concedere un provvedimento provvisorio per evitare un'interruzione della carriera giudiziaria durante il riesame della valutazione. Inoltre, ogni tre anni, il presidente dell'organo giurisdizionale e il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale possono riassegnare i giudici – senza il loro consenso – a un altro organo giurisdizionale per un periodo massimo di un anno, sebbene, in pratica, non si siano avvalsi di questa possibilità dal 2012⁵¹. Sono state espresse preoccupazioni per quanto riguarda l'impatto di tale potere sull'inamovibilità dei giudici⁵².

Prosegue il graduale aumento delle retribuzioni dei giudici e dei pubblici ministeri.

L'aumento delle retribuzioni dei giudici rilevato nella relazione sullo Stato di diritto 2020 è proseguito come previsto nella legislazione "omnibus" del 2019⁵³, e dovrebbe contribuire a rafforzare l'indipendenza della magistratura. Nella prima fase, a gennaio 2020, le retribuzioni erano aumentate in media del 32 %⁵⁴ e nella seconda fase, a gennaio 2021, del 12 %.

⁴⁶ Articolo 23, paragrafo 1, della legge CLXII del 2011. Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 1.

⁴⁷ Articolo 24, paragrafo 2, e capo V della legge CLXII del 2011. La valutazione da parte del presidente dell'organo giurisdizionale si basa su una valutazione effettuata dal capodipartimento o da un giudice nominato dal capodipartimento (articolo 71, paragrafo 2, della legge CLXII del 2011).

⁴⁸ Articolo 3, paragrafo 3, lettera c), e articolo 24, paragrafo 3, della legge CLXII del 2011.

⁴⁹ Articolo 25, paragrafo 1, della legge CLXII del 2011.

⁵⁰ Articoli 80 e 101 della legge CLXII del 2011. I membri degli organi giurisdizionali di servizio sono nominati dal Consiglio nazionale della magistratura (articolo 102, paragrafo 1, e articolo 145, paragrafo 2, della legge CLXII del 2011, articolo 103, paragrafo 3, lettera g), della legge CLXI del 2011).

⁵¹ Articolo 31, paragrafo 3, della legge CLXII del 2011. Secondo le informazioni fornite dal Governo in preparazione della relazione sullo Stato di diritto 2021.

⁵² GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità, raccomandazione xi, punto 27. Secondo le norme europee, un giudice non può essere assegnato ad altra funzione giudiziaria senza il suo consenso, salvo nei casi di sanzione disciplinare o di riforma organizzativa del sistema giudiziario (cfr. raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 52).

⁵³ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 6.

⁵⁴ I portatori di interessi hanno riferito che, come prescritto dalla legge, la prima fase del programma ha aumentato in modo sproporzionato le retribuzioni dei presidenti e degli altri dirigenti degli organi giurisdizionali (contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12, confermato dalle informazioni trasmesse dal Consiglio nazionale della magistratura in occasione della visita in Ungheria). Dal 1° gennaio 2020, le integrazioni relativi ai gradi di giudizio sono aumentate dal 10 al 20 % per i giudici degli organi giurisdizionali distrettuali, dal 20 al 40 % per i giudici degli organi giurisdizionali regionali, dal 40 al 70 % per i giudici delle corti d'appello regionali e dal 60 al 120 % per i giudici della *Kúria*. Per quanto riguarda le integrazioni per i dirigenti giudiziari, è stato introdotto un aumento più cospicuo. Per esempio, dal 1° gennaio 2020, l'integrazione salariale è aumentata dal 60 al 200 % per i capi dipartimento e il segretario generale della *Kúria*, dal 60 al 150 % per i presidenti delle corti d'appello regionali e il presidente dell'organo giurisdizionale regionale di Budapest, dal 50 al 120 % per i vicepresidenti delle corti d'appello regionali e i presidenti degli organi giurisdizionali regionali e dal 45 al 120 % per i presidenti dei collegi giudicanti nella *Kúria*. Secondo le informazioni fornite dal Governo, a livello degli organi giurisdizionali distrettuali la media era del 30 % (29 % per i giudici e 34 % per i dirigenti); a livello degli organi giurisdizionali regionali la media era del 33 % (33 % per i giudici e 33 % per i dirigenti).

Un ulteriore aumento del 13 % è previsto per il 2022⁵⁵. Tuttavia la situazione rimane preoccupante⁵⁶ per quanto riguarda il regime delle gratifiche e i poteri discrezionali delle autorità amministrative degli organi giurisdizionali di erogare gratifiche ai giudici, senza criteri oggettivi e trasparenti⁵⁷.

Permangono preoccupazioni per quanto riguarda alcuni elementi dell'organizzazione della Procura. Come osservato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la Procura è organizzata secondo una struttura rigorosamente gerarchica. Sebbene l'indipendenza della Procura sia sancita per legge⁵⁸, alcuni elementi del quadro giuridico hanno indotto il GRECO a formulare raccomandazioni affinché fossero riesaminate le norme per la nomina del procuratore generale e l'ufficio fosse salvaguardato dall'ingerenza politica. Sebbene la maggior parte delle raccomandazioni del GRECO relative alla Procura sia stata attuata, alcune di esse non sono state prese in considerazione. È il caso della raccomandazione di eliminare la possibilità di mantenere in carica il procuratore generale dopo la scadenza del suo mandato⁵⁹. Ciò vale anche per la raccomandazione del GRECO, secondo cui le situazioni in cui un pubblico ministero gerarchicamente superiore avoca a sé un caso da un pubblico ministero subordinato debbano essere guidate da criteri rigorosi e tali decisioni debbano essere motivate per iscritto⁶⁰. Il GRECO ha anche raccomandato di aumentare l'assunzione di

⁵⁵ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

⁵⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 7. Secondo le informazioni trasmesse dal Comitato di Helsinki ungherese in occasione della visita in Ungheria, le norme giuridiche sulle gratifiche (articolo 189 della legge CLXII del 2011) sono molto vaghe e lasciano ampio margine di arbitrarietà; non esiste un elenco prescritto dalla legge o una definizione legale dei tipi e delle forme di gratifiche che il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e altri dirigenti giudiziari possono ripartire tra i giudici, né vi sono criteri chiari su cosa possa servire da base per tali decisioni. Il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale si è rifiutato di fornire informazioni dettagliate al Consiglio nazionale della magistratura in merito al pagamento delle gratifiche poiché, secondo la sua interpretazione della legge, questo tema esula dai poteri di supervisione del Consiglio nazionale della magistratura (informazioni trasmesse dal Consiglio nazionale della magistratura in occasione della visita in Ungheria).

⁵⁷ La proporzione media delle gratifiche normative dovute a tutti i giudici e al personale giudiziario è determinata dal Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale; i dirigenti degli organi giurisdizionali possono decidere di discostarsi da tale proporzione media - cfr. articolo 11, paragrafo 4, dell'ordinanza 5/2013. (VI. 25.) OBH del Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale (la decisione è presa dai presidenti degli organi giurisdizionali regionali e delle corti d'appello regionali per quanto riguarda i giudici e il personale giudiziario; dal Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale per quanto riguarda tali presidenti e giudici assegnati all'Ufficio giudiziario nazionale; dal Presidente della *Kúria* per quanto riguarda i giudici della *Kúria* stessa). L'ordinanza 5/2013. (VI. 25.) OBH non enuncia i criteri per lo scostamento dalla proporzione media in singoli casi. Inoltre i dirigenti possono assegnare ulteriori gratifiche (non normative). Secondo il Consiglio d'Europa, devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione dei giudici, in quanto potrebbero creare difficoltà in termini di indipendenza della magistratura (raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 55).

⁵⁸ Contributo dell'*Alapjogokért Központ* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3. Si osserva che non esistono mezzi di ricorso efficaci contro le decisioni della Procura di non perseguire presunte attività criminose lesive dell'interesse pubblico, comprese la corruzione, la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE e l'appropriazione indebita di fondi pubblici (il procedimento di accusa privata sussidiaria non è disponibile se la vittima è lo Stato o un organo investito di pubblici poteri (articolo 787, paragrafo 3, lettera d), della legge XC del 2017 sul codice di procedura penale).

⁵⁹ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità, raccomandazione xiv, punto 37.

⁶⁰ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità, raccomandazione xv, punto 42. L'articolo 60/A della direttiva 12/2012 (VI. 8.) del procuratore generale prevede che nel fascicolo venga registrato il motivo dell'avocazione. Secondo il Governo, la relazione del GRECO del 2015 adottava il termine "potenziale" per indicare che si riferiva unicamente a situazioni ipotetiche e non di fatto, e

responsabilità e la trasparenza dei procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri; il GRECO continua a temere che sia ancora il pubblico ministero gerarchicamente superiore a decidere sul merito della causa, piuttosto che un organo imparziale⁶¹. La piena attuazione di tali raccomandazioni produrrebbe un impatto positivo sul quadro anticorruzione.

Qualità

Il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario è complessivamente elevato. L'Ungheria continua a mostrare risultati molto buoni per quanto riguarda le soluzioni digitali per avviare e seguire i procedimenti in materia civile/commerciale e amministrativa⁶², le soluzioni digitali per condurre e seguire procedimenti giudiziari in cause penali⁶³ e l'accesso online dei cittadini alle sentenze pubblicate⁶⁴. L'Ungheria mostra ottimi risultati anche per quanto riguarda la promozione e l'incentivazione del ricorso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie⁶⁵. Tuttavia il livello di inclusività del regime di patrocinio a spese dello Stato desta preoccupazioni⁶⁶, e le spese di giudizio nei contenziosi commerciali rimangono elevate⁶⁷. Ai giudici potrebbe essere resa disponibile una maggiore formazione in materia di comunicazione⁶⁸.

Il funzionamento degli organi giurisdizionali è stato adattato durante la pandemia di COVID-19. Soluzioni digitali (ad esempio un sistema di udienze a distanza) erano già predisposte prima dell'inizio della pandemia. Durante la pandemia si è diffuso l'utilizzo di strumenti per udienze a distanza (in videoconferenza)⁶⁹, rendendo più efficienti alcuni procedimenti giudiziari⁷⁰. Alcune procedure giudiziarie sono state semplificate⁷¹.

raccomandava ulteriori misure al solo scopo di prevenire tali potenziali scenari; per il buon funzionamento della Procura è tuttavia indispensabile che il posto di procuratore generale sia ricoperto anche durante il periodo di transizione, fino a quando non si sia formata la maggioranza richiesta; tale maggioranza garantisce l'indipendenza del procuratore generale e tutela la separazione dei poteri. Secondo il Governo, la garanzia basilare contro le decisioni arbitrarie cui fa riferimento la relazione intermedia di conformità del GRECO è costituita dalla legge fondamentale stessa, che all'articolo 29, paragrafo 1, stabilisce che "il procuratore generale e la Procura sono indipendenti". Il Governo sottolinea che tale indipendenza della Procura è ampliata dall'articolo 3, paragrafo 3, della legge CLXIII del 2011 sulla Procura.

⁶¹ GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità, raccomandazione xvii, punto 52. Il GRECO ha accolto con favore l'entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2019, della modifica dell'articolo 88, paragrafo 1, della legge CLXIV del 2011, che prevede il coinvolgimento obbligatorio di un commissario disciplinare per lo svolgimento dell'indagine.

⁶² Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 44.

⁶³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 45.

⁶⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 46.

⁶⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 27.

⁶⁶ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 23.

⁶⁷ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 25.

⁶⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 36.

⁶⁹ Nel 2019 gli organi giurisdizionali avevano condotto 6 426 udienze in videoconferenza, mentre nel 2020 tale numero è salito a 20 569. (Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11). Il sistema di formazione con strumenti digitali è iniziato lentamente, ma ora è diventato operativo. (Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 18 e 20.)

⁷⁰ Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9.

