

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XII-bis**  
n. **9**

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2460

---

Il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza al Consiglio d'Europa da  
parte dell'Ungheria

---

*Trasmessa il 19 ottobre 2022*

---

## PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

### RESOLUTION 2460 (2022) <sup>(1)</sup>

#### The honouring of membership obligations to the Council of Europe by Hungary

##### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Hungary joined the Council of Europe on 6 November 1990 and has been an active member State of the Organisation ever since. It was the first of the former communist countries to ratify the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, the Convention) in 1992 and subsequently has signed and ratified 94 Council of Europe treaties. Hungary exercised, for the second time since joining the Organisation, the Presidency of the Committee of Ministers from May to November 2021. It actively promoted, *inter alia*, the issue of the effective protection of national minorities and discussions on challenges related to digitalisation and artificial intelligence, which culminated in the formal approval of the Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime (ETS No. 185, the Budapest Convention) on enhanced cooperation and the disclosure of electronic evidence (CETS No. 224) by the Committee of Ministers on 17 November 2021.

2. The Parliamentary Assembly has closely followed Hungary's honouring of its Council of Europe membership obligations

since 2013. In Resolution 1941 (2013), it expressed its deep concern about « the erosion of democratic checks and balances as a result of the new constitutional framework in Hungary » that had introduced « excessively concentrated powers, increased discretionary powers and reduced both the accountability and legal oversight of numerous government institutions and regulatory bodies in Hungary ». Although the Assembly decided not to open a monitoring procedure in respect of Hungary at that time, it resolved to closely follow the situation in Hungary. In subsequent resolutions, including Resolution 2203 (2018) adopted in the framework of the discussion on the 2018 periodic review report on Hungary, the Assembly has continued to follow developments in the country.

3. Since its accession to power in 2010, the coalition of the Hungarian Civic Alliance (Fidesz) and the Christian Democratic People's Party (KDNP) has won four consecutive parliamentary elections and enjoyed, nearly continuously, a two-thirds parliamentary majority, which constitutes a unique situation among Council of Europe member States and contemporary democracies.

4. Since the adoption of the Fundamental Law (which is the official name of the new Hungarian Constitution) in 2011, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) has ex-

(1) *Assembly debate* on 12 October 2022 (31st sitting) (see Doc. 15619, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr George Papandreu and Mr Eerik-Niiles Kross). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2022 (31st sitting).

pressed serious concerns about the impact of cardinal laws requiring two-thirds majorities on issues that are usually decided by simple majority and which should be left to the ordinary political process. The wide use of cardinal laws therefore impacts the « functionality of a democratic system » and cements the political preferences and the country's legal order. It also undermines the ability of the parliament to adapt to new conditions and face new challenges within society in the future.

5. In addition, the safeguards foreseen in the constitution – with qualified majorities designed to require the search for a broad agreement between the majority and the opposition on key issues – become inefficient in cases where a ruling coalition enjoys a two-thirds majority. This is in particular the case when appointing the highest judicial officials (notably members of the Constitutional Court, the President of the Supreme Court (Curia) and the President of the National Office for the Judiciary (NOJ)) or adopting constitutional changes (11 since 2010). This situation severely restricts political pluralism – which is the hallmark of a democratic system – that should be embedded in the political system and State institutions.

6. The Assembly notes the valuable contribution of the Venice Commission, which has issued 23 opinions on Hungary since 2011, assessing the compliance of the Hungarian constitutional, legal and electoral framework with Council of Europe standards. The Assembly encourages the Hungarian authorities to pursue their co-operation with Council of Europe monitoring bodies and to implement their recommendations.

7. A two-thirds majority was once again achieved by the ruling coalition in the April 2022 parliamentary elections. This was done with 54% of the constituency and 52% of the party-list votes. Under these circumstances, it is incumbent on the authorities to ensure that the principles governing the proper functioning of democratic institutions are respected and safeguarded in good faith, including through effective checks and balances, meaningful dialogue with the

opposition and co-operation with civil society organisations.

8. Hungary, like all countries, has had to face the Covid-19 pandemic. In recent months, it has also had to tackle the consequences of the Russian aggression in neighbouring Ukraine. The Assembly commends the people of Hungary for the great solidarity shown in the handling of the mass arrival of refugees from Ukraine since February 2022. The Assembly welcomes the decision of the authorities to allow persons fleeing the war and holding Hungarian citizenship to have access to the benefits provided to holders of temporary protection. However, it shares the concerns of the Council of Europe Commissioner for Human Rights concerning the situation of third-country nationals and stateless persons excluded from this scheme.

9. The Assembly is also concerned that the country has been ruled under a special legal order since 2020. The parliament notably adopted, on 24 May 2022, the Tenth Amendment to the Fundamental Law, allowing the government to trigger a « state of danger » in « the event of an armed conflict, war situation or humanitarian catastrophe in a neighbouring country », following the outbreak of the war in Ukraine. The Assembly recalls that the use of special legal orders must be restricted to what is strictly necessary and proportionate and must be limited in time. It also stresses that parliamentary oversight, political deliberations involving all political forces in the parliament and proper checks and balances are crucial in times of crisis.

10. The Assembly recalls the human rights issues raised in its previous resolutions related to policies and developments in the fields of migration, gender equality including gender-based violence, protection of national minorities including real representation within the Parliament of Hungary, academic freedoms and the situation of LGBTIQ (lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex and queer) people. It welcomes the revocation of the disputed act on the transparency of organisations receiving support from abroad (Lex NGO) in April 2021, but the recent fines imposed on non-

governmental organisations for their actions against the child protection referendum could have a chilling effect on civil society organisations. Recalling its Resolution 2203 (2018) and Resolution 2417 (2022), the Assembly strongly encourages the Hungarian authorities to improve the standards in all these fields in light of the opinions of the Venice Commission, the case law of the European Court of Human Rights and the recommendations of the Commissioner for Human Rights, as well as to ratify the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, the Istanbul Convention), which Hungary signed in 2014. The Assembly will continue to follow these issues closely.

11. *In the field of elections:*

11.1. With respect to the April 2022 parliamentary elections, the Assembly notes that, according to the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the electoral legal framework provides an adequate basis for the conduct of democratic elections but contains a number of omissions and key provisions that fall short of international standards and obligations, undermining its effectiveness and at times leading to legal uncertainty, mostly related to campaign rules and provisions for a level playing field. The ODIHR also noted that these elections were efficiently and professionally organised and the campaign was competitive. However, it highlighted a lack of transparency and insufficient oversight of campaign finances, as well as a lack of balance in monitored news coverage significantly limiting the opportunity of voters to make an informed choice, a highly negative campaign in tone characterised by a pervasive overlap between the ruling coalition and the government, and insufficient effective legal remedies for election disputes. The ODIHR also noted that extensive and unregulated spending by entities other than the election contestants, including through advertisements on social media, largely favoured the ruling party. This echoes issues of concern previously identified by the Group of States against

Corruption (GRECO) in the funding of political parties and electoral campaigns.

11.2. The Assembly notes that amendments to the electoral legislation were adopted hastily in December 2020, by means of a cardinal law, under a state of emergency, without meaningful consultation – which is not in line with Venice Commission guidelines – and without reaching a broad political consensus.

11.3. While these amendments include some technical improvements, the Venice Commission assessed that their main effect would be «to favour the incumbents». In particular, the obligation for political parties to appoint candidates in 71 (instead of 27, as was previously the case) out of 106 constituencies raises questions. One impact of this is that it makes it more difficult for opposition and smaller parties to obtain a foothold and forces them to unite in heterogeneous coalitions. As regards the drawing-up of the electoral map, the Assembly notes that constituency boundaries continue to be drawn by the parliament and not by an independent and impartial commission, as recommended by the Venice Commission. To prevent gerrymandering, the process should be transparent, include all parties within the parliament and be based on clear and widely accepted criteria.

