

Bruxelles, 18 settembre 2018  
(OR. en)

12266/18

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2018/0902(NLE)**

---

---

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

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Parlamento europeo, firmata da Ellen ROBSON, direttore degli atti legislativi
Data:	18 settembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO in merito alla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Ungheria

---

Si allega per le delegazioni la proposta motivata, adottata dal Parlamento europeo, di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione.



Strasburgo, 12.9.2018

2017/2131(INL) -

2018/0902 (NLE)

Proposta di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione**

**Proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 7, paragrafo 1,

vista la proposta motivata del Parlamento europeo,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione si fonda sui valori enunciati all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE), che sono comuni agli Stati membri e includono il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani. A norma dell'articolo 49 TUE, l'adesione all'Unione richiede il rispetto e la promozione dei valori di cui all'articolo 2 TUE.
- (2) L'adesione dell'Ungheria è stato un atto volontario basato su una decisione sovrana, con un ampio consenso in tutti gli schieramenti politici del paese.
- (3) Nella sua proposta motivata, il Parlamento europeo ha espresso le sue preoccupazioni relative alla situazione in Ungheria. Le principali preoccupazioni riguardano, in particolare, il funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale, l'indipendenza della magistratura e di altre istituzioni, i diritti dei giudici, la corruzione e i conflitti di interesse, la tutela della vita privata e la protezione dei dati, la libertà di espressione, la libertà accademica, la libertà di religione, la libertà di associazione, il diritto alla parità di trattamento, i diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e la protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze, i diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché i diritti economici e sociali.
- (4) Il Parlamento europeo ha altresì rilevato che le autorità ungheresi sono sempre state disposte a discutere la legalità di qualsiasi misura specifica, ma hanno ripetutamente omesso di adottare le azioni raccomandate nelle sue precedenti risoluzioni.
- (5) Nella sua risoluzione del 17 maggio 2017 sulla situazione in Ungheria, il Parlamento europeo ha affermato che l'attuale situazione nel paese rappresenta un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 TUE e giustifica l'avvio della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, TUE.
- (6) Nella sua comunicazione del 2003 in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea, la Commissione europea cita numerose fonti di informazione da tenere in considerazione nel monitorare il rispetto e la promozione dei valori comuni, quali ad esempio i rapporti delle

organizzazioni internazionali e delle ONG e le sentenze emesse da tribunali regionali e internazionali. Un grande numero di attori a livello nazionale, europeo e internazionale ha espresso una profonda preoccupazione per la situazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria, tra cui le istituzioni e gli organi dell'Unione, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e le Nazioni Unite, nonché numerose organizzazioni della società civile; tuttavia, i loro pareri devono essere considerati giuridicamente non vincolanti, poiché solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può interpretare le disposizioni dei trattati.

### ***Funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale***

- (7) La Commissione di Venezia ha espresso preoccupazione in diverse occasioni in merito al processo di stesura della Costituzione in Ungheria, per quanto riguarda sia la Legge fondamentale, sia le sue modifiche. La Commissione di Venezia ha valutato positivamente il fatto che la Legge fondamentale introduca un ordinamento costituzionale fondato sui principi essenziali della democrazia, dello Stato di diritto e della protezione dei diritti fondamentali e ha riconosciuto gli sforzi profusi per introdurre un ordinamento costituzionale in linea con i valori e le norme democratici europei comuni e per regolamentare i diritti e le libertà fondamentali in conformità degli strumenti internazionali vincolanti. Le critiche riguardavano la mancanza di trasparenza del processo, l'insufficiente coinvolgimento della società civile, la mancanza di una vera consultazione, la messa in pericolo della separazione dei poteri e l'indebolimento del sistema nazionale di bilanciamento dei poteri.
- (8) Le competenze della Corte costituzionale ungherese sono state limitate a seguito di una riforma costituzionale, anche per quanto riguarda le questioni di bilancio, l'abolizione dell'*actio popularis*, la possibilità per la Corte di fare riferimento alla propria giurisprudenza anteriore al 1° gennaio 2012 e la limitazione della facoltà della Corte di controllare la costituzionalità di eventuali modifiche della Legge fondamentale, eccetto quelle di carattere esclusivamente procedurale. La Commissione di Venezia, nel suo parere sulla Legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale ungherese, del 19 giugno 2012, e nel suo parere sulla Quarta modifica della Legge fondamentale ungherese, del 17 giugno 2013, ha espresso gravi preoccupazioni in merito a tali limitazioni e alla procedura di nomina dei giudici e ha formulato raccomandazioni in cui invitava le autorità ungheresi a garantire i necessari pesi e contrappesi. Nei suoi pareri, la Commissione di Venezia ha altresì individuato una serie di elementi positivi delle riforme, quali le disposizioni sulle garanzie di bilancio, l'esclusione della rielezione per i giudici e l'attribuzione al Commissario per i diritti fondamentali del diritto di avviare procedure di controllo *ex post*.
- (9) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso preoccupazione per il fatto che l'attuale procedura di ricorso costituzionale prevede un accesso più limitato alla Corte costituzionale, non prevede un termine per l'esercizio del controllo di costituzionalità e non ha un effetto sospensivo sulla normativa contestata. Esso ha affermato inoltre che le disposizioni della nuova legge sulla Corte costituzionale indeboliscono il principio di inamovibilità dei giudici e accrescono l'influenza del governo sulla composizione e sul funzionamento della Corte costituzionale, modificando la procedura di nomina dei giudici, il numero dei giudici che compongono la Corte e la loro età di pensionamento. Il Comitato ha espresso inoltre preoccupazione per la limitazione dei poteri e delle competenze della Corte costituzionale in merito al riesame della legislazione che incide in materia di bilancio.
- (10) Nella relazione approvata il 27 giugno 2018, la missione di osservazione elettorale limitata

dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (OSCE/ODHIR) ha dichiarato che il modo in cui le elezioni sono state amministrare dal punto di vista tecnico è stato professionale e trasparente e che nel complesso i diritti e le libertà fondamentali sono stati rispettati, ma esercitati in un clima avverso. L'amministrazione delle elezioni ha assolto il suo mandato in modo professionale e trasparente, ha conquistato la fiducia generale tra le parti interessate ed è stata percepita, in generale, come imparziale. La campagna è stata animata, ma la retorica ostile e intimidatoria ha limitato lo spazio per un dibattito sostanziale e ha ridotto la capacità degli elettori di compiere una scelta informata. I massimali di finanziamento e di spesa delle campagne pubbliche miravano a garantire pari opportunità a tutti i candidati. Tuttavia, la capacità dei concorrenti di competere su base paritaria è stata significativamente compromessa dall'eccessiva spesa del governo in pubblicità sui mezzi d'informazione pubblici che ha amplificato il messaggio della coalizione di governo. In assenza di obblighi di rendicontazione fino a dopo le elezioni, gli elettori sono stati di fatto privati di informazioni sul finanziamento della campagna elettorale, aspetto essenziale per poter scegliere in modo consapevole. È stata espressa altresì preoccupazione per la delimitazione delle circoscrizioni elettorali uninominali. Preoccupazioni dello stesso tipo erano state espresse nel parere comune della Commissione di Venezia e del Consiglio delle elezioni democratiche del 18 giugno 2012 in merito alla legge sulle elezioni dei membri del parlamento ungherese, in cui era menzionato il fatto che la delimitazione delle circoscrizioni elettorali doveva essere effettuata in maniera trasparente e professionale mediante una procedura imparziale, ovvero evitando di perseguire obiettivi politici a breve termine ("gerrymandering").

- (11) Negli ultimi anni il governo ungherese ha fatto ampiamente ricorso alle consultazioni nazionali, espandendo la democrazia diretta a livello nazionale. Il 27 aprile 2017 la Commissione ha sottolineato che la consultazione nazionale "Let's stop Brussels" ("Fermiamo Bruxelles") conteneva diverse dichiarazioni e asserzioni che erano oggettivamente errate o estremamente fuorvianti. Il governo ungherese ha anche condotto, nel maggio 2015, consultazioni intitolate "L'immigrazione e il terrorismo" e, nell'ottobre 2017, consultazioni contro il cosiddetto "piano Soros". Tali consultazioni hanno tracciato un parallelo tra terrorismo e migrazione, fomentando l'odio nei confronti dei migranti e riferendosi in particolare alla persona di George Soros e all'Unione.

### ***Indipendenza della magistratura e di altre istituzioni e diritti dei giudici***

- (12) A seguito delle estese modifiche apportate al quadro giuridico nel 2011, al presidente del nuovo organo giudiziario nazionale (NJO) sono state affidate ampie competenze. Nel suo parere sulla legge CLXII del 2011 sullo status giuridico e la retribuzione dei giudici e sulla legge CLXI del 2011 sull'organizzazione e l'amministrazione dei tribunali in Ungheria, del 19 marzo 2012, come anche nel suo parere sugli atti cosiddetti "cardinali" riguardanti la magistratura, del 15 ottobre 2012, la Commissione di Venezia ha criticato tali ampie competenze. Analoghe preoccupazioni sono state sollevate il 29 febbraio 2012 e il 3 luglio 2013 dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, nonché dal Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) nella sua relazione del 27 marzo 2015. Tutti questi attori hanno sottolineato la necessità di rafforzare il ruolo dell'organo collettivo, il Consiglio nazionale della magistratura (NJC), in quanto organo di vigilanza, dato che il presidente dell'NJO, essendo eletto dal parlamento ungherese, non può essere considerato un organo di autogoverno giudiziario. A seguito delle raccomandazioni internazionali, lo status del presidente dell'NJO è stato modificato limitandone le competenze, al fine di garantire un migliore equilibrio tra il presidente e l'NJC.