⁷¹ Ibid. Ad esempio, una legge speciale consente di trattare le cause mediante procedimento scritto anche nel caso di un contenzioso in cui tale procedura non era precedentemente prevista.

L'8 marzo 2021 il Governo ha introdotto modifiche delle norme processuali per agevolare il funzionamento del sistema giudiziario nel periodo dello "stato di pericolo"⁷².

Efficienza

L'efficienza nelle cause civili e amministrative rimane elevata. Secondo il quadro di valutazione UE della giustizia 2021, l'Ungheria è molto efficiente per quanto riguarda il tempo stimato necessario per definire le cause amministrative di primo grado⁷³ e in tutti gli ordini degli organi giurisdizionali⁷⁴, il numero di cause amministrative pendenti in primo grado⁷⁵ e il numero di cause pendenti in materia civile, commerciale, amministrativa e di altra natura⁷⁶. L'Ungheria registra inoltre buoni risultati per quanto riguarda il tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali di primo grado⁷⁷ e il tasso di risoluzione delle cause in materia civile, commerciale, amministrativa e di altra natura⁷⁸. Le nuove norme procedurali consentono di avviare, a partire dal 9 luglio 2020, un procedimento accelerato nelle cause riguardanti azioni di diritto civile intentate dalle vittime di reato⁷⁹.

Sono in fase di elaborazione mezzi di ricorso efficaci in caso di eccessiva lunghezza del procedimento. L'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Gazsó/Ungheria* è ancora in corso e l'Ungheria rimane sotto la vigilanza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in relazione a tale questione⁸⁰. Il 15 giugno 2021 il Parlamento ha adottato una nuova legge⁸¹ che introduce dal 2021 un mezzo di ricorso compensativo limitato ai procedimenti civili eccessivamente lunghi.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Il Servizio di protezione nazionale (NVSZ), sotto la supervisione del ministero dell'Interno, coordina le attività anticorruzione in Ungheria ed è anche responsabile della prevenzione della criminalità nell'ambito della polizia, delle autorità di contrasto e di altre agenzie governative. L'accertamento e il perseguimento dei reati di corruzione nella pubblica amministrazione rientrano nella competenza esclusiva della divisione investigativa della Procura generale ungherese e dei suoi cinque uffici regionali. La Procura è coadiuvata dalle

⁷² Decreto governativo 112/2021 del 6 marzo 2021. Tale decreto è divenuto inapplicabile a partire dal 23 maggio 2021. Con decorrenza dal 17 aprile 2021 il decreto governativo 182/2021 del 16 aprile 2021 ha modificato il decreto governativo 112/2021; ha consentito agli organi giurisdizionali di svolgere udienze a partire dal 20 aprile 2021.

⁷³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 9.

⁷⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 10.

⁷⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 16.

⁷⁶ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 14.

⁷⁷ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 7.

⁷⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 11.

⁷⁹ Legge LXX del 2020. Gli organi giurisdizionali agiscono con urgenza, con un termine generale massimo di otto giorni lavorativi. Se l'organo giurisdizionale deve tenere un'udienza, essa si svolge principalmente attraverso una rete di comunicazione elettronica o con altri mezzi che consentono di trasmettere immagini elettroniche e suoni. Nei procedimenti di ricorso e di riesame le parti non possono chiedere lo svolgimento di un'udienza. (Contributo del Presidente della *Kúria* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9).

⁸⁰ Nell'ottobre 2018 il Governo ha presentato il disegno di legge T/2923. Nel giugno 2021 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto con grande preoccupazione dell'assenza di progressi sufficientemente tangibili, in particolare del fatto che non è stato presentato alcun piano concreto per l'istituzione di mezzi di ricorso compensativi per le cause amministrative e penali.

⁸¹ Legge XCIV del 2021.

forze investigative della polizia e del Servizio di protezione nazionale. La competenza della Corte dei conti riguarda il controllo della gestione finanziaria dei fondi pubblici e la revisione contabile dei partiti politici.

Nella percezione degli esperti e dei dirigenti d'azienda il livello di corruzione nel settore pubblico rimane elevato. Nell'indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International, l'Ungheria ha ricevuto un punteggio di 44/100 e si è classificata al 19° posto nell'Unione europea e al 69° posto a livello mondiale⁸². Tale percezione si è notevolmente ridotta⁸³ negli ultimi cinque anni⁸⁴.

Sono state apportate alcune modifiche alla normativa penale per contrastare la corruzione estera e i pagamenti informali nell'ambito dell'assistenza sanitaria. Come riportato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, le varie forme di corruzione sono configurate come reato⁸⁵. In risposta a una raccomandazione dell'OCSE⁸⁶, il 1° gennaio 2021 è entrata in vigore una modifica del codice penale. La modifica cambia la definizione di "dipendente pubblico straniero" per chiarire che il termine comprende anche i dipendenti di imprese pubbliche straniere. Introduce inoltre pene più severe per i pagamenti facilitatori. Sono state inoltre modificate le disposizioni in materia di corruzione al fine di comprendere i vantaggi indebiti offerti agli operatori sanitari, limitando così la possibilità di pagamenti informali (pagamenti di "gratitudine") nell'ambito dell'assistenza sanitaria e configurando la promessa o la dazione di vantaggi indebiti per la prestazione di servizi sanitari come reato accessorio⁸⁷.

È in corso l'attuazione della strategia nazionale per la lotta alla corruzione 2020-2022 e del relativo piano d'azione. Come riportato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, l'ambito di applicazione del quadro strategico anticorruzione è limitato alla promozione dell'integrità nella pubblica amministrazione. La strategia⁸⁸, adottata nel giugno 2020, prevede azioni quali: l'introduzione e lo sviluppo di soluzioni elettroniche per aumentare la trasparenza (ad esempio il sistema decisionale automatizzato), il monitoraggio dei rischi di integrità, la formazione in materia di integrità per i dipendenti pubblici e la formazione specifica anticorruzione per le autorità di contrasto, i giudici e i pubblici ministeri. Altri settori pertinenti, quali il finanziamento dei partiti politici, la dichiarazione della situazione patrimoniale, il lobbismo e le disposizioni sul fenomeno delle "porte girevoli",

⁸² Indice di percezione della corruzione 2020 (2021) di Transparency International, pagg. 2-3. Il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico fra gli esperti e i dirigenti aziendali ha un punteggio sopra 79); relativamente basso (punteggio fra 79 e 60); relativamente alto (punteggio fra 59 e 50); alto (punteggio sotto 50).

⁸³ Nel 2015 il punteggio era 51, mentre nel 2020 era 44. Negli ultimi cinque anni il punteggio aumenta/cala significativamente quando il cambiamento è di più di 5 punti, migliora/peggiora quando il cambiamento è fra i 4 e i 5 punti, è relativamente stabile quando il cambiamento è fra 1 e 3 punti.

⁸⁴ I dati dell'Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza della corruzione da parte dei cittadini e delle imprese, riportati l'anno scorso, sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi insieme di dati sono l'Indagine Speciale Eurobarometro 502 (2020) e il Flash Eurobarometro 482 (2019).

⁸⁵ Il codice penale comprende le definizioni del reato di corruzione e dei reati connessi, e configura come reato le diverse forme di corruzione e traffico d'influenza, malversazione, appropriazione indebita di fondi pubblici e abuso d'ufficio.

⁸⁶ OCSE (2019), Attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione – Relazione Fase 4: Ungheria. Cfr. la legge XLIII del 2020.

⁸⁷ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 19.

⁸⁸ Decisione governativa 1328/2020, del 19 giugno 2020, sulla strategia nazionale a medio termine per la lotta alla corruzione 2020-2022 e il relativo piano d'azione.

sono oggetto di strumenti specifici. Tuttavia, poiché la strategia non contempla tali settori, le carenze non sono affrontate in modo coordinato⁸⁹. Analogamente, i rischi connessi al clientelismo, al favoritismo e al nepotismo nella pubblica amministrazione di alto livello o quelli derivanti dall'interfaccia tra imprese e soggetti politici rimangono irrisolti⁹⁰.

Continuano a costituire un problema l'accertamento e il perseguimento dei casi di corruzione ad alto livello. Il quadro giuridico assicura le condizioni per condurre indagini e azioni penali efficienti e, secondo la polizia e la Procura, il livello di risorse e specializzazione per svolgere i loro compiti è adeguato. Tuttavia i procuratori evidenziano difficoltà nell'individuare i casi di corruzione e nell'ottenere le relative prove⁹¹. I procedimenti penali per i reati di corruzione sono avviati principalmente sulla base delle indagini penali svolte dalle autorità inquirenti. La maggior parte dei casi oggetto di indagine è individuata dal Servizio di protezione nazionale. Le segnalazioni delle autorità amministrative e le possibili irregolarità riportate tramite gli strumenti di prevenzione (ad esempio le dichiarazioni patrimoniali, i canali di segnalazione degli informatori, le informazioni provenienti da vari registri) svolgono un ruolo relativamente minore nelle indagini penali⁹² e i meccanismi di controllo indipendenti restano insufficienti per individuare i casi di corruzione. Come riferito lo scorso anno, le carenze dei meccanismi di controllo indipendenti e le strette interconnessioni tra il potere politico e alcune imprese nazionali favoriscono la corruzione. Secondo i dati della Procura, il tasso di imputazioni per i casi di corruzione oggetto di indagine da parte del pubblico ministero è nel complesso molto elevato (86,5 %) ⁹³. Dal 2020 sono stati aperti alcuni nuovi casi ad alto livello che coinvolgono politici⁹⁴, tuttavia il numero di indagini sulle accuse mosse nei confronti di funzionari di alto livello e la loro cerchia immediata resta limitato⁹⁵, come rilevato nella relazione sullo Stato di diritto 2020⁹⁶. La piena attuazione delle raccomandazioni del GRECO per quanto riguarda il funzionamento efficace della Procura rafforzerebbe ulteriormente il quadro anticorruzione⁹⁷.

I test di integrità continuano a essere considerati dalle autorità un deterrente efficace contro i comportamenti corrotti e hanno portato all'apertura di diversi procedimenti penali per piccola corruzione nel periodo di riferimento⁹⁸. Dal 1° gennaio 2021 è entrata in vigore una nuova modifica della legge sulla polizia che amplia la portata del personale che può essere sottoposto a test di integrità oltre alla polizia⁹⁹. Di conseguenza, tutto il personale

⁸⁹ Si veda anche la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 11.

⁹⁰ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 11.

⁹¹ Informazioni trasmesse dalla Procura in occasione della visita in Ungheria.

⁹² Informazioni trasmesse dalla Procura in occasione della visita in Ungheria.

⁹³ Informazioni trasmesse dalla Procura in occasione della visita in Ungheria.

⁹⁴ Due casi riguardano un vicesottosegretario di Stato accusato di corruzione passiva e un alto funzionario dell'amministrazione fiscale. Altri tre casi riguardano persone di alto livello con posizioni di alto livello nel settore privato o in organizzazioni internazionali (informazioni trasmesse dalla Procura in occasione della visita in Ungheria).

⁹⁵ La Procura generale ha osservato che non sono conservate statistiche separate sui casi di "corruzione ad alto livello" in quanto non si tratta di una categoria definita nel diritto penale.

⁹⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 10.

⁹⁷ Cfr. pag. 8. GRECO, Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità, raccomandazione xiv, punti 37 e 42.

⁹⁸ Nel 2020 il Servizio di protezione nazionale ha effettuato 245 test di questo tipo, che hanno portato a procedimenti penali nei confronti di nove persone. Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 13.

⁹⁹ Cfr. articolo 7 della legge XXXIV del 1994 sulla polizia.

delle organizzazioni di bilancio sotto la supervisione del Governo e dei membri del Governo può ora essere sottoposto a test di integrità.

