



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1^o ottobre 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 17

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, direttore, per conto della segretaria generale della Commissione europea
Data:	30 settembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2020) 316 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sullo Stato di diritto in Ungheria che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2020) 316 final.

All.: SWD(2020) 316 final

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 316 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
Capitolo sullo Stato di diritto in Ungheria**

che accompagna il documento

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

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SINTESI

Nel corso degli ultimi anni le istituzioni dell'UE hanno spesso sollevato con preoccupazione il problema dell'indipendenza della magistratura ungherese, anche nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE avviata dal Parlamento europeo. L'invito a rafforzare tale indipendenza, formulato nel contesto del semestre europeo, è rimasto lettera morta. In particolare il Consiglio nazionale della magistratura, organo indipendente, è in difficoltà nel controbilanciare i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale competente per l'amministrazione degli organi giurisdizionali. Preoccupano anche gli sviluppi relativi alla Corte suprema (*Kúria*) e in particolare la sua decisione di dichiarare illegittima una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Alcune norme recentemente approvate, oltre a consentire la nomina alla Corte suprema di membri della Corte costituzionale, eletti dal parlamento, al di fuori della normale procedura, abbassano i criteri di eleggibilità del presidente della Corte suprema. Per quanto riguarda l'efficienza e la qualità, il sistema giudiziario è soddisfacente, in particolare in termini di durata dei procedimenti, e presenta un livello di digitalizzazione elevato.

Il quadro istituzionale anticorruzione è suddiviso tra vari organi. Le carenze dei meccanismi di controllo indipendenti e le strette interconnessioni tra il potere politico e alcune imprese nazionali favoriscono la corruzione. Mancano sistematicamente interventi decisi nelle indagini e nelle azioni penali in caso di accuse gravi di corruzione nei confronti di funzionari di alto livello o della loro cerchia immediata. Questo problema è stato sollevato nell'ambito del semestre europeo e dal GRECO, in considerazione della mancanza di impegno nel rispettare le raccomandazioni. La verifica delle dichiarazioni patrimoniali e dei conflitti di interesse potrebbe essere migliorata in termini di controlli sistematici e vigilanza indipendente. La regolamentazione dell'attività lobbistica resta incompleta, mentre le politiche di prevenzione della corruzione si sono concentrate sull'integrità nell'ambito dell'amministrazione statale e delle autorità di contrasto. Il quadro anticorruzione è ulteriormente indebolito dalla riduzione delle possibilità di controllo civico a fronte di restrizioni alla libertà dei media, di un ambiente ostile nei confronti delle organizzazioni della società civile, di nuove e costanti sfide nell'applicazione delle norme in materia di trasparenza e di accesso alle informazioni pubbliche.

L'indipendenza e l'efficacia del consiglio dei media sono a rischio. La trasparenza della proprietà dei media non è pienamente garantita. La concentrazione mediatica creata dalla Fondazione centroeuropea della stampa e dei media (KESMA) ha aumentato i rischi per il pluralismo dei mezzi di comunicazione. L'importante numero di inserzioni pubblicitarie dello Stato affidata ai mezzi di informazione filogovernativi ha consentito al governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media. Gli organi d'informazione indipendenti si confrontano sistematicamente con ostacoli e intimidazioni, mentre la tendenza all'acquisizione del loro controllo suscita un'ulteriore preoccupazione.