- (13) A partire dal 2012, l'Ungheria ha intrapreso iniziative concrete per trasferire talune funzioni dal presidente dell'NJO all'NJC, in modo da creare un miglior equilibrio tra i due organi. Sono tuttavia necessari ulteriori progressi. Il GRECO, nella sua relazione del 27 marzo 2015, ha chiesto di ridurre al minimo i potenziali rischi di decisioni discrezionali da parte del presidente dell'NJO. Il presidente dell'NJO ha, tra l'altro, la facoltà di trasferire e assegnare i giudici, oltre ad avere un ruolo nella disciplina giudiziaria. Il presidente dell'NJO formula inoltre una raccomandazione al Presidente dell'Ungheria riguardo alla nomina e alla rimozione dei presidenti dei tribunali, compresi i presidenti e i vicepresidenti delle Corti d'appello. Il GRECO ha accolto con favore la recente adozione del codice etico dei giudici, pur ritenendo che avrebbe potuto essere reso più esplicito e accompagnato dalla formazione permanente. La relazione del GRECO riconosce inoltre le modifiche apportate alle norme relative alle procedure di assunzione e di selezione giudiziaria tra il 2012 e il 2014 in Ungheria, mediante le quali il Consiglio nazionale della magistratura ha ricevuto una funzione di controllo più incisiva nel processo di selezione. Il 2 maggio 2018 l'NJC ha tenuto una sessione in cui ha adottato all'unanimità decisioni concernenti la pratica del presidente dell'NJO di dichiarare infruttuosi gli inviti a presentare candidature per le posizioni giudiziarie e quelle di alto livello. Le decisioni hanno considerato illecita la pratica del presidente.
- (14) Il 29 maggio 2018 il governo ungherese ha presentato un progetto di settima modifica della Legge fondamentale, (T/332), che è stato adottato il 20 giugno 2018 e che ha introdotto un nuovo sistema di tribunali amministrativi.
- (15) In seguito alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (la "Corte di giustizia") del 6 novembre 2012 nella causa C-286/12, *Commissione europea contro Ungheria*<sup>1</sup>, in cui la Corte ha sostenuto che l'Ungheria, avendo adottato un regime nazionale che impone la cessazione dell'attività professionale di giudici, procuratori e notai al compimento dei 62 anni di età, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della legislazione dell'Unione, il parlamento ungherese ha adottato la legge XX del 2013, secondo cui l'età di pensionamento nella magistratura sarebbe stata gradualmente elevata a 65 anni in un periodo di dieci anni e ha stabilito i criteri per il reintegro o il risarcimento. La legge ha introdotto la possibilità per i giudici in pensione di essere reintegrati ai posti precedenti presso lo stesso tribunale e alle stesse condizioni vigenti anteriormente alle normative in materia di pensionamento, o, qualora non disponibili a essere reintegrati, di ricevere un risarcimento forfettario di 12 mesi per la perdita della retribuzione con la possibilità di presentare istanza di ulteriore risarcimento dinanzi al tribunale, ma senza la garanzia di essere reinseriti in posizioni amministrative dirigenziali. La Commissione ha tuttavia riconosciuto le misure adottate dall'Ungheria per rendere la sua legge sul pensionamento compatibile con il diritto dell'UE. Nella sua relazione dell'ottobre 2015, l'Istituto per i diritti umani dell'Associazione internazionale forense ha dichiarato che la maggioranza dei giudici rimossi dall'incarico non era stata reintegrata ai posti originari, in parte a causa del fatto che tali posti originari erano già stati occupati. La relazione menziona anche il fatto che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura ungherese non possono essere garantite e che le garanzie dello Stato di diritto rimangono indebolite.
- (16) Nella sentenza del 16 luglio 2015 nella causa *Gazsó contro Ungheria*, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha ravvisato una violazione del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. La CEDU è giunta alla conclusione che le violazioni dipendono da una prassi secondo la quale l'Ungheria ha ommesso in maniera ricorrente di garantire che i

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2012, *Commissione europea contro Ungheria*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

procedimenti per la determinazione di obblighi e diritti civili si concludessero entro un termine ragionevole e di adottare misure atte a consentire ai richiedenti di chiedere un risarcimento per la durata eccessiva del procedimento civile a livello nazionale. L'esecuzione di tale sentenza è ancora in sospeso. Il nuovo codice di procedura civile, adottato dall'Ungheria nel 2016, prevede l'accelerazione del procedimento civile grazie all'introduzione di una procedura in due fasi. L'Ungheria ha debitamente informato il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in merito al fatto che la nuova legge, intesa a creare un mezzo di ricorso effettivo per le procedure prolungate, sarà adottata entro l'ottobre 2018.

- (17) Nella sentenza del 23 giugno 2016 nella causa *Baka contro Ungheria*, la CEDU ha ravvisato la violazione del diritto di adire un giudice e della libertà di espressione di András Baka, eletto presidente della Corte suprema nel giugno 2009 per un mandato di sei anni, ma rimosso dall'incarico a norma delle disposizioni transitorie della Legge fondamentale, secondo le quali la Curia è il successore legale della Corte suprema. L'esecuzione di tale sentenza è ancora in sospeso. Il 10 marzo 2017 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, ha sollecitato l'adozione di misure per prevenire ulteriori rimozioni anticipate di giudici sulla base di motivi analoghi, come salvaguardia da abusi al riguardo. Il governo ungherese ha osservato che tali misure non sono connesse all'esecuzione della sentenza.
- (18) Il 29 settembre 2008 András Jóri è stato nominato garante della protezione dei dati con un mandato di sei anni. Tuttavia, con effetto dal 1° gennaio 2012, il parlamento ungherese ha deciso di riformare il sistema di protezione dei dati e di sostituire il garante con un'autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà di informazione. È stata quindi posta fine anticipatamente al mandato di András Jóri. L'8 aprile 2014 la Corte di giustizia ha stabilito che l'indipendenza delle autorità di controllo implica necessariamente l'obbligo di rispettare la durata del loro mandato e che l'Ungheria non ha ottemperato ai propri obblighi ai sensi della direttiva n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>1</sup>. L'Ungheria ha modificato le norme relative alla nomina del garante, ha presentato le proprie scuse e ha versato l'importo concordato per il risarcimento.
- (19) Nel suo parere sulla legge CLXIII del 2011 relativa all'azione penale e sulla legge CLXIV del 2011 relativa allo status del procuratore generale, dei procuratori e degli altri funzionari della procura e sulla carriera in procura, del 19 giugno 2012, la Commissione di Venezia ha individuato numerose carenze. Nella sua relazione del 27 marzo 2015, il GRECO ha esortato le autorità ungheresi a prendere ulteriori misure per prevenire gli abusi e aumentare l'indipendenza della procura, tra l'altro eliminando la possibilità che il procuratore generale sia rieletto. Inoltre, il GRECO ha chiesto che il procedimento disciplinare nei confronti dei pubblici ministeri fosse reso più trasparente e che le decisioni relative al trasferimento di procedimenti da un procuratore a un altro fossero subordinate a motivazioni e criteri giuridici rigorosi. Secondo il governo ungherese, la relazione di conformità del GRECO del 2017 riconosceva i progressi compiuti dall'Ungheria in materia di pubblici ministeri (la pubblicazione non è ancora autorizzata dalle autorità ungheresi, nonostante gli appelli lanciati nelle riunioni plenarie del GRECO). La seconda relazione di conformità non è ancora stata completata.

### ***Corruzione e conflitti di interesse***

---

<sup>1</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

- (20) Nella sua relazione del 27 marzo 2015, il GRECO ha sollecitato l'istituzione di codici di condotta per i deputati al parlamento ungherese relativamente agli orientamenti da adottare nei casi di conflitto di interessi. Inoltre, i deputati dovrebbero essere tenuti a riferire in merito ai conflitti di interesse in modo specifico e ciò dovrebbe essere accompagnato da un obbligo più rigoroso in materia di presentazione di dichiarazioni patrimoniali. Occorrono altresì disposizioni che prevedano sanzioni per la presentazione inesatta delle dichiarazioni patrimoniali. Inoltre, le dichiarazioni patrimoniali dovrebbero essere rese pubbliche online per consentire una reale vigilanza popolare. È opportuno predisporre una banca dati elettronica standard per far sì che tutte le dichiarazioni e le modifiche relative siano accessibili in maniera trasparente.
- (21) Nella relazione approvata il 27 giugno 2018, la missione di osservazione elettorale limitata dell'OSCE/ODIHR ha concluso che lo scarso controllo delle spese della campagna elettorale e l'assenza di una rendicontazione dettagliata sulle fonti di finanziamento della campagna fino a dopo le elezioni ha messo a repentaglio la trasparenza del finanziamento della campagna e la capacità degli elettori di compiere una scelta informata, in violazione degli obblighi internazionali e contrariamente alla buona prassi. La Corte dei conti ha la competenza di monitorare e controllare il rispetto degli obblighi giuridici. Nella relazione, tuttavia, non figurava una relazione di audit ufficiale della Corte dei conti concernente le elezioni parlamentari del 2018, in quanto non era stata completata in tempo.
- (22) Il 7 dicembre 2016 il comitato direttivo del partenariato per un governo aperto ha ricevuto una lettera dal governo ungherese che annunciava il suo ritiro immediato dal partenariato, che riunisce su base volontaria 75 paesi e centinaia di organizzazioni della società civile. Il governo ungherese era stato oggetto di esame da parte del partenariato per un governo aperto a partire dal luglio 2015, a causa di preoccupazioni espresse dalle organizzazioni della società civile, in particolare in merito al margine di manovra loro concesso per operare nel paese. Non tutti gli Stati membri sono membri del partenariato per un governo aperto.
- (23) L'Ungheria beneficia di fondi dell'Unione pari al 4,4 % del suo PIL, ovvero più della metà degli investimenti pubblici. La quota degli appalti aggiudicati dopo procedure di aggiudicazione che hanno ricevuto una sola offerta resta elevata al 36 % nel 2016. Nell'Unione, l'Ungheria registra la percentuale più alta di raccomandazioni finanziarie dell'OLAF in merito ai fondi strutturali e all'agricoltura per il periodo 2013-2017. Nel 2016 l'OLAF ha concluso la propria indagine su un progetto di trasporti in Ungheria per un ammontare pari a 1,7 miliardi di EUR, nel quale i principali partecipanti erano imprese edili internazionali. L'indagine ha messo in luce irregolarità molto gravi, nonché la possibilità di frode e corruzione nell'esecuzione del progetto. Nel 2017 l'OLAF ha riscontrato "gravi irregolarità" e "conflitti di interesse" nel corso della sua indagine in merito a 35 appalti per l'illuminazione stradale concessi alla società che all'epoca era controllata dal genero del primo ministro ungherese. L'OLAF ha inviato la sua relazione finale con le raccomandazioni finanziarie alla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione per recuperare 43,7 milioni di euro e le raccomandazioni giudiziarie al Procuratore generale dell'Ungheria. Un'indagine transfrontaliera, conclusa dall'OLAF nel 2017, ha riguardato accuse relative al potenziale uso improprio dei fondi dell'Unione in 31 progetti di ricerca e sviluppo. L'inchiesta, svoltasi in Ungheria, Lettonia e Serbia, ha rivelato un sistema di subappalti utilizzato per aumentare artificialmente i costi dei progetti e nascondere il fatto che i fornitori finali erano società collegate. L'OLAF ha pertanto concluso l'indagine con una raccomandazione finanziaria alla Commissione affinché recuperasse 28,3 milioni di EUR e una raccomandazione giudiziaria alle autorità giudiziarie ungheresi. L'Ungheria ha deciso di non partecipare all'istituzione della Procura europea (EPPO), che sarà competente per



individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e i loro complici.