L'Ungheria dispone di un esauriente sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale, ma permangono preoccupazioni in merito alla mancanza di controlli sistematici e di vigilanza insufficiente sulle dichiarazioni patrimoniali e di interessi. In virtù del sistema i parlamentari e i dipendenti statali e pubblici sono tenuti a presentare la dichiarazione patrimoniale e di interessi. Permangono tuttavia preoccupazioni per la mancanza di un monitoraggio sistematico. La verifica delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi¹⁰⁰ avviene solo dietro segnalazione di casi sospetti ed è affidata all'organo presso il quale il dipendente pubblico presta servizio o alla commissione parlamentare sulle immunità nel caso delle dichiarazioni dei parlamentari e dei funzionari statali di alto livello. La commissione ha riferito che, negli ultimi cinque anni, 15 delle 16 segnalazioni sottoposte a verifica sono state respinte in quanto non motivate. Nel caso restante, l'interessato ha rettificato la sua dichiarazione patrimoniale e il procedimento non è stato avviato¹⁰¹. Come riferito lo scorso anno¹⁰², i casi sospetti di incremento di ricchezza ingiustificato possono innescare una procedura di verifica da parte dell'autorità fiscale e doganale nazionale. L'autorità fiscale però può avviare tale procedura solo se anche le autorità inquirenti hanno avviato indagini penali, condizione questa che riduce l'eventualità di verifiche indipendenti. A seguito di una modifica delle norme applicabili¹⁰³, i parlamentari devono dichiarare al presidente qualsiasi conflitto di interessi o incompatibilità, a seguito del quale sono soggetti a determinate restrizioni in attesa della risoluzione della situazione. Tuttavia le dichiarazioni di interessi e le informazioni sul seguito dato non sono disponibili al pubblico. Le questioni della vigilanza, verifica e applicazione efficaci delle norme di condotta, dei conflitti di interessi e delle dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari sono state oggetto di raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), in parte attuate¹⁰⁴.

La regolamentazione dell'attività lobbistica resta incompleta e non è applicata in modo sistematico¹⁰⁵. Non vi è alcun obbligo di registrazione dei rappresentanti di interessi e di comunicazione delle relazioni sui contatti con gli stessi. Ai sensi di un decreto governativo del 2013¹⁰⁶, i dipendenti degli organi dell'amministrazione statale possono incontrare i rappresentanti di interessi in relazione al loro lavoro solo dopo averne informato i propri superiori, i quali possono proibire l'incontro. Gli incontri con i rappresentanti di interessi

¹⁰⁰ Le dichiarazioni patrimoniali – rese pubbliche e soggette a verifica – non riguardano gli accordi fiduciari di gestione patrimoniale (*bizalmi vagyongezelői jogviszony*), i trust (*vagyongezelő alapítvány*), i fondi di *private equity* (*magántőkealap*) e le polizze di assicurazione sulla vita. Le dichiarazioni di interessi – che non sono rese pubbliche e non sono soggette a verifica – riguardano lo status di *trustee*, *trustee* o beneficiario nell'ambito di un rapporto fiduciario, nonché l'appartenenza a una fondazione, al consiglio di amministrazione di una fondazione e ad altre posizioni chiave (informazioni trasmesse dall'Assemblea nazionale in occasione della visita in Ungheria).

¹⁰¹ Informazioni trasmesse dall'Assemblea nazionale in occasione della visita in Ungheria.

¹⁰² Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 11.

¹⁰³ Legge XXXVI del 2012 sull'Assemblea nazionale, modificata nel dicembre 2019.

¹⁰⁴ GRECO (2020), Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità sull'Ungheria – Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, pag. 5.

¹⁰⁵ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pagg. 11-12.

¹⁰⁶ Decreto governativo 50/2013 del 25 febbraio 2013 sul sistema di gestione dell'integrità negli organi della pubblica amministrazione e sulle norme procedurali in materia di accoglimento dei rappresentanti di interessi.

devono essere documentati, ma non vi è alcun obbligo di renderli pubblici. Il GRECO ha raccomandato una serie di norme chiare nell'interazione con i rappresentanti di interessi per quanto riguarda i parlamentari¹⁰⁷.

Continuano a mancare norme chiare per quanto riguarda il fenomeno delle "porte girevoli" e i periodi di incompatibilità. Sia il codice del lavoro¹⁰⁸ sia la normativa specifica applicabile ai dipendenti pubblici¹⁰⁹ prevedono clausole di riservatezza, ma in pratica tali norme non sono applicate, in quanto il Governo deve ancora stabilire i settori e le posizioni in cui ai dipendenti pubblici si applica una chiara limitazione temporale prima di poter perseguire una carriera imprenditoriale nel settore in cui operavano per lo Stato¹¹⁰.

Il finanziamento dei partiti in Ungheria rimane fonte di preoccupazione¹¹¹. La Corte dei conti è incaricata di vigilare sulla responsabilità dell'utilizzo dei fondi pubblici e di controllare la legittimità della gestione finanziaria dei partiti politici. Come osservato anche dal GRECO, sebbene siano state adottate alcune misure volte ad assicurare che i registri finanziari dei partiti politici siano trasparenti e aggiornati, al fine di chiarire le fonti di finanziamento dei partiti e i periodi di campagna elettorale nonché di garantire un monitoraggio più approfondito, permangono preoccupazioni generali in merito alla trasparenza del finanziamento dei partiti¹¹².

Vige una disciplina normativa di tutela degli informatori ma sono necessari ulteriori passi per aumentare la protezione nella pratica. La legge sulla protezione degli informatori¹¹³ garantisce loro l'anonimato e consente di presentare denunce per via telematica. Le denunce d'interesse pubblico sono accertate dalle istituzioni interessate e la risposta, contenente i risultati dell'indagine, deve essere caricata nel registro elettronico. Gli informatori non possono essere ritenuti responsabili della loro segnalazione a meno che non si accerti che abbiano effettuato intenzionalmente una segnalazione falsa¹¹⁴. Il commissario per i diritti fondamentali funge da canale di segnalazione¹¹⁵ e gestisce la piattaforma elettronica, ma ha soltanto una competenza formale limitata riguardo alle

¹⁰⁷ GRECO (2020), Quarto ciclo di valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità sull'Ungheria – Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri.

¹⁰⁸ Articolo 8, paragrafo 4, della legge I del 2012.

¹⁰⁹ Articolo 93, paragrafo 1, lettera g), della legge CXXV del 2018.

¹¹⁰ La durata della restrizione prevista dalla legge equivale al tempo dedicato al posto di lavoro soggetto a restrizione, con un limite massimo di due anni (articolo 117, paragrafo 2, della legge CXXV del 2018). L'articolo 117, paragrafo 1, della legge CXXV del 2018 impone al Governo di determinare i settori e le posizioni che un dipendente pubblico non può coprire dopo la cessazione dal servizio. Tale disposizione non è ancora attuata.

¹¹¹ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 12.

¹¹² GRECO (2019), Terzo ciclo di valutazione - Secondo addendum alla seconda relazione di conformità, punto 24.

¹¹³ Legge CLXV del 2013 sui reclami e le denunce di irregolarità.

¹¹⁴ La legge CLXV del 2013 stabilisce che gli enti pubblici e gli enti governativi locali hanno il diritto di procedere nelle questioni relative alle segnalazioni degli informatori (articolo 1, paragrafi 1 e 4). Se è chiaro che l'informatore ha segnalato in malafede informazioni non veritiere di importanza cruciale e ciò è indice della commissione di un reato o di un'infrazione, i dati personali dell'informatore sono trasmessi all'organo o alla persona legittimati a procedere. Qualora sia probabile che l'informatore abbia causato danni illeciti o altri pregiudizi ai diritti altrui, i suoi dati personali sono trasmessi all'organo o alla persona legittimata ad avviare o portare avanti un procedimento, su richiesta degli stessi (articolo 3, paragrafo 4).

¹¹⁵ Altri canali di segnalazione sono il canale dei datori di lavoro e il sistema di controllo interno degli enti pubblici.

denunce degli informatori¹¹⁶. L'OCSE, pur riconoscendo gli aspetti positivi del quadro normativo, ha espresso preoccupazioni in merito all'efficacia della protezione degli informatori¹¹⁷.

La restrizione dell'ambito di applicazione delle norme sugli appalti pubblici ha aumentato il rischio di corruzione. Una nuova legge¹¹⁸ adottata il 27 aprile 2021 ha soppresso un requisito specifico della legge sugli appalti pubblici¹¹⁹, sottraendo così i trust istituiti dallo Stato nonché le persone giuridiche da essi gestite all'ambito di applicazione esplicito delle norme sugli appalti pubblici in relazione agli appalti finanziati dai fondi dell'Unione europea¹²⁰. La stessa legge elimina inoltre le norme volte a prevenire i conflitti di interessi, consentendo in tal modo ai titolari di cariche pubbliche di far parte del consiglio di amministrazione di tali trust.

Alcune indagini dell'OLAF sono state concluse con il sostegno dell'AFCOS ungherese (servizio di coordinamento antifrode). Negli ultimi anni il numero di imputazioni a seguito delle raccomandazioni giudiziarie dell'OLAF è stato più elevato in Ungheria rispetto alla media dell'UE. Tuttavia, nonostante le ripetute richieste, le autorità ungheresi non hanno ancora comunicato un'autorità incaricata di fornire assistenza all'OLAF durante i controlli in loco nel caso in cui un operatore economico soggetto al controllo rifiutasse di cooperare. Nel settore della gestione concorrente si è inoltre osservato che le autorità ungheresi spesso ritirano progetti dai finanziamenti dell'UE quando l'OLAF emana una raccomandazione finanziaria o talvolta quando le autorità vengono a conoscenza dell'avvio di un'indagine dell'OLAF. Risulta altresì che gli importi dovuti non sono sistematicamente recuperati presso l'operatore economico che si è reso responsabile dell'irregolarità o della frode¹²¹. In tali casi, la sovvenzione dell'UE è semplicemente sostituita da fondi nazionali, generando un impatto negativo sull'effetto deterrente di un'indagine dell'OLAF nonché maggiori rischi per il bilancio nazionale. Nel periodo 2016-2020, l'Ungheria ha visto concludersi 32 indagini

¹¹⁶ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 12. In pratica, il compito principale del difensore civico si risolve nel trasmettere le segnalazioni alle autorità competenti. Le segnalazioni non sono trasmesse automaticamente alle autorità di contrasto: prima viene condotta un'indagine amministrativa dall'esperto di integrità dell'istituzione interessata. Gli esperti di integrità riferiscono direttamente al dirigente della rispettiva istituzione. Il difensore civico può comunque verificare, su richiesta o d'ufficio, se le autorità adite abbiano dato adeguato seguito alle segnalazioni. Le denunce d'interesse pubblico sono accertate dalle istituzioni interessate e la risposta, contenente i risultati dell'indagine, è inserita in un registro elettronico.

¹¹⁷ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Hungary-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

¹¹⁸ Legge VIII del 2021 che modifica l'istruzione superiore e alcune leggi correlate.

¹¹⁹ Articolo 5, paragrafo 3, della legge CXLIII del 2015 sugli appalti pubblici, che definisce gli enti tenuti ad applicare le norme sugli appalti pubblici: "Per gli appalti finanziati dai fondi dell'Unione europea, i trust istituiti dallo Stato applicano le disposizioni della presente legge, nonché le persone giuridiche detenute da tali trust [...]".

¹²⁰ L'articolo 5, paragrafo 1, della legge CXLIII del 2015 sugli appalti pubblici non contempla espressamente i trust di interesse pubblico che svolgono funzioni pubbliche e le persone giuridiche da essi detenute. Questi possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 2, ma per quanto riguarda gli appalti finanziati dai fondi dell'Unione europea, tale disposizione non prevede tutte le situazioni contemplate dal precedente articolo 5, paragrafo 3, soppresso dalla legge VIII del 2021.

¹²¹ Informazioni trasmesse dall'OLAF in preparazione della presente relazione sullo Stato di diritto.

dell'OLAF con una raccomandazione finanziaria nei due principali ambiti di gestione condivisa¹²².