11.4. As a result of the recent legal changes and the unaddressed deficiencies of the electoral legislation identified by the Venice Commission, the ODIHR and GRECO in the past, the Assembly concludes that the current electoral framework does not ensure a level playing field conducive to fair elections. It also concludes, in light of the ODIHR's findings, that the legal framework to conduct referendum campaigns is inadequate and challenges the ability of voters to make informed choices.

11.5. The Assembly therefore urges the Hungarian authorities to address without further delay the issues identified by the ODIHR and the Venice Commission, and in particular to significantly reduce the number of single-member constituencies

and counties in which each party needs to nominate candidates, and to enhance the transparency of the funding of political parties and electoral campaigns, including on social media.

*12. In the field of the judiciary and the rule of law:*

12.1. As regards the judiciary, Hungary has an efficient and well-functioning judicial system, as noted by the Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Nevertheless, while acknowledging that the Venice Commission stated that a number of powers of the President of the NOJ had been transferred to the National Judicial Council (NJC), which resulted in the improved accountability of the President of the NOJ, it also stated that the powers of the NOJ President were still extensive and concentrated in the hands of just one person. The Assembly therefore remains concerned about long-standing issues related to the independence of the judicial system, including the imbalance of powers between the NOJ and the NJC and the concentration of powers in the hands of the President of the Supreme Court.

12.2. The Assembly regrets that the December 2020 amendments pertaining to the judiciary were adopted without public consultation and during a state of emergency, severely restricting the fundamental rights to gather, discuss, protest and demonstrate, as pointed out by the Venice Commission.

12.3. While the judicial reforms introduced in 2019 and 2020 failed to address previously identified structural problems concerning the imbalance of powers, the Assembly reiterates previous recommendations made in 2012 by the Venice Commission.

12.4. The Assembly in particular takes note of the latest opinions of the Venice Commission highlighting that:

12.4.1. the 2019 reform, allowing members of the Constitutional Court to become members of the Curia without the

involvement of the NJC, could open the door to a politicisation of the Supreme Court;

12.4.2. the procedure for the appointment of the President of the Curia could pose « serious risks of politicisation and important consequences for the independence of the judiciary, or the perception thereof by the public, considering the crucial role of this position in the judicial system », in light of the limited guarantees of independence applying after his/her appointment;

12.4.3. the power of the NOJ President to decide on the temporary transfer of any judge to State institutions and their reintegration into the judiciary could lead to judges being « promoted » to higher judicial functions by a decision of the NOJ President, thus circumventing the procedural guarantees of regular application procedures;

12.4.4. despite detailed rules, the lack of transparency concerning the discretionary powers of the NOJ President and court presidents to allow bonuses to judges could lead to arbitrary decisions or self-censorship by judges.

12.5. In line with the recommendations issued by the Venice Commission, the Assembly therefore asks the Hungarian authorities to:

12.5.1. set up clear, transparent and foreseeable conditions for seconded judges to be assigned to a higher position after the period of secondment;

12.5.2. remove the prerogative of the President of the Curia to mandate temporary presiding judges, or at least to eliminate any margin of discretion in their selection;

12.5.3. abolish the possibility to adopt the authoritative type of uniformity decisions, while recalling that any unification competence of the Curia must comply with fundamental principles of the separation of powers;

12.5.4. with respect to the changes brought to the complex case allocation sy-



stem in 2020, clarify the criteria for the President of the Curia to increase the members (from three to five) of adjudicating panels for certain types of cases and to make the opinion of the relevant college and the Judicial Council public and binding in order to ensure the transparency of the process and increase the trust of citizens in the proper and impartial functioning of the judiciary;

12.5.5. repeal the amendments contained in Act LXXIX amending certain acts for the protection of children adopted on 23 June 2021 that prohibit any depiction or discussion of diverse gender identities and sexual orientations in the public sphere, including in schools and the media.

12.6. The Assembly also recalls the Interim Resolution of the Committee of Ministers of 9 March 2022 on the implementation of the *Baka v. Hungary* ruling. The Assembly takes note of the declaration made by the Minister of Justice of Hungary that this case resulted from a one-time constitutional reform which was a unique event in the constitutional development of Hungary that is completed. However, it recalls that the Committee of Ministers strongly urged the authorities to « introduce the required measures to ensure that a decision by Parliament to impeach the President of the Kúria will be subject to effective oversight by an independent judicial body in line with the European Court's case-law », as well as « to evaluate the domestic legislation on the status of judges and the administration of courts », including the evaluation of the guarantees and safeguards protecting judges from undue interference.

12.7. The Assembly therefore urges the Hungarian authorities to strengthen the self-governance of the judicial system and guarantee its independence more effectively. It calls for the strengthening of the role and independence of the National Judicial Council and the extension of its powers to ensure effective oversight of the NOJ President, in line with the recommendations of the Venice Commission.

12.8. The Assembly welcomes the progress achieved in fighting money laundering

and financing of terrorism, in compliance with the recommendations made by the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), which has upgraded Hungary's rating from « partially compliant » to « largely compliant » in several areas. This should inspire the authorities to address other deficiencies and establish legal frameworks that ensure transparency and accountability, in particular when fighting corruption, in line with GRECO's recommendations. This notably requires improving the level of transparency and consultation in the legislative process, adopting codes of conduct or ethics for members of parliament and the government, reviewing the format of asset declarations and the broad immunity enjoyed by members of parliament and strengthening rules governing conflicts of interest and the protection of whistleblowers.

12.9. The recent creation of « public-interest trusts » is very worrying. These trusts will manage a large amount of public and private funds without supervision by the State audit. Also of concern is the absence of legal provisions governing the prevention of conflict of interests of board members (appointed for life by the government). These problems should be addressed by the authorities, in line with the Venice Commission's recommendations.

12.10. The Assembly is also concerned by the use of the Pegasus spyware, whereby several hundred individuals, including journalists, lawyers and politicians, were subject to secret surveillance. It calls on the Hungarian authorities to urgently revise the National Security Service act governing secret surveillance, urging them to ensure that it provides for an independent external oversight and sufficient safeguards against abuses and possible violations of the right to privacy and family life, and calls for the implementation of the *Szabó and Vissy v. Hungary* judgment of 2016.

### 13. *In the field of media:*

13.1. The Assembly reiterates its concerns about the media. The establishment,

in 2018, of a conglomerate of over 470 media outlets – the Central European Press and Media Foundation (KESMA) – has led to greater media market concentration. The overwhelming distribution of advertising by the State or State-owned companies to pro-governmental media has resulted in distorted media pluralism and State capture of media. The Assembly asks the authorities to ensure fair and transparent distribution of such advertising expenditure, including on social media. In addition, the Assembly is highly concerned by the decision taken by the Media Council not to renew the licence of the independent radio station Klubrádió in 2020 due to failings, which has resulted in discriminatory measures and a shrinking space for alternative media.

13.2. Recent legislation about the « dissemination of false information » relating to the Covid-19 pandemic has placed additional pressure on journalists, who could face a three-year prison sentence. The Assembly calls on the Hungarian authorities to repeal this law, to fully and effectively guarantee access to public information and to suppress statutory provisions that have a chilling effect on freedom of expression, including by decriminalising defamation.

13.3. In addition, the Assembly encourages the Hungarian authorities, in line with Venice Commission recommendations, to improve the media environment by strengthening the functional independence of the Media Council, reducing the term of office of the Media Authority's president and withdrawing some of his/her powers of appointment. The Assembly also invites the Hungarian authorities to consider implementing a more open and pluralistic appointment procedure for Media Council members, including by allowing civil society groups to participate in the nomination process.