- (24) In base alla settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, in Ungheria l'efficienza del governo è diminuita dal 1996 e l'Ungheria è uno degli Stati membri con i governi meno efficienti dell'Unione. Tutte le regioni ungheresi sono ben al di sotto della media dell'Unione, in termini di qualità di governo. Secondo la relazione sulla lotta alla corruzione nell'UE, pubblicata dalla Commissione europea nel 2014, in Ungheria la corruzione è percepita come diffusa (89 %). Secondo la relazione di competitività globale 2017-2018, pubblicata dal Forum economico mondiale, il livello elevato di corruzione ha costituito uno dei fattori più problematici per l'avvio di attività imprenditoriali in Ungheria.

### ***Tutela della vita privata e protezione dei dati***

- (25) Nella sua sentenza del 12 gennaio 2016 nella causa *Szabó e Vissy contro Ungheria*, la CEDU ha rilevato che era stato violato il diritto al rispetto della vita privata a causa di garanzie giuridiche insufficienti contro una possibile sorveglianza segreta illecita per motivi di sicurezza nazionale, anche in relazione all'uso delle telecomunicazioni. I ricorrenti non hanno sostenuto di essere stati sottoposti ad alcuna misura di sorveglianza segreta, pertanto non sono apparse necessarie ulteriori misure individuali. Come misura di carattere generale, è necessaria una modifica della legislazione pertinente. Attualmente sono in fase di discussione da parte degli esperti dei ministeri competenti dell'Ungheria proposte di modifica della legge sui servizi di sicurezza nazionali. L'esecuzione di tale sentenza è pertanto ancora in sospenso.
- (26) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso timori che il quadro giuridico ungherese in materia di sorveglianza segreta per motivi di sicurezza nazionale autorizzi un'intercettazione massiccia delle comunicazioni e non preveda garanzie sufficienti contro un'ingerenza arbitraria nel diritto al rispetto della vita privata. Ha inoltre espresso preoccupazione per l'assenza di disposizioni atte a garantire mezzi di ricorso efficaci in caso di abusi e la notifica all'interessato nel più breve tempo possibile, senza compromettere la finalità della restrizione, dopo la cessazione della misura di sorveglianza.

### ***Libertà di espressione***

- (27) Il 22 giugno 2015 la Commissione di Venezia ha adottato un parere riguardante la normativa sui mezzi di comunicazione dell'Ungheria (la legge CLXXXV sui servizi dei media e sui mezzi di comunicazione di massa, la legge CIV sulla libertà della stampa e la normativa sulla tassazione dei proventi della pubblicità dei mezzi di comunicazione di massa), chiedendo diverse modifiche nella legge sulla stampa e nella legge sui media, in particolare riguardo alla definizione di "contenuto mediatico illegale", alla divulgazione delle fonti giornalistiche e alle sanzioni sui media. Preoccupazioni analoghe erano state espresse nell'analisi commissionata dall'Ufficio del rappresentante per la libertà dei mezzi di informazione dell'OSCE nel febbraio 2011, dal precedente commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel suo parere sulla normativa ungherese in materia di media alla luce delle norme del Consiglio d'Europa sulla libertà dei media del 25 febbraio 2011, nonché dagli esperti del Consiglio d'Europa in materia di normativa ungherese sui media nella loro perizia dell'11 maggio 2012. Nella sua dichiarazione del 29 gennaio 2013, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha accolto con soddisfazione il fatto che le discussioni nel settore dei media abbiano portato all'approvazione di varie modifiche importanti. Tuttavia, le perplessità residue sono state ribadite dal commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nella relazione successiva

alla sua visita in Ungheria, che è stata pubblicata il 16 dicembre 2014. Il commissario ha anche menzionato le questioni della concentrazione della proprietà dei media e l'autocensura e ha indicato che il quadro giuridico relativo al reato di diffamazione dovrebbe essere abrogato.

- (28) Nel suo parere del 22 giugno 2015, riguardante la normativa sui mezzi di comunicazione, la Commissione di Venezia ha riconosciuto gli sforzi profusi negli anni dal governo ungherese per migliorare il testo originale delle leggi sui media, in linea con i commenti di vari osservatori tra cui il Consiglio d'Europa, e ha preso positivamente atto della volontà delle autorità ungheresi di proseguire il dialogo. La Commissione di Venezia ha tuttavia insistito sulla necessità di modificare le norme che disciplinano l'elezione dei membri del Consiglio dei media, per assicurare una rappresentanza equa dei gruppi politici e di altri gruppi significativi dal punto di vista sociale, e ha affermato che il metodo di nomina e la posizione del presidente del Consiglio dei media o del presidente dell'Autorità per i media dovrebbero essere rivisti per ridurre la concentrazione dei poteri e garantire la neutralità politica; anche il consiglio direttivo dovrebbe essere riformato secondo la stessa logica. La Commissione di Venezia ha inoltre raccomandato che la governance dei fornitori di media del servizio pubblico venga decentrata e che l'agenzia di stampa nazionale non sia il fornitore esclusivo di notizie per i fornitori di media del servizio pubblico. Preoccupazioni analoghe erano state espresse nell'analisi commissionata dall'Ufficio del rappresentante per la libertà dei mezzi di informazione dell'OSCE nel febbraio 2011, dal precedente commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel suo parere sulla normativa ungherese in materia di media alla luce delle norme del Consiglio d'Europa sulla libertà dei media del 25 febbraio 2011, nonché dagli esperti del Consiglio d'Europa in materia di normativa ungherese sui media nella loro perizia dell'11 maggio 2012. Nella sua dichiarazione del 29 gennaio 2013, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha accolto con soddisfazione il fatto che le discussioni nel settore dei media abbiano portato all'approvazione di varie modifiche importanti. Tuttavia, le perplessità residue sono state ribadite dal commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nella relazione successiva alla sua visita in Ungheria, che è stata pubblicata il 16 dicembre 2014.
- (29) Il 18 ottobre 2012, la Commissione di Venezia ha adottato un parere sulla legge CXII del 2011 sull'autodeterminazione informativa e sulla libertà dell'informazione dell'Ungheria. Nonostante una valutazione generalmente positiva, la Commissione di Venezia ha rilevato la necessità di ulteriori miglioramenti. Tuttavia, a seguito di successive modifiche della legge, il diritto di accesso alle informazioni governative è stato ulteriormente limitato in misura significativa. Tali modifiche sono state criticate nell'analisi commissionata dall'Ufficio del rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'OSCE nel marzo 2016. Tale analisi ha indicato che gli importi da imputare per i costi diretti sembrano del tutto ragionevoli, ma l'imputazione del tempo necessario ai funzionari pubblici per rispondere alle richieste è inaccettabile. Come altresì riconosciuto dalla relazione 2018 per paese della Commissione europea, il garante della protezione dei dati ha assunto una posizione progressista in casi connessi alla trasparenza, analogamente a quanto hanno fatto i tribunali e la Corte costituzionale.
- (30) Nella relazione approvata il 27 giugno 2018, la missione di osservazione elettorale limitata dell'OSCE/ODHIR per le elezioni parlamentari ungheresi del 2018 ha concluso che l'accesso alle informazioni, la libertà dei mezzi di comunicazione e la libertà di associazione sono stati soggetti a restrizioni, anche attraverso recenti modifiche giuridiche, e che la copertura mediatica della campagna è stata ampia, ma molto polarizzata e priva di analisi critiche in ragione della politicizzazione della proprietà dei media e dell'influsso delle campagne pubblicitarie del governo. L'emittente pubblica ha adempiuto al suo mandato di fornire un tempo di trasmissione gratuito ai candidati in lizza, ma i suoi telegiornali e la sua produzione

editoriale hanno chiaramente favorito la coalizione di governo, il che è in contrasto con le norme internazionali. La maggior parte delle emittenti commerciali erano di parte e si sono schierate a favore dei partiti di governo o di quelli dell'opposizione. I mezzi di comunicazione online hanno fornito una piattaforma per un dibattito politico pluralista e incentrato sui problemi da affrontare. Ha inoltre osservato che la politicizzazione della proprietà, unitamente a un quadro giuridico restrittivo e all'assenza di un'istanza indipendente di regolamentazione dei media, ha avuto un effetto dissuasivo sulla libertà editoriale, ostacolando l'accesso degli elettori a un'informazione pluralistica. Ha inoltre indicato che le modifiche hanno introdotto indebite restrizioni all'accesso alle informazioni ampliando la definizione di informazioni non soggette a divulgazione e aumentando i diritti per il trattamento delle richieste di informazioni.

- (31) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso preoccupazioni in merito alle leggi e alle prassi dell'Ungheria in materia di media che limitano la libertà di opinione e di espressione. Si è detto preoccupato per il fatto che, a seguito delle modifiche della legge che si sono succedute, l'attuale quadro legislativo non garantisce pienamente una stampa priva di censura e restrizioni. Ha rilevato con preoccupazione che il Consiglio dei media e l'Autorità per i media non dispongono dell'indipendenza sufficiente per svolgere le loro funzioni e hanno poteri normativi e sanzionatori eccessivamente ampi.
- (32) Il 13 aprile 2018 il rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'OSCE ha fortemente condannato la pubblicazione di un elenco di oltre 200 persone da parte di un'emittente ungherese la quale affermava che oltre 2 000 persone, tra cui quelle elencate per nome, lavoravano presumibilmente per "rovesciare il governo". L'elenco è stato pubblicato dal giornale ungherese Figyelő l'11 aprile e comprende molti giornalisti e altri cittadini. Il 7 maggio 2018 il rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione dell'OSCE ha espresso seria preoccupazione per l'accreditamento negato a vari giornalisti indipendenti, il che ha impedito loro di dare una copertura giornalistica della riunione inaugurale del nuovo parlamento dell'Ungheria. È stato inoltre osservato che un siffatto evento non dovrebbe essere utilizzato come strumento per limitare i contenuti giornalistici che esprimono una voce critica e che tale pratica fissa un precedente negativo per la nuova legislatura del parlamento ungherese.