Le autorità hanno riconosciuto che la pandemia di COVID-19 potrebbe aumentare i rischi di corruzione, ma non sono state ritenute necessarie misure specifiche¹²³. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni nel settore degli appalti pubblici, in cui le deroghe alle norme sugli appalti e le aggiudicazioni dirette, unitamente a carenze nell'accesso alle informazioni, aumentano il rischio di corruzione e hanno sollevato interrogativi in merito all'acquisto di attrezzature mediche tramite società intermedie¹²⁴.

III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA

La Legge fondamentale¹²⁵ e la legislazione settoriale dell'Ungheria – in particolare la legge sui media¹²⁶ e la legge sulla libertà di stampa¹²⁷ – costituiscono il quadro giuridico per la tutela della libertà e del pluralismo dei media. La legge sulla libertà di stampa stabilisce che tale libertà comprende anche l'indipendenza dallo Stato e da qualsiasi organizzazione e gruppo di interesse. Il diritto di accesso alle informazioni pubbliche è riconosciuto dalla Legge fondamentale e trova espressione nella legge sulla libertà d'informazione¹²⁸. La legge sui media istituisce l'autorità nazionale per i media e per le informazioni e comunicazioni (l'autorità per i media), il cui organo decisionale è il consiglio dei media¹²⁹. Nel 2019 è stata adottata una normativa per allineare la legislazione ungherese alla direttiva AVMS¹³⁰.

Permangono preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficacia del consiglio dei media e dell'autorità per i media. La legge LXIII del 2019, che recepisce la direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi, ha rafforzato alcune disposizioni relative alle risorse e alla trasparenza operativa dell'autorità¹³¹. L'autorità gode di autonomia di bilancio e riferisce annualmente al Parlamento. Dispone di un organico di 650 dipendenti¹³². L'organo decisionale dell'autorità per i media, il consiglio dei media, è composto da un

¹²² Relazione dell'OLAF 2020. L'OLAF rivolge raccomandazioni finanziarie alle istituzioni dell'UE o alle autorità nazionali che erogano o gestiscono fondi dell'UE per cercare di recuperare i fondi del bilancio dell'UE oggetto di frode.

¹²³ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 17.

¹²⁴ Informazioni ricevute in occasione della visita in Ungheria. Si veda anche il contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 12-13.

¹²⁵ L'articolo IX, paragrafo 2, recita: "*L'Ungheria riconosce e tutela la libertà e il pluralismo della stampa e garantisce le condizioni per la libera diffusione delle informazioni necessarie alla formazione di un'opinione pubblica democratica*".

¹²⁶ Legge CLXXXV del 2010 sui servizi mediatici e i mezzi di comunicazione di massa, modificata dalla legge LXIII del 2019.

¹²⁷ Legge CIV del 2010 sulla libertà di stampa.

¹²⁸ Legge CXII del 2011 sul diritto all'autodeterminazione in materia di informazione e sulla libertà d'informazione.

¹²⁹ Tra il 2020 e il 2021 l'Ungheria ha perso altre tre posizioni nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo stilato da Reporter senza frontiere, passando al 92° posto nel mondo e al 26° nell'UE.

¹³⁰ Direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018.

¹³¹ La legge sui media stabilisce gli obiettivi dell'autorità affermando che essa è "*un organo di regolazione autonomo subordinato unicamente alla legge*" (articolo 109) e che il consiglio dei media è "*un organo indipendente dell'autorità, sotto la supervisione del Parlamento, subordinato solo al diritto ungherese*" (articolo 123).

¹³² Informazioni trasmesse dall'autorità nazionale per i media e per le informazioni e comunicazioni in occasione della visita in Ungheria.

Presidente¹³³ e da quattro membri eletti dal Parlamento. Sebbene le regole per la nomina – invariate rispetto alla relazione dello scorso anno – favoriscano il consenso politico sulla scelta dei membri del consiglio dei media¹³⁴, in pratica hanno portato alla nomina di tutti i membri da parte del partito al Governo. Alcune decisioni del consiglio dei media hanno alimentato le preoccupazioni relative alla sua effettiva indipendenza¹³⁵. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 (Media Pluralism Monitor - MPM) conferma la sua precedente valutazione secondo cui, sebbene la legge sui media garantisca formalmente l'indipendenza dell'autorità per i media, le procedure di nomina non offrono adeguate garanzie giuridiche per l'indipendenza, registrando ancora una volta un rischio medio per l'Ungheria in termini di indipendenza ed efficacia dell'autorità per i media¹³⁶.

In Ungheria il pluralismo dei media si è ulteriormente deteriorato. A seguito della costituzione del gruppo editoriale "KESMA"¹³⁷ nel novembre 2018, non vi è stato finora alcun tentativo da parte dell'autorità per i media di esaminare l'impatto sulla pluralità e la diversità del mercato ungherese dei media. Secondo i portatori di interessi, sebbene un ampio ventaglio di organi di informazione continui a operare in Ungheria, la diversità del mercato dei media è influenzata negativamente dalla concentrazione della proprietà nelle mani di pochi imprenditori filogovernativi e dalla conseguente mancanza di indipendenza editoriale¹³⁸. Le organizzazioni ungheresi ed europee per la libertà dei media, nonché la società civile, hanno espresso preoccupazioni¹³⁹ in merito al rifiuto del consiglio dei media di rinnovare la licenza di radiodiffusione di una stazione radiofonica indipendente, *Klubrádió*, a

¹³³ Il Presidente dell'autorità per i media è automaticamente nominato alla carica di Presidente del consiglio dei media.

¹³⁴ Le disposizioni della legge sui media relative alla nomina e alla revoca del presidente e dei membri del consiglio dei media sono state modificate per conformarsi alle raccomandazioni della commissione di Venezia (parere CDL-AD(2015)015). L'articolo 124 della legge sui media stabilisce che la commissione parlamentare ad hoc incaricata della nomina dei candidati decide all'unanimità. (Il Presidente dell'autorità per i media è un candidato di diritto.) La commissione di nomina è composta da un membro per ogni partito politico; i rispettivi diritti di voto riflettono le dimensioni del partito rappresentato. Se entro il termine prescritto non giunge a un accordo sui quattro candidati da presentare, la commissione può decidere a maggioranza di due terzi dei voti ponderati.

¹³⁵ I portatori di interessi hanno osservato che l'autorità per i media ha distribuito radiofrequenze a stazioni filogovernative con procedure non trasparenti (contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 35) e si è dimostrata tendenziosa nell'approvazione delle concentrazioni sul mercato dei media (contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 34). Le decisioni dell'autorità per i media possono essere soggette a controllo giurisdizionale.

¹³⁶ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Ungheria, pagg. 11-12.

¹³⁷ Fondazione per la stampa e i media centroeuropei. Una relazione ad hoc del Centro per il pluralismo e la libertà dei media ha concluso nel 2019 che l'istituzione del KESMA aggraverebbe i rischi complessivi per il pluralismo dei media in Ungheria (relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 14). Il 25 giugno 2020 la Corte costituzionale ha confermato la costituzionalità del decreto governativo che qualifica come di importanza strategica nazionale l'intenzione di ampliare la Fondazione per la stampa e i media centroeuropei (decisione 16/2020. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Secondo l'International Press Institute, il coordinamento dei contenuti dei media filogovernativi, in particolare attraverso la fondazione KESMA, ha portato a una predominanza della narrazione statale, in particolare nelle zone rurali (contributo dell'International Press Institute alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3). Le informazioni ricevute in occasione della visita in Ungheria confermano questa valutazione.

¹³⁹ Contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 37-38; contributo dell'International Press Institute alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2; contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 35; comunicato del 15 marzo 2021 del Centro europeo per la libertà di stampa e dei media.

causa della presunta violazione di determinati obblighi amministrativi a carico della stazione. Ciò ha portato alla chiusura della radio. Il 17 giugno 2021 la *Kúria* ha confermato la decisione del consiglio dei media. Il 9 giugno 2021 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria in relazione al caso in questione¹⁴⁰. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 conferma l'elevato grado di rischio rilevato lo scorso anno per quanto riguarda la concentrazione dei mezzi di informazione alla luce della creazione e dell'operatività del KESMA, nonché a causa dell'acquisizione del sito di informazione indipendente *Index.hu* da parte di interessi filogovernativi¹⁴¹.

La trasparenza della proprietà dei media non è ancora garantita integralmente. Il vigente quadro giuridico comprende norme di trasparenza sulla proprietà dei media solo in casi specifici¹⁴² e attualmente non si prevedono modifiche allo stesso. Sebbene alcuni dati sulla proprietà siano disponibili nei registri nazionali¹⁴³, solo le informazioni di base sulla proprietà delle società sono liberamente accessibili nel registro delle imprese¹⁴⁴. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 continua a ritenere che la trasparenza della proprietà dei media sia ad alto rischio¹⁴⁵.

L'assegnazione della pubblicità statale continua a permettere al Governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media. Come riferito lo scorso anno, non esiste una normativa che disciplini la distribuzione della pubblicità statale. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 sottolinea che in Ungheria lo Stato è il maggiore inserzionista e spende circa un terzo degli introiti pubblicitari totali del mercato¹⁴⁶. I dati indicano che nel 2020 lo Stato ungherese ha aumentato la spesa per la pubblicità del 13,8 % rispetto al 2019, e che l'85 % di tali introiti è stato destinato a società filogovernative operanti nel settore dei media¹⁴⁷. Questo stato dei fatti consente un controllo sia sugli organi filogovernativi che su alcuni organi di informazione indipendenti, portando l'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 ad attestare l'indipendenza editoriale al rischio più elevato (92 %) nel

¹⁴⁰ La Commissione ritiene che le decisioni del consiglio dei media di respingere la domanda di *Klubrádió* siano basate su motivi discutibili, siano sproporzionate e non siano trasparenti in violazione delle norme dell'UE in materia di telecomunicazioni di cui al codice europeo delle comunicazioni elettroniche (direttiva (UE) 2018/1972).

¹⁴¹ Relazione sull'Ungheria dell'Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 17 e relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 14. Nel marzo 2020 un investitore filogovernativo ha acquisito il controllo della società che generava gli introiti di *Index.hu*; nell'agosto 2020 il direttore responsabile è stato licenziato, il che ha portato alle dimissioni di massa di 90 giornalisti che hanno definito il licenziamento del direttore "un tentativo manifesto di esercitare pressioni" (contributo dell'International Press Institute alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3; si veda anche il contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 39). Successivamente, l'ex personale di *Index.hu* ha lanciato un portale di notizie indipendente, *Telex*, finanziato privatamente tramite crowdfunding. Secondo il Governo, il licenziamento del direttore di *Index.hu* è una questione che rientra nell'ambito del diritto del lavoro; il datore di lavoro (un'organizzazione aziendale, un operatore di mercato) ha il diritto di porre fine al rapporto giuridico con il lavoratore in base alle condizioni e per le cause previste dalla legge; il Governo non è competente in merito alle decisioni specifiche di un datore di lavoro.

¹⁴² I fornitori di servizi di media lineari devono notificare all'autorità per i media i dati relativi alla proprietà diretta o indiretta (loro o della società madre) dei fornitori di servizi di media. Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 14.

¹⁴³ Informazioni trasmesse dal Governo in occasione della visita in Ungheria.

¹⁴⁴ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 14.

¹⁴⁵ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Ungheria, pag. 13.

¹⁴⁶ Osservatorio del pluralismo dei media 2021, relazione sull'Ungheria, pag. 18.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pag. 18.

paese¹⁴⁸. Sebbene non siano stati istituiti regimi di sostegno ai media per contrastare l'impatto della pandemia di COVID-19 sui mezzi di informazione, l'autorità per i media ha esonerato i fornitori di servizi di media lineari commerciali dal pagamento del canone trimestrale per la prima metà del 2021.