14. The undisputed exercise of power by the same coalition, which since 2010 has enjoyed almost continuously a two-thirds majority, has, over time, in the current constitutional framework significantly reduced the efficiency of the system of checks and balances and strengthened the ruling coalition's influence on State bodies and key indepen-

dent institutions. The recent changes in the electoral law have further reduced the fairness of the electoral process and thus weakened the ability of the system to safeguard political pluralism and foster political alternatives. The Assembly concludes that the cumulative effects of the measures that negatively impact the independence of the judiciary, the situation of media, transparency and accountability of State institutions overall undermine the functioning of democratic institutions. It acknowledges, however, that despite this restrictive environment, there is an effective parliamentary opposition as well as a vibrant civil society. The Assembly remains therefore confident that the authorities can restore the necessary conditions for a fully pluralistic, democratic society with full respect for the rule of law, in co-operation with the Council of Europe monitoring and expert bodies and the Venice Commission. It takes note, in this respect, of the authorities' declared commitment to democratic values.

15. The Assembly notes that the Hungarian Parliament adopted 17 legislative modifications in September 2022. These laws aim at improving the functioning of democratic institutions by strengthening the transparency of the legislative process by demanding public dialogue and consultation, tightening the rules of conflict of interests in public trust funds and setting up an independent anti-corruption authority. The Assembly invites the Hungarian authorities to request the expertise of the relevant Council of Europe bodies and take into account their recommendations so as to ensure the compliance of the adopted measures with Council of Europe standards.

16. In the light of the long-standing issues pertaining to the rule of law and democracy that remain largely unaddressed by the authorities, the Assembly resolves to continue to closely follow the developments with regard to the functioning of democratic institutions and the rule of law in Hungary and decides to open a monitoring procedure in respect of Hungary until the above-mentioned concerns are addressed in a satisfactory manner.

## ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

### RÉSOLUTION 2460 (2022) <sup>(1)</sup>

#### Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

##### ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. La Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990; elle est depuis lors un État membre actif de l'Organisation. Elle a été le premier des anciens pays communistes à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, la « Convention ») en 1992 et a ensuite signé et ratifié 94 traités du Conseil de l'Europe. La Hongrie a exercé, pour la deuxième fois depuis son adhésion à l'Organisation, la présidence du Comité des Ministres de mai à novembre 2021. Elle a activement promu, entre autres, la question de la protection effective des minorités nationales et le débat sur les défis de la numérisation et de l'intelligence artificielle, qui ont abouti à l'approbation officielle du Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185, la « Convention de Budapest ») relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (STCE no 224) par le Comité des Ministres le 17 novembre 2021.

2. L'Assemblée parlementaire suit de près le respect, par la Hongrie, de ses

obligations nées de son adhésion au Conseil de l'Europe depuis 2013. Dans sa Résolution 1941 (2013), elle a fait part de sa profonde inquiétude face à « l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs, qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie », qui a entraîné « une concentration excessive des pouvoirs, accru les pouvoirs discrétionnaires et réduit à la fois l'obligation de nombreuses institutions de l'État et d'organismes réglementaires de rendre compte, et le contrôle légal auxquels ils sont soumis ». Bien que l'Assemblée ait décidé de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de la Hongrie à ce moment-là, elle a décidé de suivre de près la situation en Hongrie. Dans des résolutions ultérieures, notamment la Résolution 2203 (2018) adoptée dans le cadre du débat consacré au rapport d'examen périodique de 2018 sur la Hongrie, l'Assemblée a continué à suivre l'évolution de la situation dans ce pays.

3. Depuis son arrivée au pouvoir en 2010, la coalition de l'Union civique hongroise (Fidesz) et du Parti populaire chrétien-démocrate (KDNP) a remporté quatre élections législatives consécutives et a joui presque sans interruption d'une majorité parlementaire des deux tiers, une situation sans équivalent dans les États membres du Conseil de l'Europe et les démocraties contemporaines.

(1) *Discussion par l'Assemblée le 12 octobre 2022 (31<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 15619, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. George Papandreu et M. Eerik-Niiles Kross). Texte adopté par l'Assemblée le 12 octobre 2022 (31<sup>e</sup> séance).*



4. Depuis l'adoption de la Loi fondamentale (qui est le nom officiel de la nouvelle Constitution hongroise) en 2011, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) s'est montrée très préoccupée par les effets des lois cardinales, qui exigent une majorité des deux tiers, sur des questions habituellement tranchées à la majorité simple et dont le traitement devrait relever du processus politique ordinaire. L'utilisation généralisée des lois cardinales a donc un impact sur le « bon fonctionnement du système démocratique » et fige les préférences politiques et l'ordre juridique du pays. Il compromet également la capacité du parlement de s'adapter à de nouvelles conditions et à relever les nouveaux défis de la société à l'avenir.

5. En outre, les garanties prévues par la Constitution – notamment les majorités qualifiées conçues pour exiger la recherche d'un large accord entre la majorité et l'opposition sur les questions essentielles – deviennent inefficaces lorsqu'une coalition au pouvoir dispose de la majorité des deux tiers. C'est par exemple le cas pour la nomination des plus hauts responsables du système judiciaire (notamment les membres de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême (Curia) et le président de l'Office national de la justice (ONJ)) ou l'adoption de réformes constitutionnelles (11 depuis 2010). Cette situation limite fortement le pluralisme politique – la marque d'un système démocratique – qui devrait être profondément ancré dans le système politique et les institutions de l'État.

6. L'Assemblée note la précieuse contribution de la Commission de Venise qui, depuis 2011, a rendu 23 avis sur la Hongrie pour évaluer la conformité du cadre constitutionnel, juridique et électoral hongrois avec les normes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée encourage les autorités hongroises à poursuivre leur coopération avec les organes de suivi du Conseil de l'Europe et à mettre en œuvre leurs recommandations.

7. La coalition au pouvoir a une nouvelle fois obtenu la majorité des deux tiers

lors des élections législatives d'avril 2022. Elle y est parvenue en recueillant 54 % des voix des circonscriptions et 52 % des voix des listes de parti. Dans ces circonstances, il incombe aux autorités de veiller à ce que les principes qui régissent le bon fonctionnement des institutions démocratiques soient respectés et protégés en toute bonne foi, notamment par des freins et contrepoids effectifs, un dialogue constructif avec l'opposition et une coopération avec les organisations de la société civile.

8. La Hongrie a été confrontée, comme tous les pays, à la pandémie de covid-19. Ces derniers mois, elle a également dû faire face aux conséquences de l'agression russe en Ukraine, voisine de la Hongrie. L'Assemblée félicite le peuple hongrois de la grande solidarité dont il a fait preuve dans la gestion de l'arrivée massive de réfugiés en provenance d'Ukraine depuis février 2022. L'Assemblée salue la décision prise par les autorités de permettre aux personnes qui fuient la guerre et qui ont la nationalité hongroise d'avoir accès aux avantages accordés aux titulaires de la protection temporaire. Toutefois, elle partage les préoccupations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à propos de la situation des ressortissants de pays tiers et des apatrides, exclus de ce dispositif.

9. L'Assemblée s'inquiète également du fait que le pays est régi par un ordre juridique spécial depuis 2020. Le parlement a notamment adopté, le 24 mai 2022, le dixième amendement à la Loi fondamentale, qui permet au gouvernement de proclamer « l'état de danger » en cas de « conflit armé, de guerre ou de catastrophe humanitaire dans un pays voisin », à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. L'Assemblée rappelle que le recours à des ordres juridiques particuliers doit être circonscrit à ce qui est strictement nécessaire, doit être proportionné et doit être limité dans le temps. Elle souligne également que le contrôle parlementaire, les délibérations politiques auxquelles participent toutes les forces politiques au sein du parlement et l'existence de freins et

contrepoids adéquats sont essentiels en temps de crise.