### *Libertà accademica*

- (33) Il 6 ottobre 2017 la Commissione di Venezia ha adottato un parere sulla legge XXV del 4 aprile 2017 relativa alla modifica della legge CCIV del 2011 sull'istruzione terziaria nazionale. Ha concluso che l'introduzione di norme più rigorose priva di giustificazioni solide, unita alle rigide scadenze e alle gravi conseguenze giuridiche per le università straniere che sono già stabilite in Ungheria e vi operano legalmente da diversi anni, pone problemi considerevoli dal punto di vista dello Stato di diritto e dei principi e delle garanzie in materia di diritti fondamentali. Tali università e i relativi studenti sono protetti da norme nazionali e internazionali sulla libertà accademica, sulla libertà di espressione e di riunione e sul diritto e la libertà di istruzione. La Commissione di Venezia ha, in particolare, raccomandato alle autorità ungheresi di garantire che le nuove norme sul requisito di un permesso di lavoro non influiscano in modo sproporzionato sulla libertà accademica e siano applicate in modo non discriminatorio e flessibile, senza mettere a rischio la qualità e l'internazionalità dell'istruzione già fornita dalle università esistenti. Le preoccupazioni relative alla modifica della legge CCIV del 2011 sull'istruzione terziaria nazionale sono state condivise anche dai relatori speciali delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione e di espressione, sul diritto alla libertà di

riunione pacifica e di associazione e sui diritti culturali nella loro dichiarazione dell'11 aprile 2017. Nelle osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha rilevato la mancanza di una giustificazione sufficiente per l'imposizione di tali vincoli alla libertà di pensiero, di espressione e di associazione, nonché alla libertà accademica.

- (34) Il 17 ottobre 2017 il parlamento ungherese ha prorogato al 1° gennaio 2019 il termine per il rispetto dei nuovi criteri da parte delle università straniere che operano nel paese, su richiesta esplicita degli istituti interessati e a seguito della raccomandazione della presidenza della conferenza dei rettori ungheresi. La Commissione di Venezia ha accolto con favore la proroga. I negoziati tra il governo ungherese e gli istituti stranieri di istruzione superiore interessati, in particolare l'Università dell'Europa centrale, sono tuttora in corso, mentre permane un limbo giuridico per le università straniere, sebbene l'Università dell'Europa centrale abbia rispettato i nuovi requisiti entro i termini previsti.
- (35) Il 7 dicembre 2017 la Commissione ha deciso di deferire l'Ungheria alla Corte di giustizia dell'Unione europea per il fatto che la modifica della legge CCIV del 2011 sull'istruzione terziaria nazionale limita in modo sproporzionato le università dell'Unione e di paesi terzi nella loro attività e che la legge deve essere riallineata con il diritto dell'Unione. La Commissione ha valutato che la nuova legislazione è in contrasto con il diritto di libertà accademica, il diritto all'istruzione e la libertà d'impresa stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta") e con gli obblighi giuridici dell'Unione a norma del diritto commerciale internazionale.
- (36) Il 9 agosto 2018 è diventata di dominio pubblico l'intenzione del governo ungherese di ritirare il programma di master in studi di genere presso l'università pubblica di Eötvös Loránd (ELTE) nonché di negare il riconoscimento del master in studi di genere dell'università privata dell'Europa centrale. Il Parlamento europeo sottolinea che in Ungheria un'errata interpretazione del concetto di "genere" ha dominato il dibattito pubblico e deplora tale deliberata interpretazione fuorviante dei concetti di "genere" e di "parità di genere". Il Parlamento europeo condanna gli attacchi alla libertà di insegnamento e di ricerca, in particolare in materia di studi di genere, il cui obiettivo è di analizzare i rapporti di potere, la discriminazione e i rapporti di genere nella società e di trovare soluzioni alle forme di disuguaglianza, e che sono stati oggetto di una serie di campagne diffamatorie. Il Parlamento europeo chiede che sia pienamente ripristinato e salvaguardato il principio democratico fondamentale della libertà di istruzione.

### ***Libertà di religione***

- (37) Il 30 dicembre 2011 il parlamento ungherese ha adottato la legge CCVI del 2011 relativa al diritto alla libertà di coscienza e di religione e allo statuto giuridico delle chiese, delle denominazioni e delle comunità religiose dell'Ungheria, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012. La legge ha rivisto la personalità giuridica di molte organizzazioni religiose e ha ridotto a 14 il numero di chiese legalmente riconosciute in Ungheria. Il 16 dicembre 2011 il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha condiviso le sue perplessità in merito alla legge in una lettera inviata alle autorità ungheresi. Nel febbraio 2012, in risposta alle pressioni internazionali, il parlamento ungherese ha ampliato a 31 il numero delle chiese riconosciute. Il 19 marzo 2012 la commissione di Venezia ha adottato un parere sulla legge CCVI del 2011 relativa al diritto alla libertà di coscienza e di religione e allo statuto giuridico delle chiese, delle denominazioni e delle comunità religiose in Ungheria, sottolineando che la legge stabilisce una serie di requisiti eccessivi e basati su criteri arbitrari in relazione al

riconoscimento di una chiesa. Inoltre, ha indicato che la legge ha determinato il processo di annullamento della registrazione di centinaia di chiese in precedenza legalmente riconosciute e che essa induce, in certa misura, a un trattamento iniquo e persino discriminatorio delle confessioni e delle comunità religiose, a seconda che siano o meno riconosciute.

- (38) Nel febbraio 2013 la Corte costituzionale ungherese ha stabilito che l'annullamento della registrazione delle chiese riconosciute era incostituzionale. In risposta alla decisione della Corte costituzionale, nel marzo 2013 il parlamento ungherese ha modificato la legge fondamentale. Nel giugno e nel settembre 2013 il parlamento ungherese ha modificato la legge CCVI del 2011 per creare una classificazione su due livelli, costituiti dalle "comunità religiose" e dalle "chiese registrate". Nel settembre 2013 il parlamento ungherese ha inoltre modificato esplicitamente la legge fondamentale per conferire a sé stesso l'autorità di selezionare le comunità religiose per la "cooperazione" con lo Stato nel servizio di "attività di interesse pubblico", conferendosi un potere discrezionale di riconoscere un'organizzazione religiosa con una maggioranza di due terzi.
- (39) Nella sentenza dell'8 aprile 2014, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri contro Ungheria*, la CEDU ha stabilito che l'Ungheria ha violato la libertà di associazione, interpretata alla luce della libertà di coscienza e di religione. La Corte costituzionale ungherese ha rilevato l'incostituzionalità di determinate norme che disciplinano le condizioni del riconoscimento di una chiesa e ha ordinato al legislatore di allineare le norme pertinenti ai requisiti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La legge pertinente è stata di conseguenza presentata al parlamento ungherese a dicembre 2015 ma non ha ottenuto la maggioranza necessaria. L'esecuzione di tale sentenza è ancora in sospeso.

### ***Libertà di associazione***

- (40) Il 9 luglio 2014 il commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha indicato, nella sua lettera alle autorità ungheresi, di essere preoccupato per la retorica stigmatizzante utilizzata dai politici per mettere in dubbio la legittimità dell'operato delle ONG nel contesto degli audit svolti dall'ufficio di controllo del governo ungherese riguardo alle ONG che gestiscono il fondo ONG delle sovvenzioni del SEE/Norvegia e ne sono beneficiarie. Il governo ungherese ha firmato un accordo con il fondo, a seguito del quale i pagamenti delle sovvenzioni continuano a essere effettuati. Tra l'8 e il 16 febbraio 2016 il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani si è recato in visita in Ungheria e ha indicato nella sua relazione che il quadro giuridico in vigore che disciplina l'esercizio delle libertà fondamentali, quali il diritto alla libertà di opinione e di espressione e il diritto di riunione pacifica e di associazione, comporta sfide significative e che anche la legislazione riguardante la sicurezza nazionale e la migrazione può determinare restrizioni per il contesto della società civile.
- (41) Nell'aprile 2017 è stato presentato al parlamento ungherese un progetto di legge sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero, con l'obiettivo dichiarato di introdurre requisiti relativi alla prevenzione del riciclaggio di denaro o del terrorismo. Nel 2013 la Commissione di Venezia ha riconosciuto che possono sussistere vari motivi perché uno Stato limiti i finanziamenti esteri, tra cui la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, ma che tali finalità legittime non devono essere usate come pretesto per tenere sotto controllo le ONG o limitarne la capacità di svolgere il proprio lavoro legittimo, segnatamente in difesa dei diritti umani. Il 26 aprile 2017 il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha inviato una lettera al presidente dell'Assemblea nazionale ungherese osservando che il progetto di legge è stato presentato nel contesto di una costante

retorica conflittuale utilizzata da alcuni membri della coalizione al potere, che hanno pubblicamente definito talune ONG "agenti stranieri" sulla base delle loro fonti di finanziamento e ne hanno messo in dubbio la legittimità. Il termine "agenti stranieri", tuttavia, era assente dal progetto di legge. Analoghe preoccupazioni sono state menzionate nella dichiarazione del 7 marzo 2017 del presidente della Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative del Consiglio d'Europa e dal presidente del Consiglio di esperti sul diritto delle ONG, nonché nel parere del 24 aprile 2017 formulato dal Consiglio di esperti sul diritto delle ONG e nella dichiarazione del 15 maggio 2017 dei relatori speciali delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani e sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione.