L'accesso alle informazioni pubbliche è stato ristretto dalle misure di emergenza introdotte durante la pandemia di COVID-19. Le norme della legge sulla libertà d'informazione sono rimaste immutate e prevedono che qualsiasi "organo che svolge funzioni pubbliche" debba fornire, su richiesta, l'accesso ai dati di interesse pubblico sotto il suo controllo, fatte salve le eccezioni previste dalla legge stessa¹⁴⁹. Il termine di legge per l'evasione di tali richieste è di 15 giorni, prorogabile di altri 15 giorni¹⁵⁰. Tuttavia, durante la pandemia, il Governo ha emanato un decreto¹⁵¹ che consente alle autorità pubbliche di ritardare fino a 90 giorni l'accesso ai documenti pubblici nel caso in cui tale comunicazione di informazioni sia considerata "tale da compromettere l'adempimento da parte dell'istituzione pubblica dei propri doveri connessi allo stato di emergenza". Il 13 aprile 2021 la Corte costituzionale ha stabilito che, sebbene le nuove disposizioni siano in linea con la Legge fondamentale, le deroghe ai termini ordinari devono essere limitate ai casi in cui l'evasione della richiesta impedirebbe al titolare di informazioni pubbliche di svolgere compiti connessi alla lotta contro la pandemia e devono essere debitamente motivate per iscritto¹⁵². I portatori di interessi hanno sottolineato che, nella prassi, le autorità hanno spesso abusato di tale deroga, determinando un notevole impatto specialmente sui giornalisti indipendenti, che non avrebbero potuto ottenere un accesso tempestivo ai dati sulla spesa pubblica o sulle vaccinazioni¹⁵³. Ciò ha ulteriormente aggravato la situazione dei media indipendenti, che hanno difficoltà ad accedere alle informazioni in modo tempestivo¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Ibid., pag. 17.

¹⁴⁹ Anche la divulgazione proattiva dei dati rimane problematica, dato che il 70 % dei comuni non ha pubblicato le informazioni minime richieste sul loro sito web (Istituto di Budapest, Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest, 2019). Restano in vigore norme specifiche che limitano l'accesso ai documenti e alle informazioni pubbliche (ad esempio l'articolo 5 della legge VII del 2015 relativa allo sviluppo della centrale nucleare di Paks e l'articolo 2, paragrafo 3, della legge XXIX del 2020 relativa all'attuazione del progetto di collegamento ferroviario Budapest - Belgrado).

¹⁵⁰ Articolo 29, paragrafi 1 e 2, della legge CXII del 2011.

¹⁵¹ Decreto governativo 521/2020 del 25 novembre 2020. In base a tali norme, l'organismo della pubblica amministrazione potrebbe evadere la richiesta entro 45 giorni (contrariamente alla regola generale dei 15 giorni) dal ricevimento della stessa, nel caso in cui l'evasione entro il termine di 15 giorni possa compromettere l'adempimento delle funzioni pubbliche legate allo stato di pericolo esercitate dall'ente pubblico responsabile del trattamento dei dati. Il termine, già prorogato, potrebbe essere ulteriormente prorogato di non oltre 45 giorni qualora tali condizioni permangano.

¹⁵² Decisione 15/2021. (V. 13.) AB.

¹⁵³ Secondo la Federazione europea dei giornalisti, il Governo ha sfruttato la pandemia di COVID-19 per esercitare un ulteriore controllo sull'accesso alle informazioni, limitando l'accesso alle conferenze stampa, rispondendo solo alle richieste dei media filogovernativi e vietando ai rappresentanti del settore sanitario locale di parlare con i media, incanalando invece tutte le domande relative alla pandemia attraverso una "unità operativa" centrale (contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 39). Questa valutazione è stata confermata dalle informazioni ricevute in occasione della visita in Ungheria.

¹⁵⁴ Secondo la Federazione europea dei giornalisti, i dipendenti pubblici non concedono interviste ai media indipendenti e questi ultimi sono spesso esclusi dagli eventi pubblici (contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 38). Una ricerca condotta dall'Unione ungherese per le libertà civili ha rivelato l'ostruzione sistemica del lavoro dei media indipendenti da parte del Governo, sotto forma di mancata considerazione delle inchieste della stampa, rifiuti aperti, restrizioni fisiche applicate ai giornalisti, screditamento, stigmatizzazione e intimidazione delle loro fonti (contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 18; contributo di

Le carenze nell'accesso alle informazioni pubbliche segnalate lo scorso anno¹⁵⁵, anche per quanto riguarda i diritti addebitati¹⁵⁶, continuano a rappresentare un problema anche per la prevenzione della corruzione. Poiché la nona modifica della Legge fondamentale prevede una definizione restrittiva di "fondi pubblici"¹⁵⁷, i portatori di interessi hanno sollevato interrogativi in merito alle possibili conseguenze sulla restrizione dell'accesso alle informazioni pubbliche relative alle società pubbliche e ai trust di interesse pubblico¹⁵⁸.

Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 43; contributo di Civil Liberties Union for Europe alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 40).

¹⁵⁵ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 15.

¹⁵⁶ Il decreto governativo 301/2016 del 30 settembre 2016 consente alle istituzioni pubbliche di chiedere un rimborso dei costi sostenuti per rispondere alle richieste di accesso alle informazioni pubbliche laddove ciò comporti un lavoro aggiuntivo da parte dell'autorità pubblica (ad esempio il tempo – superiore a 4 ore – necessario per individuare, organizzare, copiare e igienizzare i documenti richiesti). Delle 300 denunce trattate nel 2018 dall'autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione, circa il 10 % riguardava l'applicazione ingiustificata di diritti (autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione, 2019). Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 15. Il Governo osserva che non è obbligatorio addebitare diritti per il lavoro aggiuntivo svolto dall'autorità pubblica. Un altro problema è rappresentato dalla durata dei procedimenti giudiziari nelle cause riguardanti l'accesso alle informazioni pubbliche; i portatori di interessi riferiscono che mediamente possono arrivare a un anno e mezzo (contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 6).

¹⁵⁷ Secondo il parere della Commissione di Venezia del 2 luglio 2021, un effetto della modifica potrebbe essere che il funzionamento interno delle fondazioni di nuova istituzione e le relative entrate e uscite possano essere considerati "di natura privata", quindi protetti dal controllo dei media e della società civile in quanto non soggetti alle richieste di cittadini e media inerenti alla libertà di informazione; ne consegue una compromissione della trasparenza dello Stato e della libertà di informazione (parere sulle modifiche costituzionali adottate dal Parlamento ungherese nel dicembre 2020 (CDL(2021)028, punto 70). La commissione di Venezia ha chiarito che la nuova definizione non esonera gli enti privati che gestiscono fondi pubblici dai loro obblighi di rendicontabilità, chiaramente indicati all'articolo 39, paragrafo 2, della Legge fondamentale. Tuttavia la pubblicità di tali fondi e le corrispondenti garanzie di trasparenza possono diventare più incerte a seguito di un secondo trasferimento di tale "denaro pubblico" ad altro soggetto.

¹⁵⁸ Cfr., ad esempio, il contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 18; i contributi di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 43; il contributo di Civil Liberties Union for Europe alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 4. L'articolo 39, paragrafo 3, della Legge fondamentale definisce "fondi pubblici" "le entrate, le spese e i crediti dello Stato". L'impatto di questa modifica sull'accesso alle informazioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda le società pubbliche e i trust di interesse pubblico, non è ancora stato valutato. La Legge fondamentale prevede che i dati relativi ai fondi pubblici e ai beni nazionali siano considerati di interesse pubblico (articolo 39, paragrafo 2). La definizione giuridica esaustiva di "informazioni pubbliche" (articolo 3, punto 5, della legge CXII del 2011 sul diritto all'autodeterminazione in materia di informazione e sulla libertà d'informazione) non è stata modificata. Secondo il Governo, la modifica della Legge fondamentale non incide sull'accesso alle informazioni pubbliche controllate da enti che svolgono funzioni pubbliche, ad esempio da trust di interesse pubblico. Tuttavia, nell'applicazione della legge, i giudici sono tenuti a interpretare il testo delle normative conformemente alla Legge fondamentale (articolo 28 della Legge fondamentale). Tale modifica ha già inciso sulla giurisprudenza relativa all'applicazione giudiziale della libertà di informazione: l'11 gennaio 2021 il Tribunale regionale di Székesfehérvár (sentenza 26.P.20.281/2020/9), sostenuto dalla Corte d'appello regionale di Győr (sentenza Pf.III.20.050/2021/3) il 29 aprile 2021, ha dichiarato che, ai fini della definizione di cui all'articolo 39, paragrafo 3, della Legge fondamentale, gli investimenti e i lavori di costruzione realizzati dalla società convenuta e finanziati con fondi dell'Unione non rientrano nella nozione di "entrate, spese e crediti dello Stato", pertanto non sono qualificabili come "fondi pubblici" e, di conseguenza, i dati relativi agli stessi non rientrano nella nozione di "informazioni pubbliche".

In Ungheria i giornalisti e i mezzi di informazione hanno continuato a subire varie minacce. Secondo i portatori di interessi, i giornalisti che lavorano per i media indipendenti sono oggetto di dichiarazioni negative da parte dei media filogovernativi¹⁵⁹ e dei rappresentanti del Governo¹⁶⁰. I portatori di interessi riferiscono che le giornaliste si trovano in una situazione più difficile; alcune denunciano anche molestie di genere online¹⁶¹. Gli organi giurisdizionali hanno continuato a emanare provvedimenti provvisori che vietano la diffusione di riviste¹⁶². Dall'ottobre 2020 la Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha pubblicato cinque ulteriori segnalazioni riguardanti l'Ungheria, che riguardavano rispettivamente: il licenziamento dell'ex direttore del portale di notizie online *Index.hu* prima della sua acquisizione; le istruzioni impartite dal ministero degli Affari esteri e del commercio alle ambasciate negli Stati membri dell'UE di fornire informazioni sui viaggi professionali effettuati da giornalisti ungheresi; l'ingiunzione emessa da un organo giurisdizionale civile che impediva a un settimanale di pubblicare un articolo su un'impresa e i relativi titolari per motivi di protezione dei dati; l'interrogatorio di polizia di due giornalisti che avevano pubblicato articoli su un personaggio pubblico; il già citato rifiuto da parte del consiglio ungherese dei media di rinnovare la licenza radiofonica di *Klubrádió*¹⁶³. Nel 2021 la Piattaforma ha pubblicato una segnalazione relativa a ciò che la Piattaforma definisce una "invettiva" nei confronti di un giornalista austriaco da parte dell'emittente pubblica ungherese.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

L'Ungheria è una repubblica parlamentare con un Parlamento unicamerale (Assemblea nazionale). Il Parlamento, tra l'altro, adotta e modifica¹⁶⁴ la Legge fondamentale dell'Ungheria, legifera¹⁶⁵, elegge il primo ministro ed elegge (a maggioranza di due terzi) i

¹⁵⁹ Contributi della Federazione europea dei giornalisti e dell'International Press Institute alla relazione sullo Stato di diritto 2021, rispettivamente pag. 37 e pag. 7.

¹⁶⁰ Contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 37.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Il comitato per la protezione dei giornalisti ha riferito che un organo giurisdizionale di Budapest ha emesso un decreto ingiuntivo preliminare, invocando le norme in materia di protezione dei dati, concernente entrambe le edizioni del 29 settembre e del 15 ottobre 2020 di *Magyar Narancs*, omettendo così parte di un articolo del giornalista investigativo Ákos Keller-Alánt (contributo del comitato per la protezione dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 6). Come riferito lo scorso anno, nel gennaio 2020 un giudice, invocando le norme sulla protezione dei dati, ha emesso un provvedimento provvisorio che ha vietato la diffusione della rivista economica *Forbes Hungary* (relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, nota 116).