10. L'Assemblée rappelle les questions relatives aux droits de l'homme évoquées dans ses précédentes résolutions à propos des politiques menées et de l'évolution de la situation dans les domaines des migrations, de l'égalité de genre, notamment de la violence fondée sur le genre, de la protection des minorités nationales, notamment par une représentation réelle au sein du Parlement hongrois, des libertés universitaires et de la condition des personnes LGBTIQ (lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes, queers). Elle se félicite de l'abrogation de la loi contestée relative à la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger (« Lex ONG ») en avril 2021, mais les récentes amendes infligées aux organisations non gouvernementales pour l'action qu'elles ont menée contre le référendum sur la protection de l'enfance pourraient avoir un effet dissuasif sur les organisations de la société civile. Rappelant sa Résolution 2203 (2018) et sa Résolution 2417 (2022), l'Assemblée encourage vivement les autorités hongroises à améliorer les normes dans tous ces domaines à la lumière des avis de la Commission de Venise, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme, ainsi qu'à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, la « Convention d'Istanbul »), que la Hongrie a signée en 2014. L'Assemblée continuera à suivre de près ces questions.

#### 11. *Dans le domaine des élections:*

11.1. S'agissant des élections législatives d'avril 2022, l'Assemblée note que, selon le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le cadre juridique électoral constitue une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, mais contient un certain nombre d'omissions et de dispositions clés qui ne répondent pas aux normes et obligations internationales, ce qui nuit à son efficacité et entraîne parfois une incertitude juridi-

que, principalement en ce qui concerne les règles de campagne et les dispositions relatives à l'égalité des chances. Le BIDDH note également que ces élections [R1] ont été organisées de manière efficace et professionnelle, et que la campagne s'est déroulée dans un esprit de compétition. Toutefois, il a mis en évidence un manque de transparence et un contrôle insuffisant du financement de la campagne, ainsi qu'un manque d'équilibre de la couverture médiatique suivie, ce qui a considérablement limité la possibilité donnée aux électeurs de faire un choix éclairé, une campagne au ton très négatif, qui s'est caractérisée par la double omniprésence de la coalition au pouvoir et du gouvernement, et l'insuffisance de recours juridiques effectifs en cas de litige électoral. Le BIDDH a également noté que les dépenses importantes et non réglementées effectuées par des organismes autres que les candidats aux élections, notamment au moyen de publicité sur les médias sociaux, ont largement favorisé le parti au pouvoir. Cette situation fait écho aux sujets de préoccupation précédemment recensés par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) à propos du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

11.2. L'Assemblée relève que les modifications apportées à la législation électorale ont été adoptées à la hâte en décembre 2020, au moyen d'une loi cardinale, dans le cadre de l'état d'urgence, sans consultation sérieuse – ce qui n'est pas conforme aux lignes directrices de la Commission de Venise – et sans parvenir à un large consensus politique.

11.3. Bien que ces modifications comportent certaines améliorations techniques, la Commission de Venise a estimé qu'elles avaient pour principal effet de « favoriser les candidats sortants ». En particulier, l'obligation faite aux partis politiques de désigner des candidats dans 71 (au lieu de 27, comme c'était le cas auparavant) des 106 circonscriptions pose question. Elle a notamment pour conséquence de rendre plus difficile l'implantation des partis d'opposition et des petits partis, et de les obliger à s'unir dans des coalitions hétérogènes. En

ce qui concerne l'établissement de la carte électorale, l'Assemblée note que les limites des circonscriptions continuent d'être dessinées par le parlement et non par une commission indépendante et impartiale, comme le recommande la Commission de Venise. Pour éviter le découpage abusif des circonscriptions, ce processus devrait être transparent, associer tous les partis au sein du parlement et être fondé sur des critères clairs et largement admis.

11.4. En raison des récentes modifications de la loi et des défaillances non corrigées de la législation électorale relevées par le passé par la Commission de Venise, le BIDDH et le GRECO, l'Assemblée conclut que le cadre électoral actuel ne garantit pas une égalité des chances propices à des élections équitables. Elle conclut également, à la lumière des constatations du BIDDH, que le cadre juridique relatif au déroulement des campagnes référendaires est inadéquat et qu'il remet en cause la capacité des électeurs à faire des choix éclairés.

11.5. L'Assemblée invite donc instamment les autorités hongroises à remédier sans plus tarder aux problèmes recensés par le BIDDH et par la Commission de Venise, en particulier à réduire de manière significative le nombre de circonscriptions uninominales et de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats, ainsi qu'à renforcer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris dans les médias sociaux.

12. *Dans le domaine du pouvoir judiciaire et de l'État de droit:*

12.1. Sur le plan du pouvoir judiciaire, la Hongrie dispose d'un système judiciaire efficace et qui fonctionne bien, comme le note la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe. Néanmoins, tout en reconnaissant que la Commission de Venise a déclaré qu'un certain nombre de pouvoirs du président de l'Office national de la justice (ONJ) avaient été transférés au Conseil national de la justice (CNJ), ce qui a eu

pour effet d'améliorer la responsabilité du président de l'ONJ, elle a également déclaré que les pouvoirs du président de l'ONJ étaient toujours étendus et concentrés entre les mains d'une seule personne. L'Assemblée, par conséquent, reste préoccupée par les problèmes que posent depuis longtemps l'indépendance du système judiciaire, notamment le déséquilibre de la répartition des compétences entre l'ONJ et le CNJ, et la concentration des pouvoirs entre les mains du président de la Cour suprême.

12.2. L'Assemblée regrette que les modifications de décembre 2020 apportées au système judiciaire aient été adoptées sans consultation publique et durant l'état d'urgence, ce qui restreint fortement les droits fondamentaux de réunion, de discussion, de protestation et de manifestation, comme l'a souligné la Commission de Venise.

12.3. Alors que les réformes judiciaires mises en place en 2019 et 2020 n'ont pas permis de régler les problèmes structurels précédemment recensés de déséquilibre des pouvoirs, l'Assemblée réitère les recommandations déjà formulées en 2012 par la Commission de Venise.

12.4. L'Assemblée prend notamment note des derniers avis de la Commission de Venise, qui soulignent:

12.4.1. que la réforme de 2019, qui permet aux membres de la Cour constitutionnelle de devenir membres de la Curia sans l'intervention du CNJ, pourrait conduire à une politisation de la Cour suprême;

12.4.2. que la procédure de nomination du président de la Curia pourrait présenter de « sérieux risques de politisation et des conséquences importantes pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, ou la perception de celle-ci par le public, compte tenu du rôle crucial de ce poste dans le système judiciaire », au vu des garanties limitées d'indépendance qui s'appliquent après sa nomination;

12.4.3. que le fait que le président de l'ONJ puisse décider du transfert tem-

poraire de tout juge vers des institutions publiques et de sa réintégration dans le système judiciaire pourrait conduire à ce que des juges soient « promus » à des fonctions judiciaires supérieures par décision du président de l'ONJ, ce qui équivaldrait à un contournement des garanties de la procédure de candidature habituelle;

12.4.4. que, en dépit de règles détaillées, le manque de transparence du pouvoir discrétionnaire dont disposent le président de l'ONJ et les présidents de tribunaux pour accorder des primes aux juges pourrait donner lieu à des décisions arbitraires ou à une autocensure des juges.

12.5. Conformément aux recommandations formulées par la Commission de Venise, l'Assemblée demande par conséquent aux autorités hongroises:

12.5.1. de mettre en place des conditions claires, transparentes et prévisibles d'affectation des juges détachés à un poste supérieur après leur période de détachement;

12.5.2. de supprimer la prérogative dont jouit le président de la Curia de désigner des présidents temporaires, ou du moins de lui retirer toute marge d'appréciation dans leur sélection;

12.5.3. de supprimer la possibilité d'adopter des décisions d'uniformisation à caractère autoritaire, tout en rappelant que toute compétence d'unification de la Curia doit respecter les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs;

12.5.4. en ce qui concerne les changements apportés en 2020 au système d'attribution des affaires complexes, de préciser les critères qui permettent au président de la Curia d'augmenter le nombre de membres (de trois à cinq) des collèges de juges pour certains types d'affaires et de rendre l'avis du collège compétent et celui du Conseil judiciaire public et contraignant, afin de garantir la transparence du processus et de renforcer la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement impartial du système judiciaire;

12.5.5. d'abroger les amendements contenus dans l'acte LXXIX modifiant cer-

tains actes pour la protection des enfants adopté le 23 juin 2021, qui interdisent toute représentation ou discussions d'identités de genre et d'orientations sexuelles diverses dans la sphère publique, y compris dans les écoles et les médias.