- (42) Il 13 giugno 2017 il parlamento ungherese ha adottato il progetto di legge con diverse modifiche. Nel parere del 20 giugno 2017, la Commissione di Venezia ha riconosciuto che il termine "organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero" è neutro e descrittivo e che alcune di tali modifiche rappresentavano un importante miglioramento ma che, al tempo stesso, altri punti problematici non erano stati affrontati e che le modifiche non erano sufficienti ad alleviare i timori che la legge avrebbe determinato un'interferenza sproporzionata e non necessaria con le libertà di associazione e di espressione, con il diritto al rispetto della vita privata e con il divieto di discriminazione. Nelle osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha rilevato la mancanza di una giustificazione sufficiente per l'imposizione di tali requisiti, che sembravano rientrare in un tentativo di gettare discredito su alcune ONG, comprese ONG dedicate alla protezione dei diritti umani in Ungheria.
- (43) Il 7 dicembre 2017 la Commissione ha deciso di avviare un procedimento giudiziario contro l'Ungheria per aver disatteso i suoi obblighi derivanti dalle disposizioni del trattato sulla libera circolazione dei capitali, a causa delle disposizioni della legge sulle ONG che, secondo la Commissione, discriminano indirettamente e limitano in modo sproporzionato le donazioni effettuate dall'estero a favore di organizzazioni della società civile. Inoltre, la Commissione ha asserito che l'Ungheria ha violato il diritto alla libertà di associazione e il diritto alla protezione della vita privata e dei dati personali sanciti nella Carta, in combinato disposto con le disposizioni del trattato sulla libera circolazione dei capitali, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, e degli articoli 56 e 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (44) Nel febbraio 2018 il governo ungherese ha presentato un pacchetto legislativo comprendente tre progetti di legge (T/19776, T/19775, T/19774). Il 14 febbraio 2018 il presidente della Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative del Consiglio d'Europa e il presidente del Consiglio di esperti sul diritto delle ONG hanno rilasciato una dichiarazione in cui hanno affermato che il pacchetto non rispetta la libertà di associazione, in particolare nel caso delle ONG che si occupano di migranti. Il 15 febbraio 2018 il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha espresso analoghe perplessità. L'8 marzo 2018 il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione, il relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, l'esperto indipendente sui diritti umani e la solidarietà internazionale, il relatore speciale sui diritti umani dei migranti e il relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e l'intolleranza ad essi connessa hanno avvertito che il progetto di legge avrebbe comportato indebite restrizioni della libertà di associazione e della libertà di espressione in Ungheria. Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha espresso la preoccupazione che, alludendo alla "sopravvivenza della nazione" e alla protezione dei cittadini e della cultura e collegando il lavoro delle ONG a una presunta cospirazione internazionale, il pacchetto legislativo avrebbe

stigmatizzato le ONG e ne avrebbe limitato la capacità di svolgere le loro importanti attività a sostegno dei diritti umani e, in particolare, dei diritti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti. Inoltre, ha espresso la preoccupazione che l'imposizione di restrizioni sui finanziamenti esteri destinati alle ONG avrebbe potuto essere utilizzata per applicare una pressione indebita sulle stesse e interferire in modo ingiustificato nelle loro attività. Uno dei progetti di legge mirava a tassare del 25 % i finanziamenti destinati alle ONG provenienti dall'esterno dell'Ungheria, compresi i finanziamenti dell'Unione; il pacchetto legislativo avrebbe inoltre privato le ONG di un mezzo di ricorso per opporsi a decisioni arbitrarie. Il 22 marzo 2018 la commissione per gli affari giuridici e i diritti umani dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha richiesto un parere della Commissione di Venezia sul progetto di pacchetto legislativo.

- (45) Il 29 maggio 2018 il governo ungherese ha presentato un progetto di legge che modifica alcune leggi connesse a misure per combattere l'immigrazione illegale (T/333). Il progetto è una versione riveduta del pacchetto legislativo precedente e propone pene per "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina". Lo stesso giorno, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha chiesto di ritirare la proposta e ha espresso preoccupazione per il fatto che tali proposte, se approvate, avrebbero privato le persone costrette a fuggire dalle proprie case di aiuti e servizi essenziali e avrebbero infiammato ulteriormente il dibattito pubblico già teso e aggravato i crescenti atteggiamenti xenofobici. Il 1° giugno 2018, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha espresso analoghe preoccupazioni. Il 31 maggio 2018 il presidente della commissione per gli affari giuridici e i diritti umani dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha confermato la richiesta di un parere della Commissione di Venezia sulla nuova proposta. Il progetto è stato adottato il 20 giugno 2018, prima che la Commissione di Venezia formulasse il suo parere. Il 21 giugno 2018 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha condannato la decisione del parlamento ungherese. Il 22 giugno 2018 la Commissione di Venezia e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE hanno dichiarato che la disposizione sulla responsabilità penale può scoraggiare le attività protette relative all'organizzazione e all'espressione e viola il diritto alla libertà di associazione e di espressione, e deve pertanto essere abrogata. Il 19 luglio 2018 la Commissione ha inviato **all'Ungheria una lettera di costituzione in mora** in relazione alle nuove leggi che qualificano come reato le attività di sostegno alle domande di asilo e di soggiorno e limitano ulteriormente il diritto di chiedere asilo.

### ***Diritto alla parità di trattamento***

- (46) Dal 17 al 26 maggio 2016 il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla discriminazione nei confronti delle donne nel diritto e nella pratica si è recato in visita in Ungheria. Nella sua relazione, il gruppo di lavoro ha osservato che non si dovrebbe creare uno squilibrio tra una forma conservatrice di famiglia, la cui protezione è garantita in quanto essenziale per la sopravvivenza nazionale, e i diritti politici, economici e sociali delle donne e la loro emancipazione. Il gruppo di lavoro ha inoltre evidenziato che il diritto di una donna all'uguaglianza non può essere considerato soltanto alla luce della protezione dei gruppi vulnerabili, accanto ai minori, agli anziani e ai disabili, dal momento che le donne costituiscono parte integrante di tutti questi gruppi. I nuovi testi scolastici contengono ancora stereotipi di genere, presentando le donne principalmente come madri e mogli e, in alcuni casi, raffigurando le madri come meno intelligenti dei padri. Dall'altro lato, il gruppo di lavoro ha riconosciuto gli sforzi del governo ungherese volti a rafforzare la conciliazione tra lavoro e vita familiare introducendo disposizioni favorevoli nel sistema di sostegno alle famiglie e in relazione all'educazione e alla cura della prima infanzia. Nella relazione

approvata il 27 giugno, la missione di osservazione elettorale limitata dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE per le elezioni parlamentari ungheresi del 2018 ha dichiarato che le donne sono sottorappresentate nella vita politica e che non vi sono requisiti giuridici per la promozione dell'uguaglianza di genere nel quadro delle elezioni. Sebbene un importante partito abbia indicato una donna come capolista a livello nazionale e alcuni partiti abbiano affrontato nei loro programmi questioni legate al genere, l'emancipazione delle donne ha ricevuto scarsa attenzione come tema della campagna, anche nei media.

- (47) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite si è compiaciuto per la firma della Convenzione di Istanbul ma ha espresso rammarico per il fatto che in Ungheria siano ancora diffusi atteggiamenti patriarcali stereotipati riguardo alla posizione delle donne nella società, e ha preso atto con preoccupazione dei commenti discriminatori pronunciati da esponenti politici nei confronti delle donne. Ha altresì osservato che il codice penale ungherese non tutela pienamente le donne vittime di violenza domestica. Ha espresso preoccupazione per la sottorappresentanza delle donne nelle posizioni decisionali nel settore pubblico, in particolare nei ministeri e nel parlamento ungherese. La Convenzione di Istanbul non è ancora stata ratificata.
- (48) La Legge fondamentale dell'Ungheria stabilisce disposizioni obbligatorie per la protezione del posto di lavoro dei genitori e per la difesa del principio della parità di trattamento; di conseguenza, esistono norme speciali in materia di diritto del lavoro per le donne e per le madri e i padri con figli. Il 27 aprile 2017 la Commissione ha emesso un parere motivato invitando l'Ungheria ad attuare correttamente la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>1</sup>, dal momento che la normativa ungherese prevede un'eccezione al divieto di discriminazioni basate sul sesso molto più ampia rispetto all'eccezione prevista da tale direttiva. Nella stessa data la Commissione ha emesso un parere motivato nei confronti dell'Ungheria per la mancata conformità alla direttiva 92/85/CEE del Consiglio<sup>2</sup>, che stabilisce che i datori di lavoro hanno l'obbligo di adeguare le condizioni di lavoro per le lavoratrici gestanti o in periodo di allattamento al fine di evitare rischi per la loro salute o sicurezza. Il governo ungherese si è impegnato a modificare le disposizioni necessarie della legge CXXV del 2003 sulla parità di trattamento e la promozione delle pari opportunità, nonché la legge I del 2012 sul codice del lavoro. Di conseguenza, il 7 giugno 2018 il caso è stato chiuso.
- (49) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per il fatto che il divieto costituzionale di discriminazione non include esplicitamente l'orientamento sessuale e l'identità di genere tra i motivi di discriminazione e che la sua definizione restrittiva di famiglia può dare adito a discriminazioni poiché non contempla taluni tipi di famiglia, comprese le coppie dello stesso sesso. Il Comitato ha inoltre espresso preoccupazione per gli atti di violenza e la diffusione degli stereotipi negativi e dei pregiudizi nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender, in particolare nei settori dell'occupazione e dell'istruzione.

---

<sup>1</sup> 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 (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23).

<sup>2</sup> Direttiva del Consiglio 92/85/CEE, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (GU L 348 del 28.11.1992, pag. 1).



- (50) Nelle osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha anche menzionato il ricovero forzato in istituti di cura, l'isolamento e il trattamento forzato cui sono soggette moltissime persone con disabilità mentali, intellettive e psicosociali, nonché le segnalazioni di violenze e di trattamenti crudeli, disumani o degradanti e le denunce riguardanti un elevato numero di decessi avvenuti in istituzioni chiuse sui quali non sono state avviate indagini.

***Diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze***

- (51) Nella relazione a seguito della visita in Ungheria, pubblicata il 16 dicembre 2014, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha dichiarato di essere preoccupato per il peggioramento della situazione riguardante il razzismo e l'intolleranza in Ungheria, dove l'antiziganismo è la forma di intolleranza più evidente, come illustrano le violenze particolarmente feroci nei confronti delle persone rom e le marce paramilitari e le ronde nei villaggi con popolazione rom. Ha altresì evidenziato che, nonostante le posizioni di condanna assunte dalle autorità ungheresi rispetto alla retorica antisemita, l'antisemitismo rappresenta un problema ricorrente, che si manifesta con l'incitamento all'odio e con atti di violenza rivolti contro le persone ebraiche e le loro proprietà. Inoltre, ha riferito di una recrudescenza della xenofobia nei confronti dei migranti, compresi i richiedenti asilo e i rifugiati, e dell'intolleranza che colpisce altri gruppi sociali quali le persone LGBTI, gli indigenti e le persone senza fissa dimora. La Commissione europea contro il razzismo e la xenofobia ha espresso analoghe preoccupazioni nella sua relazione sull'Ungheria pubblicata il 9 giugno 2015.
- (52) Nel suo quarto parere sull'Ungheria adottato il 25 febbraio 2016, il Comitato consultivo sulla convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha rilevato che i rom continuano a subire una discriminazione e una disuguaglianza sistematiche in tutti gli ambiti della vita, compresi gli alloggi, l'occupazione, l'istruzione, l'accesso all'assistenza sanitaria e la partecipazione alla vita sociale e politica. Nella sua risoluzione del 5 luglio 2017, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato alle autorità ungheresi di compiere sforzi costanti ed efficaci per prevenire, contrastare e sanzionare la disuguaglianza e la discriminazione subite dai rom, di migliorare, in stretta consultazione con i rappresentanti dei rom, le condizioni di vita, l'accesso dei rom ai servizi sanitari e all'occupazione, di adottare misure efficaci per porre fine alle pratiche che determinano il perdurare della segregazione dei bambini rom nella scuola e moltiplicare gli sforzi per rimediare alle carenze che i bambini rom devono fronteggiare nel settore dell'istruzione, di garantire che i bambini rom abbiano pari opportunità di accesso a un'istruzione di qualità a tutti i livelli e di continuare ad adottare misure per evitare che i bambini siano ingiustamente inseriti in scuole e classi speciali. Il governo ungherese ha adottato varie misure sostanziali per promuovere l'inclusione dei rom. Il 4 luglio 2012 ha adottato il piano d'azione per la tutela dell'occupazione per tutelare l'occupazione dei lavoratori svantaggiati e promuovere l'occupazione dei disoccupati di lunga durata. Ha inoltre adottato la strategia settoriale per l'assistenza sanitaria "Ungheria sana 2014-2020" volta a ridurre le disuguaglianze sanitarie. Nel 2014 ha adottato una strategia, per il periodo compreso tra il 2014 e il 2020, per il trattamento di alloggi simili a baracche in insediamenti segregati. Tuttavia, secondo la Relazione sui diritti fondamentali per il 2018 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, la percentuale di giovani rom con un'attività principale attuale diversa da lavoro, istruzione o formazione è cresciuta dal 38 % del 2011 al 51 % del 2016.
- (53) Nella sentenza del 29 gennaio 2013, *Horváth e Kiss contro Ungheria*, la CEDU ha stabilito che la pertinente normativa ungherese applicata nella prassi era priva di adeguate garanzie e

determinava la sovrarappresentanza e la segregazione dei bambini rom nelle scuole speciali a causa della sistematica diagnosi erronea di disabilità mentale, configurando una violazione del diritto a un'istruzione priva di discriminazioni. L'esecuzione di tale sentenza è ancora in sospenso.

- (54) Il 26 maggio 2016 la Commissione ha inviato alle autorità ungheresi una lettera di messa in mora formale in relazione sia alla normativa che alle pratiche amministrative del paese, che fanno sì che i bambini rom siano sovrarappresentati in modo sproporzionato nelle scuole speciali per bambini con disabilità mentali e siano soggetti a un notevole grado di segregazione dell'istruzione nelle scuole ordinarie, ostacolando così l'inclusione sociale. Il governo ungherese ha avviato un dialogo attivo con la Commissione. La strategia ungherese in materia di inclusione si incentra sulla promozione dell'istruzione inclusiva, sulla riduzione della segregazione, sull'interruzione della trasmissione intergenerazionale degli svantaggi e sulla creazione di un ambiente scolastico inclusivo. Inoltre, la legge sull'istruzione pubblica nazionale è stata integrata da garanzie supplementari a decorrere dal gennaio 2017 e il governo ungherese ha avviato audit ufficiali nel 2011-2015 seguiti da azioni intraprese dagli uffici del governo.
- (55) Nella sentenza del 20 ottobre 2015, *Balázs contro Ungheria*, la CEDU ha stabilito che è stato violato il divieto di discriminazione nel contesto del mancato esame del presunto movente anti-rom di un attacco. Nella sentenza del 12 aprile 2016, *R.B. contro Ungheria*, e nella sentenza del 17 gennaio 2017, *Király e Dömötör contro Ungheria*, la CEDU ha stabilito che è stato violato il diritto al rispetto della vita privata a causa delle indagini inadeguate sulle accuse di un abuso con movente razziale. Nella sentenza del 31 ottobre 2017, *M.F. contro Ungheria*, la CEDU ha stabilito che è stato violato il divieto di discriminazione unitamente al divieto di trattamento inumano o degradante, poiché le autorità hanno omesso di indagare sul possibile movente razzista dell'episodio in questione. L'esecuzione di tali sentenze è ancora in sospenso. A seguito delle sentenze *Balázs contro Ungheria* and *R.B. contro Ungheria*, tuttavia, il 28 ottobre 2016 è entrata in vigore la modifica della fattispecie del reato di "incitamento alla violenza o all'odio contro la comunità" nel codice penale, allo scopo di attuare la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio<sup>1</sup>. Nel 2011 il codice penale è stato modificato per prevenire campagne di gruppi paramilitari di estrema destra, introducendo il cosiddetto "reato in uniforme", punendo con la reclusione fino a tre anni i comportamenti provocatori antisociali volti a intimidire un membro di una comunità nazionale, etnica o religiosa.
- (56) Dal 29 giugno al 1° luglio 2015 l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE ha svolto una visita di valutazione in loco in Ungheria, a seguito della segnalazione di azioni intraprese dal governo locale della città di Miskolc riguardo agli sgomberi forzati di rom. Le autorità locali hanno adottato un modello di misure anti-rom, anche prima della modifica del decreto locale del 2014, e le personalità di spicco nella città hanno spesso pronunciato dichiarazioni anti-rom. È stato riferito che a febbraio 2013 il sindaco di Miskolc ha affermato di voler pulire la città dai "rom antisociali e perversi" che presumibilmente beneficiavano in maniera illegale del programma Nest (programma Fészekrakó) per i sussidi per l'alloggio e le persone che vivevano in case popolari con spese di locazione e manutenzione. Le sue parole hanno segnato l'inizio di una serie di sgomberi e durante quel mese sono stati eliminati 50 appartamenti su 273 della relativa categoria, anche per liberare il terreno in vista della ristrutturazione di uno stadio. Sulla base del ricorso dell'ufficio di governo competente, la

---

<sup>1</sup> Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55).

Corte suprema ha annullato le disposizioni pertinenti nella sua decisione del 28 aprile 2015. Il 5 giugno 2015 il commissario per i diritti fondamentali e il vice commissario per i diritti delle minoranze nazionali hanno formulato un parere comune sulle violazioni dei diritti fondamentali nei confronti dei rom a Miskolc, le cui raccomandazioni non sono state adottate dal governo locale. Anche l'Autorità per la parità di trattamento dell'Ungheria ha svolto un'indagine e adottato una decisione nel luglio 2015 in cui invitava il governo locale a cessare tutti gli sgomberi e a elaborare un piano d'azione in merito alle modalità in cui offrire un alloggio nel rispetto della dignità umana. Il 26 gennaio 2016 il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha inviato lettere ai governi di Albania, Bulgaria, Francia, Italia, Serbia, Svezia e Ungheria riguardanti gli sgomberi forzati dei rom. La lettera indirizzata alle autorità ungheresi esprimeva preoccupazione circa il trattamento dei rom a Miskolc. Il piano d'azione è stato adottato il 21 aprile 2016 e nel frattempo è anche stata istituita un'agenzia per l'edilizia popolare. Nella sua decisione del 14 ottobre 2016 l'Autorità per la parità di trattamento ha osservato che il comune aveva assolto i suoi obblighi. Tuttavia, nelle sue conclusioni sull'attuazione delle raccomandazioni riguardanti l'Ungheria, pubblicate il 15 maggio 2018, la ECRI ha indicato che, nonostante alcuni sviluppi positivi per il miglioramento delle condizioni abitative dei rom, la sua raccomandazione non era stata attuata.

- (57) Nella sua risoluzione del 5 luglio 2017, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato alle autorità ungheresi di continuare a migliorare il dialogo con la comunità ebraica, rendendolo sostenibile, e ad attribuire la massima priorità alla lotta contro l'antisemitismo negli spazi pubblici, a compiere sforzi costanti per prevenire, individuare, indagare, perseguire e sanzionare efficacemente tutti gli atti con motivazione razziale, etnica o antisemita, compresi gli atti di vandalismo e l'incitazione all'odio, nonché di prendere in considerazione l'ipotesi di modificare la legge per assicurare la protezione giuridica più ampia possibile contro i reati di razzismo.
- (58) Il governo ungherese ha ordinato nel 2012 l'aumento del 50 % della rendita vitalizia dei sopravvissuti all'Olocausto, ha istituito nel 2013 il comitato per il Memoriale del 2014 dell'Olocausto in Ungheria, ha dichiarato il 2014 Anno della memoria dell'Olocausto, ha avviato programmi di ristrutturazione e di recupero di varie sinagoghe ungheresi e cimiteri ebrei e si sta al momento preparando per i Giochi europei Maccabi che si terranno a Budapest nel 2019. Le disposizioni di legge ungheresi individuano diversi reati relativi all'odio o all'incitamento all'odio, tra cui azioni antisemite o atti che negano o denigrano l'Olocausto. Nel 2015-2016 l'Ungheria ha assunto la presidenza dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA). Tuttavia, in un discorso pronunciato il 15 marzo 2018 a Budapest, il primo ministro dell'Ungheria è ricorso ad attacchi polemici che comprendevano stereotipi chiaramente antisemiti contro George Soros, che avrebbero potuto essere considerati punibili.
- (59) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per le segnalazioni relative alla discriminazione e all'esclusione diffuse, alla disoccupazione e alla segregazione in materia di alloggi e di istruzione che la comunità rom continua a fronteggiare. È particolarmente preoccupato per il fatto che, nonostante la legge sull'istruzione pubblica, la segregazione nelle scuole, specialmente quelle confessionali e private, rimane diffusa e il numero di bambini rom inseriti in scuole per bambini con leggere disabilità continua ad essere elevato in modo sproporzionato. Ha anche manifestato timori in merito alla diffusione dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio nel dibattito politico, nei media e su internet nei confronti delle minoranze, in particolare i rom, i musulmani, i migranti e i rifugiati, anche nel contesto di campagne patrocinate dal governo. Il Comitato ha espresso inquietudine circa la diffusione

degli stereotipi antisemiti. Ha inoltre preso atto con preoccupazione delle affermazioni secondo le quali il numero di reati generati dall'odio registrati è estremamente ridotto perché la polizia in molti casi non avvia indagini in merito a denunce credibili di reati generati dall'odio e di reati di incitamento all'odio e non persegue tali reati. Infine, il Comitato si è detto preoccupato per le segnalazioni relative al perdurare della pratica della profilazione razziale dei rom da parte della polizia.