¹⁶³ L'Ungheria ha risposto alla prima e ultima delle denunce elencate, dichiarando che il caso *Index.hu* è una questione di diritto del lavoro e che la decisione su *Klubrádió* è stata presa dal consiglio indipendente dei media.

¹⁶⁴ Per adottare e modificare la Legge fondamentale è necessaria una maggioranza di due terzi dei parlamentari (articolo S, paragrafo 2, della Legge fondamentale).

¹⁶⁵ Per l'attuazione di alcune delle sue disposizioni, la Legge fondamentale prevede l'adozione di 33 leggi cardinali che contengono norme dettagliate sul funzionamento delle istituzioni chiave o sull'esercizio di alcuni diritti fondamentali. L'adozione e la modifica delle leggi cardinali richiedono una maggioranza di due terzi dei parlamentari presenti (articolo T, paragrafo 4, della Legge fondamentale). La commissione di Venezia ha criticato l'Ungheria per il ricorso a leggi cardinali oltre quanto strettamente necessario e anche per normativa dettagliata, ritenuta discutibile dal punto di vista democratico poiché rende difficile la futura introduzione di riforme (parere CDL-AD (2012) 009, punto 47). Il Governo sostiene che è necessario un elevato livello di consenso politico per disciplinare gli aspetti più importanti dei diritti fondamentali e dell'organizzazione dello Stato.

funzionari pubblici di alto livello¹⁶⁶ del paese. Il Parlamento elegge anche il Presidente della Repubblica. Esistono varie istituzioni incaricate di controbilanciare il potere legislativo e quello esecutivo e di garantire il rispetto dell'ordine costituzionale, tra cui la Corte costituzionale, la Corte dei conti e il difensore civico ("commissario per i diritti fondamentali"). Un progetto di legge può essere presentato dal Governo, dal Presidente della Repubblica, da tutte le commissioni parlamentari nonché da qualunque parlamentare¹⁶⁷.

Le modifiche repentine e frequenti della normativa continuano a compromettere la prevedibilità del contesto normativo¹⁶⁸. I portatori di interessi hanno riferito che l'emanazione di atti legislativi ha registrato un'ulteriore accelerazione rispetto agli anni precedenti. Secondo i portatori di interessi, le eventuali consultazioni sono puramente formali¹⁶⁹. Ciò solleva interrogativi in merito alla certezza del diritto e alla qualità della legislazione. I brevi periodi di tempo che intercorrono tra l'adozione e l'entrata in vigore di norme che cambiano frequentemente non sempre consentono di predisporre adeguatamente la loro applicazione.

Durante il periodo di riferimento il Governo ha dichiarato un nuovo "stato di pericolo" in risposta alla pandemia di COVID-19. Il 18 giugno 2020 il Governo ha posto fine al primo "stato di pericolo"¹⁷⁰. Conformemente alle vigenti norme costituzionali, la durata del nuovo "stato di pericolo" introdotto il 4 novembre 2020 non è predefinita e il Governo dispone di un potere discrezionale per mantenerlo o porvi fine¹⁷¹. Le misure di emergenza (decreti governativi) adottate nell'ambito di tale regime possono disapplicare qualsiasi legge e rimanere in vigore per 15 giorni, salvo proroga autorizzata dal Parlamento.

¹⁶⁶ Il Presidente della Repubblica, i membri e il Presidente della Corte costituzionale, il Presidente della *Kúria*, il procuratore generale, il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, il commissario e il vicecommissario per i diritti fondamentali, il Presidente della Corte dei conti e il Presidente della Banca nazionale ungherese.

¹⁶⁷ Articolo 6, paragrafo 1, della Legge fondamentale. Nel 2020 sono stati convertiti in legge 15 progetti di legge presentati dai membri (14 dalla maggioranza, uno dall'opposizione) (informazioni trasmesse dall'Assemblea nazionale in occasione della visita in Ungheria).

¹⁶⁸ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 17.

¹⁶⁹ Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 23; contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 46. Il Governo ritiene che il controllo di costituzionalità delle leggi si estenda anche alla valutazione dei criteri formali di certezza del diritto: in caso di mancato rispetto del requisito che prevede un'adeguata predisposizione dell'applicazione, la Corte costituzionale dichiarerebbe la norma incostituzionale.

¹⁷⁰ L'11 marzo 2020 il Governo ha dichiarato lo "stato di pericolo" in linea con l'articolo 53, paragrafo 2, della Legge fondamentale. Il 30 marzo 2020 il Parlamento ha approvato una nuova legge che consentiva al Governo di disapplicare per decreto qualsivoglia legge. I poteri di emergenza conferiti sono apparsi ampi, alla luce dell'effetto combinato di poteri ampiamente definiti e dell'assenza di un termine chiaro. Il 18 giugno 2020 il Governo ha posto fine allo "stato di pericolo" e ha dichiarato lo "stato di emergenza sanitaria" fino al 18 dicembre 2020 (cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pagg. 17-18). Successivamente, il Governo ha prorogato lo "stato di emergenza sanitaria" fino al 18 giugno 2021. Le norme applicabili sono stabilite nel capo XIV della legge CLIV del 1997 sull'assistenza sanitaria. Va osservato che, conformemente al capo IX/A della legge LXXX del 2007 sul diritto di asilo, il Governo ha mantenuto uno stato di crisi dal 10 marzo 2016 a causa dell'immigrazione di massa. (Informazioni trasmesse dall'Assemblea nazionale in occasione della visita in Ungheria.)

¹⁷¹ Articolo 54, paragrafo 3, della Legge fondamentale. Le norme dettagliate applicabili alle misure di emergenza sono stabilite dalla legge CXXVIII del 2011 sulla gestione delle catastrofi, come modificata. L'articolo 51/A di tale legge è sostanzialmente identico all'articolo 2 della legge XII del marzo 2020 (cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 17).

Il 10 novembre 2020 il Parlamento ha autorizzato¹⁷² il Governo a prorogare di 90 giorni l'applicabilità delle misure di emergenza¹⁷³. L'8 febbraio 2021 il Governo ha posto fine¹⁷⁴ allo "stato di pericolo" e lo stesso giorno lo ha nuovamente dichiarato¹⁷⁵. In tal modo, le misure di emergenza potevano rimanere in vigore senza l'approvazione parlamentare per un periodo di 15 giorni¹⁷⁶. Il 22 febbraio 2021 il Parlamento ha autorizzato il Governo a prorogare di 90 giorni l'applicabilità delle misure di emergenza¹⁷⁷. Il 18 maggio 2021 il Parlamento ha ulteriormente prorogato l'autorizzazione fino al "15° giorno successivo al giorno di apertura della sessione autunnale del 2021"¹⁷⁸. Permangono preoccupazioni¹⁷⁹ in merito alle vigenti norme sullo "stato di pericolo" e alle misure di emergenza. Nonostante la raccomandazione specifica per paese nel contesto del semestre europeo 2020¹⁸⁰, è proseguita l'ingerenza nelle attività delle imprese e nella stabilità del contesto normativo; alcune misure di emergenza sollevano inoltre dubbi in termini di necessità e proporzionalità¹⁸¹. La Corte costituzionale ha proseguito l'opera di verifica della costituzionalità di talune misure di emergenza¹⁸².

Una modifica della Costituzione limiterà i poteri del Governo per quanto riguarda il regime dello "stato di pericolo". Il 15 dicembre 2020 il Parlamento ha adottato la nona

¹⁷² Legge CIX del 2020 sul contenimento della seconda ondata della pandemia di coronavirus.

¹⁷³ Dopo la scadenza dei 90 giorni, l'8 febbraio 2021, la legge CIX del 2020 è diventata inapplicabile, il che implica la fine dell'autorizzazione parlamentare a prorogare l'applicabilità delle misure di emergenza.

¹⁷⁴ Decreto governativo 26/2021 del 29 gennaio 2021.

¹⁷⁵ Decreto governativo 27/2021 del 29 gennaio 2021. Tale decreto ha reintrodotto – senza pubblicarle – alcune misure di emergenza (decreti governativi) emanate in base al precedente "stato di pericolo" (erano divenute inapplicabili con la cessazione dello "stato di pericolo", ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 4, della Legge fondamentale).

¹⁷⁶ L'Assemblea nazionale ritiene che questa tecnica non abbia interferito con le sue prerogative e che tali decreti siano in linea con le disposizioni della Legge fondamentale e delle leggi pertinenti (informazioni trasmesse dall'Assemblea nazionale in occasione della visita in Ungheria).

¹⁷⁷ Legge I del 2021 sul contenimento della pandemia di coronavirus.

¹⁷⁸ Legge XL del 2021 che modifica la legge I del 2021 sul contenimento della pandemia di coronavirus. Va osservato che la sessione autunnale del Parlamento si tiene nel periodo compreso tra il 1° settembre e il 15 dicembre; non è ancora nota la data precisa dell'apertura.

¹⁷⁹ I poteri di emergenza concessi sono apparsi molto ampi alla luce dell'effetto combinato di poteri definiti genericamente e dell'assenza di un chiaro limite temporale (cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 17).

¹⁸⁰ Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria.

¹⁸¹ Ad esempio, il 7 aprile 2021 una compagnia di assicurazioni austriaca ha annunciato di aver ricevuto una decisione del ministero dell'Interno ungherese che ha bloccato la prevista acquisizione delle controllate ungheresi di una compagnia assicurativa olandese sulla base del decreto governativo 532/2020 del 28 novembre 2020 – una misura di emergenza emessa nel quadro del regime dello "stato di pericolo" – che si discosta dalle disposizioni della legge LVII del 2018 nella misura in cui prevede che tali transazioni tra investitori SEE debbano essere dichiarate al ministro nominato dal Governo che deve prendere atto della dichiarazione.

¹⁸² Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 18. La maggior parte dei casi sono stati chiusi senza una decisione nel merito (ordinanze IV/74/2021, IV/200/2021, IV/02069/2020, IV/00295/2021, 3237/2021. (VI. 4.), 3238/2021. (VI. 4.), 3206/2021. (V. 19.), 3178/2021. (IV. 30.), 3159/2021. (IV. 22.), 3413/2020. (XI. 26.), 3388/2020. (X. 22.), 3326/2020. (VIII. 5.)). La Corte costituzionale ha ritenuto costituzionali le misure di emergenza relative al divieto generale di assembramento durante lo stato di pericolo (causa IV/288/2021) e alla designazione di una zona economica speciale nella città di Göd (decisione 8/2021 (III. 2.) AB), ma ha stabilito un requisito costituzionale per la loro applicazione. Per quanto riguarda la misura di emergenza che durante lo stato di pericolo impedisce ai comuni di riscuotere introiti dalle tasse automobilistiche, la Corte costituzionale ha respinto il ricorso presentato da un quarto dei parlamentari (decisione 3234/2020. (VII. 1.) AB). La Corte costituzionale ha inoltre esaminato il decreto governativo 521/2020, del 25 novembre 2020, che proroga il termine applicabile alle richieste di accesso ai documenti pubblici (cfr. supra, pag. 18).

modifica della Legge fondamentale. Non vi è stata alcuna consultazione preliminare dei portatori di interessi¹⁸³. Essa modifica in modo significativo le norme relative al regime dell'ordinamento giuridico speciale (compreso lo "stato di pericolo") a partire dal 1° luglio 2023. Riduce le tipologie di ordinamenti giuridici speciali da sei a tre: stato di guerra, stato di emergenza e stato di pericolo¹⁸⁴. La modifica non incide sulla vigente norma secondo cui, in un ordinamento giuridico speciale, l'applicazione della Legge fondamentale non può essere sospesa, e il funzionamento della Corte costituzionale non può essere limitato¹⁸⁵. Nel caso di uno stato di pericolo, il Parlamento avrà principalmente il controllo sul mantenimento dell'ordinamento giuridico speciale¹⁸⁶. Il Governo potrà dichiarare uno "stato di pericolo" per un periodo di 30 giorni e potrà prorogarlo solo previa autorizzazione del Parlamento. Queste nuove norme aumenteranno il controllo da parte del Parlamento¹⁸⁷.