12.6. L'Assemblée rappelle également la Résolution intérimaire du Comité des Ministres du 9 mars 2022 sur exécution de l'arrêt *Baka c. Hongrie*. L'Assemblée prend note de la déclaration du ministre de la Justice de Hongrie selon laquelle cette affaire résulte d'une réforme constitutionnelle ponctuelle qui a constitué un événement unique dans le développement constitutionnel de la Hongrie désormais achevé. Toutefois, elle rappelle que le Comité des Ministres a instamment invité les autorités à « introduire les mesures requises pour garantir qu'une décision du parlement de destituer le président de la Curia sera soumise au contrôle effectif d'un organe judiciaire indépendant, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne », ainsi qu'à « évaluer la législation interne sur le statut des juges et l'administration des tribunaux », y compris en procédant à l'évaluation des garanties et des garde-fous qui protègent les juges de toute ingérence excessive.

12.7. L'Assemblée invite donc instamment les autorités hongroises à renforcer l'autonomie du système judiciaire et à garantir plus efficacement son indépendance. Elle appelle au renforcement du rôle et de l'indépendance du Conseil national de la justice, et à l'extension de ses compétences, afin d'assurer un contrôle efficace du président de l'ONJ, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

12.8. L'Assemblée se félicite des progrès réalisés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, conformément aux recommandations formulées par le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), qui a fait passer la notation de la Hongrie de « partiellement conforme » à « largement conforme » dans plusieurs domaines. Cette



évolution devrait inciter les autorités à remédier à d'autres défaillances et à mettre en place des cadres juridiques qui garantissent la transparence et l'obligation de rendre des comptes, en particulier dans la lutte contre la corruption, conformément aux recommandations du GRECO. Il s'agit notamment d'améliorer le niveau de transparence et de consultation dans le processus législatif, d'adopter des codes de conduite ou d'éthique pour les membres du parlement et du gouvernement, de revoir la forme des déclarations de patrimoine et la grande immunité dont jouissent les parlementaires, et de renforcer les dispositions qui régissent les conflits d'intérêts et la protection des lanceurs d'alerte.

12.9. La création récente de « fondations d'intérêt public » est très inquiétante. Ces fondations gèreront une grande quantité de fonds publics et privés sans être contrôlées par la Cour des comptes. L'absence de dispositions légales qui régissent la prévention des conflits d'intérêts des membres du conseil d'administration (nommés à vie par le gouvernement) est également préoccupante. Ces problèmes devraient être traités par les autorités, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

12.10. L'Assemblée est également préoccupée par le recours au logiciel espion Pegasus, au moyen duquel plusieurs centaines de personnes, dont des journalistes, des avocats et des responsables politiques, ont fait l'objet d'une surveillance secrète. Elle invite les autorités hongroises à réviser d'urgence la loi relative aux services de sécurité nationale qui régit la surveillance secrète, en leur demandant instamment de veiller à ce que cette loi prévoie un contrôle externe indépendant et des garanties suffisantes contre les abus et les éventuelles violations du droit à la vie privée et à la vie familiale, et les appelle à exécuter l'arrêt *Szabó et Vissy c. Hongrie* de 2016.

### 13. Dans le domaine des médias:

13.1. L'Assemblée réitère ses préoccupations au sujet des médias. La création, en 2018, d'un conglomérat de plus de 470

médias – la Fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale (KESMA) – a entraîné une plus grande concentration du marché des médias. La distribution d'une part écrasante de la publicité par l'État ou les entreprises publiques aux médias pro-gouvernementaux a entraîné une distorsion du pluralisme des médias et la mainmise de l'État sur ces derniers. L'Assemblée demande aux autorités de garantir une répartition équitable et transparente de ces dépenses publicitaires, y compris celles au profit des médias sociaux. En outre, l'Assemblée est très préoccupée par la décision prise par le Conseil des médias de ne pas renouveler la licence de la station de radio indépendante Klubrádió en 2020 en raison de manquements, ce qui a entraîné des mesures discriminatoires et un rétrécissement de l'espace pour les médias alternatifs.

13.2. Une législation récente sur la « diffusion de fausses informations » relatives à la pandémie de covid-19 a soumis les journalistes à une pression supplémentaire, puisque ces derniers encourent une peine de trois ans d'emprisonnement. L'Assemblée appelle les autorités hongroises à abroger cette loi, à garantir l'accès complet et effectif à l'information publique, et à supprimer les dispositions légales qui ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression, notamment en dépénalisant la diffamation.

13.3. En outre, l'Assemblée encourage les autorités hongroises, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, à améliorer l'environnement médiatique en renforçant l'indépendance de fonctionnement du Conseil des médias, en réduisant la durée du mandat du président de l'Autorité des médias et en retirant à ce dernier certains de ses pouvoirs de nomination. L'Assemblée invite également les autorités hongroises à envisager la mise en œuvre d'une procédure de nomination des membres du Conseil des médias plus ouverte et pluraliste, notamment en permettant aux groupes de la société civile de participer au processus de nomination.



14. L'exercice incontesté du pouvoir par la même coalition, qui depuis 2010 jouit presque sans discontinuer d'une majorité des deux tiers, a au fil du temps, dans le cadre constitutionnel actuel, considérablement réduit le caractère effectif du système de freins et contrepoids, et renforcé l'influence de la coalition au pouvoir sur les organes de l'État et les principales institutions indépendantes. Les récentes modifications apportées à la législation électorale ont encore diminué l'équité du processus électoral, et donc affaibli la capacité du système à préserver le pluralisme politique et à favoriser les alternatives politiques. L'Assemblée conclut que les effets cumulés des mesures préjudiciables à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la situation des médias, à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes des institutions de l'État compromettent globalement le fonctionnement des institutions démocratiques. Elle reconnaît toutefois que, malgré cet environnement restrictif, il existe une opposition parlementaire effective et une société civile dynamique. L'Assemblée reste donc persuadée que les autorités peuvent rétablir les conditions nécessaires à l'instauration d'une société démocratique pleinement pluraliste et respectueuse de l'État de droit, en coopération avec les organes de suivi et d'expertise du Conseil

de l'Europe et la Commission de Venise. Elle prend note, à cet égard, de l'engagement proclamé des autorités en faveur des valeurs démocratiques.

15. L'Assemblée note que le Parlement hongrois a adopté 17 modifications législatives en septembre 2022. Ces lois visent à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques en renforçant la transparence du processus législatif en exigeant un dialogue et une consultation publics, en consolidant les règles relatives aux conflits d'intérêts dans les fonds fiduciaires publics et en créant une autorité indépendante de lutte contre la corruption. L'Assemblée invite les autorités hongroises à solliciter l'expertise des organes compétents du Conseil de l'Europe et à prendre en compte leurs recommandations afin de garantir la conformité des mesures adoptées avec les normes du Conseil de l'Europe.