- (60) In una causa relativa al villaggio di Gyöngyöspata, dove la polizia locale infliggeva multe soltanto ai rom per infrazioni stradali minori, la sentenza di primo grado ha stabilito che tale prassi costituiva una vessazione e una discriminazione diretta contro i rom anche se i singoli provvedimenti erano legali. Il tribunale di secondo grado e la Corte suprema hanno stabilito che l'Unione ungherese per le libertà civili, che aveva presentato una richiesta di *actio popularis*, non è stata in grado di motivare la discriminazione. La causa è stata sottoposta alla CEDU.
- (61) Conformemente alla quarta modifica della Legge fondamentale, la libertà di espressione non può essere esercitata al fine di violare la dignità della nazione ungherese o di qualsiasi comunità nazionale, etnica, razziale o religiosa. Il codice penale ungherese sanziona l'incitamento alla violenza o all'odio nei confronti di un membro di una comunità. Il governo ha istituito un gruppo di lavoro contro i reati generati dall'odio, che impartisce formazione ai funzionari di polizia e aiuta le vittime a collaborare con la polizia e a riferire gli episodi subiti.

#### ***Diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati***

- (62) Il 3 luglio 2015 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha manifestato preoccupazione in merito alla procedura accelerata per la modifica della legge sull'asilo. Il 7 settembre 2015 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso l'opinione che, con il trattamento adottato nei confronti dei rifugiati e dei migranti, l'Ungheria ha violato il diritto internazionale. Il 27 novembre 2015 il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha dichiarato che la risposta dell'Ungheria alla crisi dei rifugiati presentava carenze in materia di diritti umani. Il 21 dicembre 2015 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Consiglio d'Europa e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE hanno esortato l'Ungheria ad astenersi da politiche e pratiche che promuovano l'intolleranza e il timore e che alimentino la xenofobia nei confronti di rifugiati e migranti. Il 6 giugno 2016 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha espresso preoccupazioni circa l'aumento del numero di accuse di abusi commessi in Ungheria a danno di richiedenti asilo e migranti da parte delle autorità di frontiera, nonché circa le misure restrittive più ampie, sia legislative che in materia di frontiere, comprese le procedure di accesso all'asilo. Il 10 aprile 2017 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha chiesto una sospensione immediata dei trasferimenti verso l'Ungheria a norma del regolamento Dublino. Nel 2017, su 3 397 domande di protezione internazionale presentate in Ungheria, 2 880 sono state respinte, il che corrisponde a una percentuale di rigetto del 69,1 %. Nel 2015, su 480 azioni in giudizio relative a richieste di concessione della protezione internazionale, le decisioni positive sono state 40, ovvero il 9 %. Nel 2016, su 775 azioni, le decisioni positive sono state 5, vale a dire l'1 %, mentre nel 2017 non sono state presentate azioni.
- (63) Il responsabile dei diritti fondamentali dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha visitato l'Ungheria nell'ottobre 2016 e nel marzo 2017, a causa della sua preoccupazione circa la possibilità che l'Agenzia operi in condizioni non in grado di garantire il rispetto, la tutela e l'esercizio dei diritti delle persone che attraversano il confine serbo-

ungherese, il che può porre l'Agenzia in situazioni che di fatto violano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel marzo 2017 il responsabile dei diritti fondamentali ha concluso che il rischio di responsabilità condivisa dell'Agenzia nella violazione dei diritti fondamentali in conformità dell'articolo 34 del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea rimane molto elevato.

- (64) Il 3 luglio 2014 il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria ha evidenziato che la situazione dei richiedenti asilo e dei migranti in situazioni irregolari richiede notevoli miglioramenti e deve essere oggetto di attenzione affinché sia evitata la privazione arbitraria della libertà. Analoghe preoccupazioni in merito alla detenzione, in particolare di minori non accompagnati, sono state condivise dal commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nella relazione successiva alla sua visita in Ungheria, pubblicata il 16 dicembre 2014. Dal 21 al 27 ottobre 2015 il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) si è recato in visita in Ungheria e ha indicato nella sua relazione un numero notevole di denunce da parte di cittadini stranieri (compresi minori non accompagnati) relative a maltrattamenti fisici subiti ad opera di agenti di polizia e guardie armate in servizio presso strutture di trattenimento per migranti e richiedenti asilo. Il 7 marzo 2017 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha espresso preoccupazioni circa una nuova legge votata dal parlamento ungherese che prevede la detenzione obbligatoria di tutti i richiedenti asilo, compresi i minori, per l'intera durata della procedura di asilo. L'8 marzo 2017 il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha rilasciato una dichiarazione in cui ha espresso analoghe preoccupazioni su tale legge. Il 31 marzo 2017 la sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura ha esortato l'Ungheria ad affrontare immediatamente l'uso eccessivo della detenzione ed esaminare alternative.
- (65) Nella sua sentenza del 5 luglio 2016, *R.B. contro Ungheria*, la CEDU ha stabilito che è stato violato il diritto alla libertà e alla sicurezza imponendo una detenzione al limite dell'arbitrarietà. In particolare, le autorità non hanno esercitato diligenza nel momento in cui hanno ordinato la detenzione del richiedente senza considerare in quale misura gli individui vulnerabili, per esempio le persone LGBT come il richiedente, fossero al sicuro nel luogo di detenzione insieme ad altri detenuti, molti dei quali provenienti da paesi in cui esistono diffusi pregiudizi culturali o religiosi nei confronti di tali persone. L'esecuzione di tale sentenza è ancora in sospenso.
- (66) Dal 12 al 16 giugno 2017 il rappresentante speciale del Segretario generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati ha visitato la Serbia e due zone di transito in Ungheria. Nella sua relazione, il rappresentante speciale ha affermato che i respingimenti violenti di migranti e rifugiati dall'Ungheria alla Serbia sollevano preoccupazioni a norma dell'articolo 2 (il diritto alla vita) e dell'articolo 3 (il divieto di tortura) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Il rappresentante speciale ha inoltre osservato che le pratiche restrittive di ammissione dei richiedenti asilo nelle zone di transito di Röszke e Tompa spesso spingono i richiedenti asilo a cercare vie illegali per l'attraversamento della frontiera, dovendo ricorrere ai passatori e ai trafficanti con tutti i rischi che ne derivano. Ha rilevato che le procedure di asilo eseguite nelle zone di transito non prevedono salvaguardie adeguate per la protezione dei richiedenti asilo dal respingimento nei paesi in cui corrono il rischio di essere soggetti a trattamenti in contrasto con gli articoli 2 e 3 della CEDU. Il rappresentante speciale ha concluso che è necessario che la normativa e le prassi ungheresi si conformino ai requisiti della CEDU. Il rappresentante speciale ha formulato diverse raccomandazioni, compreso un appello alle autorità ungheresi ad adottare le misure necessarie, anche riesaminando il pertinente quadro legislativo e modificando le relative pratiche, al fine di assicurare che tutti i cittadini stranieri

che giungono alla frontiera o che si trovano in territorio ungherese non vengano scoraggiati dal presentare domanda di protezione internazionale. Dal 5 al 7 luglio 2017 anche una delegazione del comitato di Lanzarote del Consiglio d'Europa (comitato delle parti della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali) si è recata in visita in due zone di transito e ha formulato una serie di raccomandazioni, tra cui un appello a trattare tutte le persone di età inferiore a 18 anni come minori senza alcuna discriminazione in base all'età, in modo da garantire che tutti i minori sotto la giurisdizione ungherese siano tutelati dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, e a collocarle sistematicamente in istituti ordinari di protezione dei minori al fine di prevenire l'eventuale sfruttamento o abuso sessuale nei loro confronti da parte di adulti e adolescenti nelle zone di transito. Dal 18 al 20 dicembre 2017 una delegazione del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) del Consiglio d'Europa ha visitato l'Ungheria, comprese due zone di transito, e ha concluso che una di esse, che costituisce effettivamente un luogo di privazione della libertà, non può essere considerata una sistemazione adeguata e sicura per le vittime della tratta. Essa ha invitato le autorità ungheresi ad adottare un quadro giuridico per l'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani tra i cittadini di paesi terzi senza residenza legale e a rafforzare le procedure per l'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani tra richiedenti asilo e migranti irregolari. A decorrere dal 1° gennaio 2018 sono state introdotte ulteriori normative a favore dei minori in generale e dei minori non accompagnati in particolare; tra l'altro, è stato elaborato un curriculum specifico per i minori richiedenti asilo. Nelle sue conclusioni sull'attuazione delle raccomandazioni riguardanti l'Ungheria, pubblicate il 15 maggio 2018, l'ECRI ha affermato che, pur riconoscendo che l'Ungheria ha affrontato enormi sfide a seguito degli arrivi massicci di migranti e rifugiati, deplora le misure adottate in risposta a ciò e il grave peggioramento della situazione rispetto alla sua quinta relazione. Le autorità devono urgentemente porre fine alla detenzione nelle zone di transito, in particolare per quanto riguarda le famiglie con bambini e tutti i minori non accompagnati.

- (67) A metà agosto 2018 le autorità competenti per l'immigrazione hanno smesso di fornire cibo ai richiedenti asilo adulti che hanno impugnato dinanzi ad un tribunale le decisioni di inammissibilità. Diversi richiedenti asilo hanno dovuto chiedere l'adozione di misure provvisorie da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) per poter fruire del vitto. La CEDU ha autorizzato misure provvisorie in due casi il 10 agosto 2018 e in un terzo caso il 16 agosto 2018 e ha disposto la fornitura di cibo ai richiedenti. Le autorità ungheresi si sono conformate alle sentenze.
- (68) Nella causa *Ilias e Ahmed contro Ungheria*, del 14 marzo 2017, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato una violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza. La Corte ha inoltre constatato una violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti in relazione all'espulsione dei ricorrenti verso la Serbia, nonché una violazione del diritto a un ricorso effettivo per le condizioni di detenzione presso la zona di transito di Röszke. Il caso è attualmente pendente dinanzi alla Grande camera della Corte.
- (69) Il 14 marzo 2018, Ahmed H., un siriano residente a Cipro che nel settembre 2015 aveva cercato di aiutare la sua famiglia a fuggire dalla Siria e ad attraversare la frontiera tra Serbia e Ungheria, è stato condannato da un tribunale ungherese a 7 anni di carcere e a 10 anni di espulsione sulla base di accuse di "atti terroristici", sollevando la questione della corretta applicazione delle leggi antiterrorismo in Ungheria e del diritto a un equo processo.
- (70) Nella sua sentenza del 6 settembre 2017 nelle cause C-643/15 e C-647/15, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha integralmente respinto i ricorsi presentati dalla Slovacchia e dall'Ungheria avverso il meccanismo temporaneo di ricollocazione obbligatoria dei

richiedenti asilo, conformemente alla decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio.