I poteri del commissario per i diritti fondamentali sono stati ampliati, mentre sono stati sollevati interrogativi sulla sua indipendenza. Il 20 novembre 2020 il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha espresso preoccupazioni in merito alla fusione tra l'autorità per la parità di trattamento e l'ufficio del commissario per i diritti fondamentali, ricordando che permangono dubbi sul processo di nomina del titolare dell'ufficio e sull'adeguatezza degli sforzi dell'istituzione per affrontare tutte le questioni relative ai diritti umani e far sentire la propria voce in modo da promuovere e tutelare tutti i diritti umani¹⁸⁸.

¹⁸³ La Commissione di Venezia ha osservato con preoccupazione che le modifiche sono state adottate durante lo stato di emergenza, senza alcuna consultazione pubblica, e che la relazione è composta di sole tre pagine; la Commissione di Venezia ha sottolineato che tale rapidità e la mancanza di consultazioni pubbliche significative sono particolarmente preoccupanti se riguardano modifiche costituzionali e richiama il suo precedente avvertimento contro "l'atteggiamento strumentale" della maggioranza di Governo ungherese nei confronti della Legge fondamentale, che non dovrebbe essere considerata uno strumento politico (parere sulle modifiche costituzionali adottate dal Parlamento ungherese nel dicembre 2020 (CDL(2021)028), punti 83 e 84).

¹⁸⁴ Le circostanze per dichiarare uno stato di guerra (l'attuale situazione di crisi nazionale) e lo stato di emergenza saranno ampliate, tenendo conto delle esigenze del mutevole contesto di sicurezza (ad esempio un attacco informatico che non costituisce un atto di violenza o un attacco sotto forma di inquinamento ambientale) e il Parlamento sarà l'unico organo autorizzato a dichiararli. (Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 27). La Commissione di Venezia ha sottolineato che l'impatto delle diverse disposizioni è difficile da valutare senza conoscere le modifiche legislative che possono essere adottate a seguito di tali disposizioni. Essa ha concluso che la nona modifica lascia principalmente alle leggi cardinali il compito di puntualizzare la maggior parte dei dettagli, il che alla fine potrebbe far sollevare alcuni seri interrogativi in merito all'ambito dei poteri esercitati dallo Stato durante gli stati di eccezione (parere sulle modifiche costituzionali adottate dal Parlamento ungherese nel dicembre 2020 (CDL(2021)028), raccomandazione f).

¹⁸⁵ Articolo 54 della Legge fondamentale. Secondo il nuovo articolo 48/A della legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale, le riunioni della Corte costituzionale possono svolgersi anche per via elettronica, sulla base della decisione del suo Presidente. Il nuovo articolo 68/A della stessa legge stabilisce che, nel caso di un ordinamento giuridico speciale, a) il Presidente e il segretario generale garantiscono la continuità del funzionamento della Corte costituzionale e adottano le necessarie misure organizzative, operative, amministrative e di preparazione delle decisioni, e b) il Presidente può autorizzare una deroga al regolamento di procedura della Corte costituzionale. (Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 26-27.)

¹⁸⁶ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 27.

¹⁸⁷ Il nuovo articolo 56, paragrafo 1, della Legge fondamentale consentirà al Presidente della Repubblica di autorizzare il Governo a prorogare lo "stato di pericolo" qualora il Parlamento non possa prendere tali decisioni.

¹⁸⁸ Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dichiarazione di Dunja Mijatović del 20 novembre 2020. La fusione non è stata preceduta da una consultazione pubblica (contributo di Ökotárs - Fondazione ungherese per il partenariato ambientale alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 17).

L'istituzione nazionale per i diritti umani è stata accreditata con lo status "A" nell'ottobre 2014. Nell'ottobre 2018 il sottocomitato per l'accreditamento delle Nazioni Unite (SCA) dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI) ha deciso di rinviare la decisione sul suo riaccreditamento. Lo SCA sta riesaminando il commissario per i diritti fondamentali¹⁸⁹. A partire dal gennaio 2021, nuove norme¹⁹⁰ hanno integrato l'autorità per la parità di trattamento nell'ufficio del commissario per i diritti fondamentali. Nell'esercizio delle sue funzioni specificate nella legge sulla parità di trattamento¹⁹¹, l'ufficio del commissario per i diritti fondamentali agisce in qualità di autorità amministrativa¹⁹². Il commissario può inoltre avviare il controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale¹⁹³. Secondo il diritto dell'UE¹⁹⁴, gli organismi per la parità "possono far parte di organi incaricati di difendere, a livello nazionale, i diritti umani o di tutelare i diritti delle persone". In base al quadro giuridico pertinente, il commissario per i diritti fondamentali è indipendente, subordinato solo alle leggi e non può ricevere istruzioni in merito alle sue attività. A questo proposito il Governo sostiene che l'esecutivo non ha alcuna influenza sul modo in cui opera il commissario. Tuttavia i portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in merito all'operatività indipendente ed efficace del commissario¹⁹⁵.

Sono state espresse preoccupazioni in merito al ruolo della Corte costituzionale nel controllo delle decisioni giudiziarie definitive. Come osservato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, a seguito di una modifica legislativa, le autorità amministrative possono contestare dinanzi alla Corte costituzionale una decisione giudiziaria definitiva, se essa viola i

¹⁸⁹ Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 194.

¹⁹⁰ Legge CXXVII del 2020 che modifica determinate leggi al fine di garantire un'applicazione più efficiente del requisito della parità di trattamento (adottata il 1° dicembre 2020). Il quadro costituzionale e le garanzie fondamentali di indipendenza nel caso del commissario sono rimasti immutati.

¹⁹¹ Legge CXXV del 2003 sulla parità di trattamento e la promozione delle pari opportunità.

¹⁹² Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 28.

¹⁹³ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 27. Le norme relative al controllo di costituzionalità a posteriori sono state notevolmente modificate dalla Legge fondamentale. Fino al 31 dicembre 2011, chiunque non avesse un interesse giuridico poteva presentare un'istanza per chiedere la revisione costituzionale di una norma giuridica. Secondo le nuove norme, applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2012, tale procedura può essere avviata soltanto dal Governo, da un quarto dei parlamentari, dal Presidente della *Kúria*, dal procuratore generale e dal commissario per i diritti fondamentali. Il commissario in carica non ha esercitato tale potere, anche per quanto riguarda, ad esempio, la legge LXXIX del 2021 riguardante "un'azione più severa nei confronti dei pedofili e la modifica di talune leggi a tutela dei minori". Il Governo ritiene che, a seguito dell'abolizione dell'*actio popularis* per il controllo di costituzionalità a posteriori, l'introduzione del "vero e proprio" ricorso costituzionale avverso le decisioni giudiziarie garantisca un'efficiente tutela dei diritti fondamentali.

¹⁹⁴ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22); direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (GU L 373 del 21.12.2004, pag. 37); direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23); direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio (GU L 180 del 15.7.2010, pag. 1).

¹⁹⁵ Ad esempio, contributo dell'associazione *Háttér* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 10; contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 52. Cfr. anche la raccomandazione (UE) 2018/951 della Commissione sulle norme riguardanti gli organismi per la parità (GU L 167 del 4.7.2018, pag. 28).

loro diritti e limita i poteri loro conferiti dalla Legge fondamentale. Nel corso dell'ultimo anno, le autorità pubbliche hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale alcune sentenze definitive riguardanti le stesse, pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari. Tale possibilità di riesame solleva interrogativi in particolare in merito alla certezza del diritto¹⁹⁶. Inoltre, sebbene non faccia parte del sistema giudiziario, la Corte costituzionale che esamina i ricorsi costituzionali si pronuncia comunque sul merito della causa ed è stata qualificata come "organo giurisdizionale di quarto grado"¹⁹⁷, che agisce allo stesso modo delle corti d'appello ordinarie¹⁹⁸. In tale contesto, si ricorda che i membri della Corte costituzionale sono eletti dal Parlamento con voto a maggioranza di due terzi¹⁹⁹, sulla base di ampi criteri di eleggibilità²⁰⁰.

Le organizzazioni della società civile che sono critiche nei confronti del Governo continuano a subire pressioni. A seguito della pronuncia della Corte di giustizia nella procedura di infrazione avviata dalla Commissione nei confronti dell'Ungheria²⁰¹, il 18 maggio 2021 il Parlamento ha adottato una nuova legge²⁰² che sopprime la legge in materia di trasparenza delle organizzazioni della società civile finanziate con fondi stranieri

¹⁹⁶ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 18. Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), della Legge fondamentale e conformemente all'articolo 27 della legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale, una persona o un'organizzazione interessata in casi concreti può adire la Corte costituzionale avverso una sentenza contraria alla Legge fondamentale se la stessa viola i suoi diritti sanciti dalla Legge fondamentale e se i mezzi di ricorso legale sono già stati esperiti (ricorso costituzionale). La Corte costituzionale, quando constata che la sentenza è contraria alla Legge fondamentale, annulla la sentenza. La Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene che il ricorso costituzionale sia un ricorso giurisdizionale efficace da esperire (cfr. le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 marzo 2019, *Szalontay/Ungheria*, 71327/13; del 12 novembre 2019, *Geréb/Ungheria*, 25520/13; e del 12 novembre 2019, *Takács/Ungheria*, 73665/17). Dal 2012, il 90 % dei procedimenti tenuti dalla Corte costituzionale è costituito da ricorsi costituzionali (informazioni trasmesse dal Presidente della *Kúria* in occasione della visita in Ungheria). Dall'entrata in vigore, il 20 dicembre 2019, della modifica che consente agli enti che esercitano il potere pubblico di impugnare una decisione giudiziaria definitiva, tali enti hanno presentato 7 ricorsi costituzionali. Nel 2020 i privati hanno presentato 412 ricorsi costituzionali avverso decisioni giudiziarie. (Informazioni trasmesse dall'Ufficio della Corte costituzionale in occasione della visita in Ungheria.) Tra il 2012 e il 2020, la Corte costituzionale ha annullato 117 decisioni giudiziarie (tra cui 47 sentenze della *Kúria*) (contributo del Presidente della *Kúria* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 10).

¹⁹⁷ Contributo del Consiglio degli ordini forensi europei alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 23. Il CCBE ha osservato che la Corte costituzionale agisce sempre più come giudice di quarto grado poiché esamina nel merito le sentenze degli organi giurisdizionali ordinari. Secondo il CCBE, ciò equivale a un inutile intervento della Corte costituzionale nel funzionamento degli organi giurisdizionali ordinari, che mette in discussione il loro potere discrezionale e la loro indipendenza.

¹⁹⁸ Contributo del Presidente della *Kúria* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2. Secondo il Governo, i membri della Corte costituzionale esercitano di fatto l'attività giudiziaria (contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12).

¹⁹⁹ Il Parlamento elegge anche il Presidente della Corte costituzionale (contributo del *Századvég* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 6).

²⁰⁰ Qualsiasi cittadino ungherese che non abbia precedenti penali e abbia il diritto di candidarsi alle elezioni parlamentari può diventare membro della Corte costituzionale se: a) ha conseguito una laurea in giurisprudenza; b) ha almeno 45 anni ma non più di 70 anni; e c) è un giurista teorico con eccellenti competenze (professore universitario o dottore dell'Accademia ungherese delle scienze) o ha almeno venti anni di esperienza professionale nel settore giuridico. Essere stato membro del Governo o alto funzionario di un partito politico o aver ricoperto una carica di alto funzionario statale nei quattro anni precedenti l'elezione preclude la possibilità di diventare membro della Corte costituzionale. (Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 1.)

²⁰¹ Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria*, C-78/18.