16. Compte tenu des questions de longue date relatives à l'État de droit et à la démocratie largement laissées sans réponse par les autorités, l'Assemblée décide donc de continuer à suivre de près l'évolution du fonctionnement des institutions démocratiques et de l'État de droit en Hongrie, et décide d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie jusqu'à ce que les préoccupations susmentionnées soient traitées de manière satisfaisante.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2460 (2022) <sup>(1)</sup>

Il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza al Consiglio d'Europa da parte dell'Ungheria

#### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Ungheria ha aderito al Consiglio d'Europa il 6 novembre 1990 ed è da allora uno Stato membro attivo dell'Organizzazione. È stato il primo Paese ex comunista a ratificare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, «la Convenzione»), nel 1992, e successivamente ha firmato e ratificato 94 trattati del Consiglio d'Europa. L'Ungheria ha esercitato, per la seconda volta da quando è entrata a far parte dell'Organizzazione, la presidenza del Comitato dei Ministri da maggio a novembre 2021. Ha attivamente promosso, tra l'altro, le tematiche attinenti all'effettiva protezione delle minoranze nazionali e le discussioni sulle sfide connesse alla digitalizzazione e all'intelligenza artificiale, culminate nell'approvazione formale del Secondo protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla criminalità informatica (STE n. 185, «Convenzione di Budapest») sulla cooperazione rafforzata e l'individuazione delle prove elettroniche (STEn. 224) da parte del Comitato dei Ministri il 17 novembre 2021.

(1) *Dibattito in Assemblea* del 12 ottobre 2022 (31° seduta) (V. Doc. 15619, relazione della Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di Monitoraggio), correlatori: On. George Papandreou e On. Eerik-Niiles Kross). *Testo adottato dall'Assemblea* il 12 ottobre 2022 (31° seduta).

2. L'Assemblea parlamentare ha seguito da presso il rispetto, da parte dell'Ungheria, degli obblighi di appartenenza al Consiglio d'Europa sin dal 2013. Nella Risoluzione 1941 (2013), ha espresso la sua profonda preoccupazione per «l'erosione dei controlli e degli equilibri democratici a seguito del nuovo quadro costituzionale ungherese» che ha introdotto «poteri eccessivamente accentrati, aumentato i poteri discrezionali e ridotto sia la responsabilità che la supervisione giuridica di numerose istituzioni governative e organismi di regolamentazione in Ungheria». Pur avendo deciso allora di non aprire una procedura di monitoraggio nei confronti dell'Ungheria, l'Assemblea ha deciso di seguire da presso la situazione in quel Paese. In risoluzioni successive, compresa la Risoluzione 2203 (2018), adottata nell'ambito della discussione sul rapporto di esame periodico 2018 sull'Ungheria, l'Assemblea ha continuato a seguire gli sviluppi nel Paese.

3. Dalla sua ascesa al potere nel 2010, la coalizione dell'Alleanza civica ungherese (Fidesz) e del Partito popolare cristiano democratico (KDNP) ha vinto quattro elezioni parlamentari consecutive e ha goduto, quasi ininterrottamente, di una maggioranza parlamentare di due terzi, il che costituisce una situazione unica tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e le democrazie contemporanee.

4. Dall'adozione della Legge fondamentale (che è il nome ufficiale della nuova Costituzione ungherese) nel 2011, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) ha espresso serie preoccupazioni sull'incidenza delle « leggi cardinali » che richiedono maggioranze di due terzi su questioni solitamente decise a maggioranza semplice e che dovrebbero essere demandate al normale processo politico. L'ampio ricorso alle « leggi cardinali » incide così sulla « funzionalità di un sistema democratico » e solidifica le preferenze politiche e l'ordinamento giuridico del Paese. Esso mina inoltre la capacità del Parlamento di adattarsi a nuove circostanze e affrontare le nuove sfide della società in futuro.

5. Oltre a ciò, le salvaguardie previste dalla Costituzione – con maggioranze qualificate concepite per esigere la ricerca di un ampio accordo tra maggioranza e opposizione sulle questioni basilari – diventano inefficaci nei casi in cui una coalizione di governo goda di una maggioranza di due terzi. Ciò avviene in particolare per la nomina delle magistrature supreme (segnatamente i membri della Corte costituzionale, il presidente della Corte suprema (Curia) e il presidente dell'Ufficio nazionale della magistratura (NOJ), oppure per l'adozione di modifiche costituzionali (11 dal 2010). Tale situazione limita fortemente il pluralismo politico – segno distintivo di un sistema democratico – il quale dovrebbe essere radicato nel sistema politico e nelle istituzioni dello Stato.

6. L'Assemblea prende atto del prezioso contributo della Commissione di Venezia, che dal 2011 ha emesso 23 pareri sull'Ungheria, valutando la conformità del quadro costituzionale, giuridico ed elettorale ungherese alle norme del Consiglio d'Europa. L'Assemblea esorta le autorità ungheresi a proseguire la cooperazione con gli organi di controllo del Consiglio d'Europa e ad attuarne le raccomandazioni.

7. Nelle elezioni parlamentari dell'aprile 2022, la coalizione di governo ha nuovamente raggiunto la maggioranza dei due terzi, ottenendola con il 54 per cento dei voti di circoscrizione e il 52 per cento dei

voti di lista. In tali circostanze, spetta alle autorità garantire che i principi che regolano il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche siano rispettati e salvaguardati in buona fede, anche attraverso controlli ed equilibri efficaci, un dialogo reale con l'opposizione e la cooperazione con le organizzazioni della società civile.

8. L'Ungheria, come tutti i Paesi, ha dovuto affrontare la pandemia di COVID-19. Negli ultimi mesi ha dovuto anche far fronte alle conseguenze dell'aggressione russa nella vicina Ucraina. L'Assemblea elogia il popolo ungherese per la grande solidarietà dimostrata nella gestione dell'arrivo massiccio di profughi dall'Ucraina a partire dal febbraio 2022. L'Assemblea plaude alla decisione delle autorità di consentire alle persone in fuga dalla guerra e in possesso della cittadinanza ungherese di accedere ai benefici previsti per i titolari di protezione temporanea. Condivide tuttavia le preoccupazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa riguardo alla situazione dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi esclusi da tale regime.

9. L'Assemblea è inoltre preoccupata dal fatto che il Paese sia retto da un ordine giuridico speciale dal 2020. In particolare, il 24 maggio 2022 il Parlamento ha adottato il decimo emendamento (costituzionale) che consente al governo di attivare lo « stato di pericolo » in « caso di guerra o di catastrofi umanitarie nei Paesi limitrofi », a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina. L'Assemblea ricorda che l'uso di ordini giuridici speciali deve essere limitato allo stretto necessario, proporzionato e limitato nel tempo. Sottolinea inoltre che il controllo parlamentare, deliberazioni politiche che coinvolgano tutte le forze politiche presenti in Parlamento e controlli ed equilibri adeguati sono decisivi in tempi di crisi.

10. L'Assemblea richiama le questioni inerenti ai diritti umani sollevate nelle sue precedenti risoluzioni relative alle politiche e agli sviluppi nei settori della migrazione, dell'uguaglianza di genere, compresa la violenza di genere, della protezione delle minoranze nazionali inclusa una reale rappresentanza nel Parlamento ungherese, delle libertà accademiche e della situazione delle

persone LGBTIQ. Accoglie con favore la revoca della controversa legge sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero (Lex NGO) nell'aprile 2021, ma le multe imposte di recente a organizzazioni non governative per le loro azioni contro il referendum sulla protezione dell'infanzia potrebbero avere un effetto dissuasivo sulle organizzazioni della società civile. Richiamando le sue Risoluzioni 2203 (2018) e 2417 (2022), l'Assemblea incita vivamente le autorità ungheresi a migliorare le norme in tutti questi settori alla luce dei pareri della Commissione di Venezia, della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e delle raccomandazioni del Commissario per i diritti umani, nonché a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza di genere (STCE n° 210, « Convenzione di Istanbul Convention »), che l'Ungheria ha sottoscritto nel 2014. L'Assemblea continuerà a seguire da presso questi temi.