Ciononostante, dopo la sentenza l'Ungheria non ha rispettato la decisione. Il 7 dicembre 2017, la Commissione ha deciso di deferire la Repubblica ceca, l'Ungheria e la Polonia alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'inosservanza dei rispettivi obblighi giuridici in materia di ricollocazione.

- (71) Il 7 dicembre 2017 la Commissione ha deciso di portare avanti la procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria concernente la legislazione in materia di asilo inviando un parere motivato. La Commissione ritiene che la legislazione ungherese non sia conforme al diritto dell'Unione, in particolare alle direttive 2013/32/UE<sup>1</sup>, 2008/115/CE<sup>2</sup> e 2013/33/UE<sup>3</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché a diverse disposizioni della Carta. Il 19 luglio 2018 la Commissione ha deciso di deferire l'Ungheria alla Corte di giustizia dell'UE per inosservanza del diritto dell'Unione nelle sue leggi in materia di asilo e rimpatrio.
- (72) Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso la preoccupazione che la legge ungherese, adottata nel marzo 2017, la quale consente il trasferimento automatico nelle zone di transito di tutti i richiedenti asilo per l'intera durata della procedura di asilo, ad eccezione dei minori non accompagnati identificati come di età inferiore ai 14 anni, non sia conforme alle norme giuridiche poiché consente periodi di detenzione lunghi e indefiniti, non prevede requisiti giuridici per esaminare in tempi brevi le condizioni specifiche di ciascun individuo interessato ed è priva di garanzie procedurali per contestare in modo significativo il trasferimento nelle zone di transito. Il Comitato è particolarmente preoccupato per le notizie che riferiscono un ampio ricorso alla detenzione automatica dei migranti nei centri di detenzione all'interno dell'Ungheria e teme che le restrizioni della libertà personale siano state impiegate come deterrente contro l'ingresso illegale in generale anziché in risposta a una determinazione del rischio nei singoli casi. Il Comitato ha inoltre espresso inquietudine per le accuse riguardanti le cattive condizioni in alcune strutture di detenzione. Ha preso atto con preoccupazione della legge sul respingimento, introdotta per la prima volta nel giugno 2016, che consente l'espulsione sommaria da parte della polizia di chiunque attraversi la frontiera in modo irregolare e sia detenuto in territorio ungherese entro 8 chilometri dalla frontiera (disposizione successivamente estesa all'intero territorio dell'Ungheria), e del decreto 191/2015, che designa la Serbia quale "paese terzo sicuro", consentendo i respingimenti alla frontiera dell'Ungheria con la Serbia. Il Comitato ha rilevato con preoccupazione che i respingimenti sono stati applicati indistintamente e che le persone sottoposte a tale misura hanno possibilità molto limitate di presentare una domanda di asilo o far valere il diritto di ricorso. Ha preso inoltre atto con preoccupazione delle segnalazioni di espulsioni collettive e violente, ivi comprese le denunce di percosse pesanti, attacchi della polizia con cani e sparatorie con proiettili di gomma, che hanno causato lesioni gravi e, almeno in un caso, la morte di un richiedente asilo. È altresì preoccupato per le notizie secondo cui l'accertamento dell'età dei minori richiedenti asilo e dei minori non accompagnati effettuato nelle zone di transito è inadeguato, si basa in

---

<sup>1</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).

<sup>2</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

<sup>3</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

larga misura su un esame visivo da parte di un esperto ed è quindi impreciso, e per le notizie attinenti alla mancanza di un adeguato accesso da parte di tali richiedenti asilo all'istruzione, ai servizi sociali e psicologici e all'assistenza legale. Conformemente alla nuova proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, l'accertamento medico dell'età sarà un'*extrema ratio*.

### ***Diritti economici e sociali***

- (73) Il 15 febbraio e l'11 dicembre 2012 il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani e il relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato hanno invitato l'Ungheria a riesaminare la legislazione che consente alle autorità locali di punire la condizione di senzatetto nonché ad attenersi alla decisione della Corte costituzionale in virtù della quale tale condizione è stata depenalizzata. Nella relazione elaborata a seguito della sua visita in Ungheria, pubblicata il 16 dicembre 2014, il commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani ha manifestato preoccupazione per le misure adottate al fine di vietare il pernottamento all'aperto e la costruzione di capanne e baracche, ampiamente descritte come misure che criminalizzano i senzatetto nella pratica. Il commissario ha esortato le autorità ungheresi a indagare sulle segnalazioni di casi di sgomberi forzati senza soluzioni alternative e di bambini sottratti ai loro familiari sulla base di condizioni di povertà socio-economica. Nelle sue osservazioni conclusive, del 5 aprile 2018, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha espresso preoccupazioni in merito alla legislazione statale e locale, sulla base della quarta modifica della Legge fondamentale, che stabilisce in molti luoghi pubblici il divieto di pernottare all'aperto e sanziona di fatto i senzatetto. Il 20 giugno 2018 il parlamento ungherese ha adottato la settima modifica della Legge fondamentale, che proibisce la residenza abituale in uno spazio pubblico. Lo stesso giorno, il relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto a un alloggio adeguato ha definito crudele e incompatibile con il diritto internazionale dei diritti umani l'iniziativa dell'Ungheria di rendere la condizione di senzatetto un reato.
- (74) Secondo le conclusioni elaborate nel 2017 dal Comitato europeo dei diritti sociali, l'Ungheria non è conforme alla Carta sociale europea poiché i lavoratori autonomi e i lavoratori domestici, così come altre categorie di lavoratori, non sono tutelati dalla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, le misure adottate per ridurre la mortalità materna sono state insufficienti, l'importo minimo delle pensioni di vecchiaia è inadeguato, l'importo minimo degli aiuti ai disoccupati in cerca di lavoro è insufficiente, la durata massima del pagamento delle indennità a tali disoccupati è troppo breve e l'importo minimo delle prestazioni di invalidità e riabilitazione, in taluni casi, è inadeguato. Inoltre, il Comitato ha concluso che l'Ungheria non è in conformità con la Carta sociale europea per il fatto che il livello dell'assistenza sociale fornita alle persone sole senza risorse, compresi gli anziani, non è sufficiente, che la parità di accesso ai servizi sociali non è garantita ai cittadini di tutti gli Stati firmatari che soggiornano legalmente sul territorio del paese, e che non è dimostrato che vi sia un'offerta adeguata di alloggi per le famiglie vulnerabili. Per quanto riguarda i diritti sindacali, il Comitato ha dichiarato che il diritto dei lavoratori a beneficiare di ferie retribuite non è sufficientemente garantito, che non è stata adottata alcuna misura di promozione atta a incoraggiare la conclusione di contratti collettivi sebbene la tutela dei lavoratori da parte di tali contratti sia palesemente debole in Ungheria, e che nel settore pubblico il diritto di indire uno sciopero è riservato ai sindacati che abbiano aderito all'accordo concluso con il governo; i criteri utilizzati per definire i funzionari che si vedono negare il diritto di sciopero va oltre l'ambito di applicazione della Carta; i sindacati del settore pubblico possono indire uno sciopero solo previa approvazione da parte della maggioranza del personale interessato.



- (75) Dal dicembre 2010, quando il governo di Viktor Orbán ha adottato una modifica della cosiddetta legge sugli scioperi, gli scioperi in Ungheria sono in linea di principio illegali. Per effetto della modifica, gli scioperi saranno consentiti in linea di principio nelle aziende associate all'amministrazione pubblica mediante appalti pubblici di servizi. La modifica non si applica a gruppi professionali che semplicemente non godono di tale diritto, come macchinisti, funzionari di polizia, personale medico e controllori del traffico aereo. Il problema risiede altrove, principalmente nella percentuale di lavoratori che devono partecipare al referendum sullo sciopero per renderlo determinante, ossia fino al 70 %. Pertanto, la decisione sulla legalità degli scioperi sarà adottata da un tribunale del lavoro completamente subordinato allo Stato. Nel 2011 sono state presentate nove richieste di permessi di sciopero. In sette casi le richieste sono state respinte senza addurre una motivazione; due sono state trattate, ma è risultato impossibile emettere una decisione.
- (76) La relazione del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia concernente le osservazioni conclusive sulle relazioni terza, quarta e quinta combinate dell'Ungheria, pubblicata il 14 ottobre 2014, ha espresso preoccupazione per l'aumento del numero dei casi in cui i bambini sono sottratti ai loro familiari sulla base di condizioni di povertà socio-economica. I genitori possono perdere il proprio figlio a causa della disoccupazione, dell'assenza di alloggi sociali e della mancanza di spazio negli istituti di accoglienza provvisoria. Sulla base di uno studio effettuato dal Centro europeo per i diritti dei rom, questa pratica incide in maniera sproporzionata sulle famiglie e sui bambini rom.
- (77) Nella sua raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2018 dell'Ungheria, del 23 maggio 2018, la Commissione ha rilevato che la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale è scesa al 26,3 % nel 2016 ma rimane al di sopra della media dell'Unione; i minori in generale sono più esposti alla povertà rispetto alle altre fasce di età. Il livello del reddito minimo garantito è inferiore al 50 % della soglia di povertà per nucleo familiare e si colloca tra i più bassi dell'Unione. L'adeguatezza delle indennità di disoccupazione è molto limitata: la durata massima di 3 mesi è tra le più brevi nell'Unione e rappresenta soltanto circa un quarto del tempo medio necessario per trovare un lavoro. Inoltre, gli importi delle indennità sono tra i più bassi dell'Unione. La Commissione ha raccomandato di migliorare l'adeguatezza e la copertura dell'assistenza sociale e delle indennità di disoccupazione.
- (78) Il [...] 2018 il Consiglio ha ascoltato l'Ungheria in conformità dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE.
- (79) Per i motivi esposti è opportuno constatare, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, TUE, che esiste un evidente rischio di violazione grave, da parte dell'Ungheria, dei valori di cui all'articolo 2 TUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Esiste un evidente rischio di violazione grave, da parte dell'Ungheria, dei valori sui quali è fondata l'Unione.

*Articolo 2*

Il Consiglio raccomanda all'Ungheria di adottare i provvedimenti seguenti entro tre mesi dalla notifica della presente decisione: [...]

*Articolo 3*

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 4*

L'Ungheria è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio*

*Il Presidente*