²⁰² Legge XLIX del 2021 sulla trasparenza delle organizzazioni della società civile che svolgono un'attività in grado di influenzare il dibattito pubblico e sulla modifica di alcune leggi correlate.

che violava il diritto dell'UE. La stessa legge ha introdotto nuove norme che impongono alla Corte dei conti di effettuare controlli di legittimità sui conti delle organizzazioni della società civile il cui totale di bilancio annuale supera un determinato importo²⁰³. Attualmente è in corso una procedura di infrazione²⁰⁴ in relazione a una normativa²⁰⁵ che qualifica come reato l'assistenza prestata da persone che agiscono per conto di organizzazioni nazionali, internazionali e non governative, a persone che desiderano presentare domanda di asilo. Continua ad applicarsi anche un'altra legge, che ha analogamente destato preoccupazioni²⁰⁶, che introduce un'imposta speciale sull'immigrazione del 25 % applicabile al sostegno finanziario offerto alle organizzazioni che svolgono "attività che favoriscono l'immigrazione". Il Governo e i media filogovernativi continuano a utilizzare una retorica ostile contro le organizzazioni della società civile che adottano una posizione critica nei confronti del Governo²⁰⁷. Lo spazio civico in Ungheria è stato valutato come "ostruito"²⁰⁸. Secondo il Governo, il Fondo nazionale di cooperazione e il regime di donazione dell'1 % dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sono strumenti di finanziamento concepiti per sostenere il funzionamento e le attività delle organizzazioni della società civile²⁰⁹. Tuttavia, secondo i portatori di interessi, le organizzazioni della società civile continuano a essere sotto-finanziate²¹⁰, specialmente se sono critiche nei confronti del Governo²¹¹. La nona modifica della Legge fondamentale (15 dicembre 2020) ha introdotto in Parlamento il requisito della maggioranza qualificata per modificare le norme sui trust di interesse pubblico che svolgono funzioni pubbliche²¹². Una nuova legge²¹³ adottata il 27 aprile 2021 ha istituito

²⁰³ In base alle norme già in vigore (articoli da 28 a 30 della legge CLXXV del 2011 sulla libertà di associazione, lo status di pubblica utilità, le attività delle organizzazioni della società civile e il relativo sostegno, e articoli 39 e 40 della legge CLXXXI del 2011 sulla registrazione presso l'organo giurisdizionale delle organizzazioni della società civile e relative norme procedurali), tutte le organizzazioni della società civile sono tenute a redigere una relazione contabile annuale concernente i loro attivi, le loro operazioni, finanze ed entrate. Esse sono inoltre tenute a riferire in merito alle loro attività di pubblica utilità e alle donazioni ricevute nel quadro del regime che consente ai cittadini di donare l'1 % dell'imposta sul reddito delle persone fisiche alla società civile. (Contributo dell'*Alapjogokért Központ* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 21.) Il 1° luglio 2021 è entrato in vigore un nuovo decreto governativo (379/2021 del 30 giugno 2021) che impone alle organizzazioni della società civile di indicare i nomi dei donatori nella relazione sulle loro attività di pubblica utilità. Il 17 luglio 2021 il decreto governativo 437/2021 del 16 luglio 2021 ha soppresso tali disposizioni.

²⁰⁴ Causa C-821/19, pendente, in cui l'avvocato generale Rantos ha presentato conclusioni il 25 febbraio 2021.

²⁰⁵ Il Governo ha denominato tale legge "Stop Soros". <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>.

²⁰⁶ Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, pag. 19, che riporta le critiche espresse nella commissione di Venezia e nel parere congiunto dell'OSCE ODIHR (CDL-AD (2018) 035).

²⁰⁷ Contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 57.

²⁰⁸ Valutazione di CIVICUS; la valutazione adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

²⁰⁹ Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 28.

²¹⁰ Secondo il Forum civico europeo, mentre le organizzazioni della società civile erano in prima linea nel fornire sostegno ai gruppi sociali più colpiti dalla crisi causata dalla pandemia di coronavirus (fornendo aiuti alimentari, sostenendo l'istruzione digitale, diffondendo informazioni e patrocinio a spese dello Stato, tra l'altro), il Governo non ha aperto alcuna ulteriore fonte di finanziamento alla società civile (contributo del Forum civico europeo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 38).

²¹¹ Alcuni portatori di interessi osservano che nel paese la società civile democratica è stata economicamente "prosciugata" a causa della mancanza di accesso ai finanziamenti pubblici, che sono sempre più politicizzati (contributo del Forum civico europeo alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 39).

²¹² Articolo 38, paragrafo 6, della Legge fondamentale.

un quadro giuridico per il funzionamento di tali trust²¹⁴. I consigli di amministrazione²¹⁵ comprendono gli attuali ministri e segretari di Stato. Alcuni portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni²¹⁶ in merito alla donazione di beni pubblici a tali enti privati, anche tenendo conto della composizione dei consigli di amministrazione²¹⁷. Tali sviluppi si inseriscono nel contesto della succitata incertezza giuridica²¹⁸ per quanto riguarda l'applicabilità a tali trust delle norme sugli appalti pubblici e l'accesso alle informazioni pubbliche. La Commissione di Venezia ha preso atto che la nuova definizione non esonera gli enti privati che gestiscono fondi pubblici dai loro obblighi di rendicontabilità, ma ha messo in guardia dal rischio di sottrarre fondi pubblici e funzioni pubbliche al controllo democratico, anche tenendo conto della nuova definizione di fondi pubblici²¹⁹.

²¹³ Legge IX del 2021 sui trust di interesse pubblico che svolgono funzioni pubbliche. Secondo il Governo, la normativa ha l'obiettivo di evitare che tali trust siano costantemente esposti a dibattiti politici e di garantire l'adempimento delle loro funzioni.

²¹⁴ La legge elenca 33 trust, dotati di notevoli beni pubblici e incaricati della gestione di vari istituti di istruzione superiore e di altri istituti culturali, ciascuno dei quali è stato fondato da un ministro previa autorizzazione del Parlamento mediante una legge specifica. Ad esempio, il Mathias Corvinus Collegium, il cui consiglio di amministrazione comprende un segretario di Stato, ha ricevuto almeno 500 miliardi di HUF (1,4 miliardi di EUR), una somma equivalente al bilancio annuale aggregato dell'intero settore dell'istruzione superiore in Ungheria, in varie attività tra cui proprietà immobiliari, capitale proprio e liquidità (contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 13). Cfr. la legge XXVI del 2020 sul sostegno al programma di gestione dei talenti del Mathias Corvinus Collegium e all'attività didattica della Fondazione Maecenas Universitatis Corvini; articolo 6 e allegato 2 della legge CVI del 2020 su taluni trust e sul trasferimento di attività a tali trust.

²¹⁵ I trust di interesse pubblico sono gestiti da un consiglio di amministrazione composto da almeno cinque persone fisiche nominate per un periodo di tempo illimitato. Successivamente al trasferimento dei diritti del fondatore dal ministro al consiglio di amministrazione, solo quest'ultimo può destituire e nominare i membri del consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione può modificare lo statuto del trust. La nuova legge consente al fondatore di rinunciare a qualsiasi forma di controllo sul consiglio di amministrazione, rendendo i suoi membri autonomi e inamovibili.

²¹⁶ Informazioni trasmesse dal Comitato di Helsinki ungherese in occasione della visita in Ungheria, relative alla creazione di uno "Stato ombra".

²¹⁷ Contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 13.

²¹⁸ Cfr. la sezione relativa al quadro anticorruzione (pag. 14) e la sezione sul pluralismo dei media (pag. 19) su questi temi.

²¹⁹ Parere sulle modifiche costituzionali adottate dal Parlamento ungherese nel dicembre 2020 (CDL(2021)028), punti 66 e 70.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2021 è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Alapjogokért Központ (2021), *Contributo dell'Alapjogokért Központ alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria (2021), *Contributo di Amnesty International Ungheria, Istituto Eötvös Károly Policy, Unione ungherese per le libertà civili, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital e Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Associazione europea dei magistrati (2021), *Contributo dell'Associazione europea dei magistrati alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Associazione Háttér (2021), *Contributo dell'associazione Háttér alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Centro europeo per la libertà di stampa e dei media (2021), *Dichiarazione del Centro europeo per la libertà di stampa e dei media del 15 marzo 2021 (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>)*

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2021), *Osservatorio del pluralismo dei media 2021 – Relazione sull'Ungheria*

Civil Liberties Union for Europe (2021), *Contributo di Civil Liberties Union for Europe alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Comitato per la protezione dei giornalisti (2021), *Contributo del Comitato per la protezione dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa (2020), *Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, dichiarazione del 20 novembre 2020 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in->)*

Commissione di Venezia (2021), *Parere sulle modifiche costituzionali adottate dal Parlamento ungherese nel dicembre 2020 (CDL(2021)028)*

Commissione europea (2020), *Quadro di valutazione UE della giustizia*

Commissione europea (2020), *Relazione sullo Stato di diritto, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria*

Commissione europea (2021), *Quadro di valutazione UE della giustizia*

Commissione europea (2021), *Relazione dell'OLAF 2021*

Consiglio degli ordini forensi europei (2021), *Contributo del Consiglio degli ordini forensi europei alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Federazione europea dei giornalisti (2021), *Contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Forum civico europeo (2021), *Contributo del Forum civico europeo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Governo ungherese (2021), *Contributo dell'Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

GRECO (2019), *Terzo ciclo di valutazione – Secondo addendum alla seconda relazione di conformità sull'Ungheria – Trasparenza dei finanziamenti dei partiti politici*. GRECO (2020), *Quarto ciclo di*

valutazione – Seconda relazione intermedia di conformità sull'Ungheria – Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26371>

International Press Institute (2021), *Contributo dell'International Press Institute alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

K-Monitor e Transparency International Ungheria (2021), *Contributo di K-Monitor e di Transparency International Ungheria alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

OCSE (2019), *Attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione – Relazione Fase 4: Ungheria*

Ökotárs - Fondazione ungherese per il partenariato ambientale (2021), *Contributo di Ökotárs - Fondazione ungherese per il partenariato ambientale alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Presidente della Kúria (2021), *Contributo del Presidente della Kúria alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati (2021), *Lettera, del 15 aprile 2021, del relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati*

Rete europea dei Consigli di giustizia (2020), *Lettera della rete europea dei Consigli di giustizia alla Commissione europea del 27 ottobre 2020* (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%2027%20October%202020.pdf>)

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2021), *Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Századvég (2021), *Contributo del Századvég alla relazione sullo Stato di diritto 2021*

Allegato II: Visita in Ungheria

Nell'aprile 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- *Alapjogokért Központ*
- Amnesty International Ungheria
- Associazione dei giudici ungheresi (*MABIE*)
- Associazione nazionale dei giornalisti ungheresi (*MÚOSZ*)
- Autorità nazionale per i media e per le informazioni e comunicazioni
- Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione
- Autorità per gli appalti pubblici
- Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest
- Comitato di Helsinki ungherese
- Consiglio nazionale della magistratura
- Corte dei conti (*Számvevőszék*)
- Dipartimento per i media e la comunicazione dell'Università Eötvös Loránd
- Forum dei direttori responsabili (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Istituto Eötvös Károly
- K-Monitor
- *Kúria* (Corte suprema)
- Mathias Corvinus Collegium
- Mérték Media Monitor
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell'Interno
- *Nézőpont*
- Ordine degli avvocati ungheresi
- *Országgyűlés* (Assemblea nazionale) Commissione per la legislazione
- *Országgyűlés* (Assemblea nazionale) Commissione per l'immunità
- Procura ungherese
- *Századvég*
- Transparency International Ungheria
- Ufficio del commissario per i diritti fondamentali
- Ufficio della Corte costituzionale
- Ufficio giudiziario nazionale
- Unione ungherese per le libertà civili (*TASZ*)

* La Commissione ha inoltre incontrato in occasione di riunioni orizzontali le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Federazione Europea dei Giornalisti

- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- Forum Civico Europeo
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata (IPPF EN)
- Transparency International EU