#### 11. *In campo elettorale:*

11.1 Relativamente alle elezioni parlamentari dell'aprile 2022, l'Assemblea rileva che, secondo l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), « il quadro giuridico elettorale fornisce una base adeguata per lo svolgimento di elezioni democratiche, ma contiene una serie di omissioni e di disposizioni determinanti che non rispettano le norme e gli obblighi internazionali, minando la sua efficacia e generando talvolta incertezza giuridica, specie in relazione alle regole della campagna elettorale e alle disposizioni per la parità di condizioni ». L'ODIHR rileva inoltre che queste elezioni sono state organizzate in modo efficiente e professionale e che la campagna elettorale è stata competitiva. Ha evidenziato però una mancanza di trasparenza e un controllo carente del finanziamento della campagna elettorale, nonché uno squilibrio nella copertura giornalistica monitorata che ha notevolmente limitato la possibilità degli elettori di fare una scelta informata, una campagna elettorale dai toni fortemente negativi caratterizzata da una sovrapposizione pervasiva tra la coalizione al governo e il governo

stesso, e infine una scarsità di rimedi giuridici efficaci per le controversie elettorali. L'ODIHR ha altresì osservato che le spese considerevoli e non regolamentate da parte di entità diverse dai candidati alle elezioni, anche tramite pubblicità sui *social media*, hanno favorito in larga misura il partito al potere. Ciò fa eco a questioni preoccupanti già individuate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) nell'ambito del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

11.2 L'Assemblea rileva che gli emendamenti elettorali sono stati adottati frettolosamente nel dicembre 2020, mediante una legge cardinale, durante uno stato di emergenza, senza una reale consultazione – il che non è conforme alle linee guida della Commissione di Venezia – e senza raggiungere un ampio consenso politico.

11.3 Sebbene tali emendamenti includano alcune migliorie tecniche, la Commissione di Venezia ha valutato che il loro effetto principale sarebbe stato quello di « favorire chi è in carica ». In particolare, l'obbligo fatto ai partiti politici di designare candidati in 71 circoscrizioni elettorali su 106, anziché 27 su 106 come avveniva in precedenza, suscita perplessità. Uno dei suoi effetti è che rende più difficile l'affermazione dell'opposizione e dei partiti più piccoli, costringendoli a unirsi in coalizioni eterogenee. Per quanto riguarda la stesura della mappa elettorale, l'Assemblea nota che i confini delle circoscrizioni seguitano a essere tracciati dal Parlamento e non da una commissione indipendente e imparziale, come raccomandato dalla Commissione di Venezia. Per evitare la manipolazione della mappa elettorale il processo dovrebbe essere trasparente, includere tutti i partiti presenti in Parlamento e fondarsi su criteri chiari e largamente accettati.

11.4 A seguito delle recenti modifiche legislative e delle carenze non affrontate della legislazione elettorale individuate a suo tempo dalla Commissione di Venezia, dall'ODIHR e dal GRECO, l'Assemblea conclude che l'odierno quadro elettorale non garantisce condizioni di parità propizie a

elezioni regolari. L'Assemblea conclude inoltre, alla luce delle conclusioni dell'ODIHR, che il quadro giuridico per lo svolgimento delle campagne referendarie è inadeguato e compromette la capacità degli elettori di fare scelte informate.

11.5 L'Assemblea sollecita pertanto le autorità ungheresi ad affrontare senza ulteriori indugi le questioni individuate dall'ODIHR e dalla Commissione di Venezia, e in specie a ridurre significativamente il numero dei collegi uninominali e delle contee in cui ogni partito è tenuto a designare propri candidati, nonché a migliorare la trasparenza del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, anche sui *social media*.

12. *Nel campo della giustizia e dello stato di diritto:*

12.1 Per quanto riguarda il sistema giudiziario, l'Ungheria ha un sistema giudiziario efficiente e ben funzionante, come rilevato dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ). Tuttavia, pur riconoscendo che la Commissione di Venezia ha dichiarato che una serie di poteri del presidente dell'Ufficio nazionale della magistratura (NOJ) sono stati trasferiti al Consiglio giudiziario nazionale (NJC), il che ha portato a una maggior responsabilità del presidente del NOJ, la CEPEJ ha anche affermato che i poteri del presidente del NOJ sono ancora ampi e concentrati nelle mani di una sola persona. L'Assemblea rimane quindi preoccupata per le annose questioni relative all'indipendenza del sistema giudiziario, compreso lo squilibrio di poteri tra il NOJ e il NJC e la concentrazione di poteri nelle mani del Presidente della Corte suprema (Curia).

12.2 L'Assemblea deplora il fatto che gli emendamenti del dicembre 2020 relativi al sistema giudiziario siano stati adottati senza consultazione pubblica e durante uno stato di emergenza, limitando gravemente i diritti fondamentali di riunione, discussione, protesta e manifestazione, come sottolineato dalla Commissione di Venezia.

12.3 Non essendo le riforme giudiziarie introdotte nel 2019 e nel 2020 riuscite a

risolvere i problemi strutturali precedentemente individuati relativi allo squilibrio dei poteri, l'Assemblea ribadisce le precedenti raccomandazioni formulate nel 2012 dalla Commissione di Venezia.

12.4 L'Assemblea prende atto in particolare degli ultimi pareri della Commissione di Venezia i quali evidenziano che:

12.4.1 la riforma del 2019, che consente ai membri della Corte costituzionale di diventare membri della Curia senza il coinvolgimento del Consiglio nazionale della giustizia, potrebbe aprire la strada a una politicizzazione della Corte suprema;

12.4.2 la procedura di nomina del presidente della Curia potrebbe comportare « seri rischi di politicizzazione e importanti conseguenze per l'indipendenza della magistratura, o per la percezione che ne ha la cittadinanza, considerato il ruolo cruciale della sua posizione nel sistema giudiziario », alla luce delle limitate garanzie di indipendenza che si applicano dopo la sua nomina;

12.4.3 il potere del presidente del NOJ di decidere il distacco temporaneo di qualsiasi giudice presso istituzioni statali e la sua reintegrazione nella magistratura potrebbe portare a « promuovere » i giudici a funzioni giudiziarie superiori con una decisione del presidente del NOJ, eludendo così le garanzie procedurali delle procedure di candidatura ordinarie;

12.4.4 nonostante le norme dettagliate, la mancanza di trasparenza circa i poteri discrezionali del presidente del NOJ e dei presidenti dei tribunali nel concedere gratifiche ai giudici potrebbe portare a decisioni arbitrarie o all'autocensura da parte dei giudici.

12.5 In sintonia con le raccomandazioni della Commissione di Venezia, l'Assemblea chiede quindi alle autorità ungheresi di:

12.5.1 stabilire condizioni chiare, trasparenti e prevedibili per l'assegnazione dei giudici distaccati a una posizione superiore dopo il periodo di distacco;



12.5.2 eliminare la prerogativa del Presidente della Curia di nominare presidenti di tribunale temporanei, o quantomeno eliminare ogni margine di discrezionalità nella loro selezione;

12.5.3 abolire la possibilità di adottare decisioni di uniformazione di tipo autoritativo, ricordando che qualsiasi competenza della Curia in materia di unificazione deve rispettare i principi fondamentali della separazione dei poteri;

12.5.4 in merito alle modifiche apportate nel 2020 al sistema di assegnazione dei casi complessi, chiarire i criteri che consentono al Presidente della Curia di aumentare da tre a cinque i membri dei collegi giudicanti per alcuni tipi di casi e rendere pubblico e vincolante il parere del collegio competente e del Consiglio giudiziario, al fine di garantire la trasparenza dell'iter e aumentare la fiducia dei cittadini nel buon funzionamento e nell'imparzialità della giustizia.

12.5.5 abrogare gli emendamenti alla legge LXXIX relativa alla protezione dei minori, adottati il 23 giugno 2021, che vietano qualsiasi descrizione o dibattito su identità di genere diverse e orientamenti sessuali nella sfera pubblica, comprese scuole e media.

12.6 L'Assemblea richiama inoltre la risoluzione provvisoria del Comitato dei Ministri del 9 marzo 2022 sull'attuazione della sentenza *Baka c. Ungheria*. L'Assemblea prende atto della dichiarazione del Ministro della Giustizia ungherese, secondo cui questo caso deriva da una riforma costituzionale puntuale, che ha rappresentato un evento isolato nello sviluppo costituzionale dell'Ungheria che è ormai compiuto. Tuttavia, ricorda che il Comitato dei Ministri ha esortato con forza le autorità a « introdurre le misure necessarie per garantire che la decisione del Parlamento di destituire il Presidente della Curia sia soggetta a un controllo efficace da parte di un organo giudiziario indipendente, in armonia con la giurisprudenza della Corte europea, nonché a valutare la legislazione interna sullo status dei giudici e sull'am-

ministrazione dei tribunali », compresa la valutazione delle garanzie e delle salvaguardie che tutelano i giudici da interferenze indebite.

12.7 L'Assemblea esorta pertanto le autorità ungheresi a rafforzare l'autogoverno del sistema giudiziario e a garantirne più efficacemente l'indipendenza. Chiede il rafforzamento del ruolo e dell'indipendenza del Consiglio giudiziario nazionale e l'ampliamento dei suoi poteri per garantire un controllo efficace del presidente del NOJ, conformemente alle raccomandazioni della Commissione di Venezia.

12.8 L'Assemblea plaude ai progressi compiuti nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, in conformità con le raccomandazioni formulate da MONEYVAL, che hanno migliorato il *rating* dell'Ungheria portandolo da « parzialmente conforme » a « ampiamente conforme » in diversi settori. Ciò dovrebbe spronare le autorità ad affrontare altre carenze e a istituire quadri giuridici che garantiscano trasparenza e responsabilità, specie nella lotta alla corruzione, conformemente alle raccomandazioni del GRECO. Ciò richiede in particolare un maggior grado di trasparenza e consultazione nell'ambito dell'iter legislativo, l'adozione di codici di condotta o etici per i membri del Parlamento e del governo, la revisione del formato delle dichiarazioni patrimoniali e dell'ampia immunità di cui godono i parlamentari e il rafforzamento delle norme che regolano i conflitti di interesse e la protezione degli allertatori civici.

12.9 La recente creazione di « fondazioni di pubblico interesse » è assai preoccupante. Tali fondazioni gestiranno una grande quantità di fondi pubblici e privati senza essere controllate dalla Corte dei conti. Preoccupa anche l'assenza di disposizioni giuridiche che regolino la prevenzione dei conflitti di interesse dei membri del consiglio di amministrazione (nominati a vita dal governo). Tali problemi dovrebbero essere affrontati dalle autorità, in conformità con le raccomandazioni della Commissione di Venezia.

12.10 L'Assemblea è inoltre preoccupata per l'impiego del *software* di spionaggio Pegasus, grazie al quale diverse centinaia di persone, tra cui giornalisti, avvocati e politici, sono state sottoposte a sorveglianza segreta. Invita le autorità ungheresi a rivedere con urgenza la legge sui servizi di sicurezza nazionale che disciplina la sorveglianza segreta, esortandole a garantire che essa preveda una supervisione esterna indipendente e sufficienti garanzie contro gli abusi e le possibili violazioni del diritto alla vita privata e familiare, e chiede l'attuazione della sentenza *Szabó e Vissy c. Ungheria* del 2016.

13. *Nel campo dei mezzi d'informazione e comunicazione:*

13.1 L'Assemblea ribadisce le proprie preoccupazioni in merito ai mezzi d'informazione e comunicazione. La creazione, nel 2018, di un conglomerato di oltre 470 media – la *Central European Press and Media Foundation* (« KESMA ») – ha portato a una maggiore concentrazione del mercato dei mezzi d'informazione e comunicazione. La distribuzione di una quota esorbitante della pubblicità a media filogovernativi da parte dello Stato o di società da esso possedute ha portato a una distorsione del pluralismo mediatico e all'accaparramento dei media da parte dello Stato. L'Assemblea chiede alle autorità di garantire una distribuzione equa e trasparente di tale spesa pubblicitaria, anche sui *social media*. Oltre a ciò, l'Assemblea è molto preoccupata per la decisione presa dal Consiglio per i mezzi d'informazione e comunicazione di non rinnovare la licenza della stazione radiofonica indipendente *Klubrádió* nel 2020 a causa di mancanze, il che ha portato a misure discriminatorie e a una riduzione dello spazio per i media alternativi.

13.2 La recente legislazione sulla « diffusione di false informazioni » relative alla pandemia di COVID-19 ha accresciuto la pressione sui giornalisti, ora passibili di condanna a tre anni di carcere. L'Assemblea invita le autorità ungheresi ad abrogare tale legge e a garantire l'accesso pieno ed effettivo alle informazioni pubbliche sop-

primando le disposizioni di legge che hanno un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione, anche depenalizzando la diffamazione.

13.3 L'Assemblea incita inoltre le autorità ungheresi, conformemente alle raccomandazioni della Commissione di Venezia, a migliorare l'ambiente mediatico rafforzando l'indipendenza funzionale del Consiglio per i mezzi d'informazione e comunicazione, abbreviando il mandato del presidente dell'Autorità per i media e revocando alcuni dei suoi poteri di nomina. L'Assemblea invita altresì le autorità ungheresi a prendere in considerazione l'attuazione di una procedura di nomina dei membri del Consiglio per i media più aperta e pluralistica, specie consentendo alle aggregazioni della società civile di partecipare al processo.

14. L'esercizio incontrastato del potere da parte di una stessa coalizione, che dal 2010 ha goduto quasi ininterrottamente di una maggioranza di due terzi, ha nel corso del tempo ridotto notevolmente, nell'attuale quadro costituzionale, l'efficienza del sistema di controlli ed equilibri e ha rafforzato l'influenza della coalizione al potere sugli organi dello Stato e sulle principali istituzioni indipendenti. Le recenti modifiche alla legge elettorale hanno ulteriormente ridotto l'equità del processo elettorale, indebolendo così la capacità del sistema di salvaguardare il pluralismo politico e favorire le alternative politiche. L'Assemblea conclude che gli effetti cumulativi delle misure che incidono negativamente sull'indipendenza della magistratura, sulla situazione dei media, sulla trasparenza e sulla responsabilità delle istituzioni dello Stato, stanno complessivamente minando il funzionamento delle istituzioni democratiche. Riconosce nondimeno che, malgrado tale ambiente restrittivo, esistono un'efficace opposizione parlamentare e una società civile vitale. L'Assemblea conserva quindi la fiducia che le autorità siano in grado di ripristinare le condizioni necessarie per una società pienamente pluralistica e democratica, nel pieno rispetto dello Stato di diritto, in collaborazione con gli organi di

controllo e gli esperti del Consiglio d'Europa e con la Commissione di Venezia. A tale riguardo, prende atto dell'impegno dichiarato delle autorità nei confronti dei valori democratici.

15. L'Assemblea osserva che il Parlamento ungherese a settembre 2022 ha adottato 17 modifiche legislative. Queste leggi sono tese a migliorare il funzionamento delle istituzioni democratiche rafforzando la trasparenza del processo legislativo, richiedendo dialogo e consultazioni pubbliche, rafforzando le norme sul conflitto di interessi nei fondi fiduciari pubblici e creando un'autorità anti-corrruzione indipendente. L'Assemblea invita le autorità ungheresi a chiedere la consulenza degli or-

gani del Consiglio d'Europa competenti in materia e a tener conto delle loro raccomandazioni, così da assicurare la conformità delle misure adottate con le norme del Consiglio d'Europa.

16. Alla luce delle annose questioni relative allo stato di diritto e alla democrazia, lasciate in gran parte senza risposta dalle autorità, l'Assemblea decide di continuare a seguire da vicino gli sviluppi inerenti al funzionamento delle istituzioni democratiche e dello stato di diritto in Ungheria e delibera di aprire una procedura di monitoraggio per l'Ungheria fino a quando le succitate preoccupazioni non saranno affrontate in maniera soddisfacente.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA





\*190122059490\*