La trasparenza e la qualità del processo legislativo sono messe in dubbio poiché è diminuito il ricorso alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni d'impatto. La nuova possibilità concessa alle autorità pubbliche di impugnare le sentenze definitive dinanzi alla Corte costituzionale solleva dubbi sulla certezza del diritto. L'indebolimento delle istituzioni indipendenti e la crescente pressione esercitata sulla società civile influiscono ulteriormente sul bilanciamento dei poteri. La Corte di giustizia ha ritenuto non compatibile con il diritto dell'UE la legislazione sulla trasparenza delle organizzazioni della società civile finanziate

con fondi stranieri; le misure legislative necessarie per l'esecuzione della sentenza sono in fase di preparazione.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

A partire dal 2011 il sistema giudiziario ungherese è oggetto di ristrutturazioni tramite modifiche costituzionali e periodiche riforme giudiziarie. La riforma più recente è stata adottata nel dicembre 2019. L'Ungheria ha un sistema giurisdizionale suddiviso in quattro gradi. In primo grado operano 113 tribunali distrettuali, mentre 20 tribunali regionali accolgono i ricorsi in appello contro le decisioni dei tribunali distrettuali e alcune cause in primo grado. Cinque corti d'appello regionali decidono in merito ai ricorsi presentati contro le sentenze dei tribunali regionali in primo grado. Il ruolo principale della Corte suprema (*Kúria*) è di garantire un'applicazione uniforme del diritto. Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale è un organo istituito in virtù della Legge fondamentale ed eletto dal Parlamento, incaricato dell'amministrazione centrale dei tribunali. Il Consiglio nazionale della magistratura è un organo indipendente che, secondo la Legge fondamentale, vigila sul presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e partecipa all'amministrazione dei tribunali. I giudici sono nominati dal presidente della Repubblica su raccomandazione del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale in base a una graduatoria stabilita dai consigli locali della magistratura (composti da giudici eletti da loro pari). Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale non può evitare di seguire tale graduatoria senza il previo consenso del Consiglio nazionale della magistratura. La Corte costituzionale non fa parte del sistema giudiziario e controlla la costituzionalità delle leggi e delle decisioni giudiziarie. Il pubblico ministero è un organo indipendente competente per indagare e perseguire i reati. L'ordine degli avvocati ungheresi e gli ordini regionali degli avvocati sono organismi pubblici autonomi che rappresentano gli interessi della professione forense e stabiliscono e applicano le norme professionali, anche con provvedimenti disciplinari.

Indipendenza

Il Consiglio nazionale della magistratura incontra difficoltà crescenti nel controbilanciare i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale; l'elezione di un nuovo presidente potrebbe aprire la strada a una cooperazione rafforzata. Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale è eletto dal parlamento¹ e gode di vasti poteri di amministrazione del sistema giudiziario. Opera sotto la supervisione del Consiglio nazionale della magistratura², al quale tuttavia, è stata imposta una serie di limitazioni strutturali che impediscono l'esercizio di un controllo efficace sulle azioni del presidente stesso. In particolare, il Consiglio non ha diritto a essere consultato sulle proposte legislative che riguardano il sistema giudiziario³, svolge un ruolo limitato nelle nomine dei magistrati⁴, nelle

¹ Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale è nominato dal presidente della Repubblica ed è eletto dal parlamento a maggioranza di due terzi tra i giudici con almeno cinque anni di esperienza in un periodo di nove anni, senza possibilità di essere rieletto (cfr. contributo dell'Ungheria alla relazione annuale sullo Stato di diritto).

² Il Consiglio nazionale della magistratura è composto, d'ufficio, dal presidente della *Kúria* e da 14 giudici membri (e 14 supplenti) eletti tra i loro pari per un periodo di sei anni (cfr. il contributo dell'Ungheria alla relazione annuale sullo Stato di diritto).

³ Nel processo legislativo, il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale rappresenta la magistratura.

⁴ Le candidature dei magistrati sono valutate in base a un sistema a punti stabilito con il decreto 7/2011 del 4 marzo 2011, emesso dal ministro della Giustizia e fondato sulla legge CLXII del 2011, che contiene un elenco esaustivo di criteri da considerare nell'elaborazione della graduatoria dei candidati. Il ministro della Giustizia può definire il numero di punti da assegnare per tali criteri. Secondo il sistema di valutazione, i punti sono assegnati sulla base di un colloquio e di alcuni elementi del fascicolo di candidatura. I colloqui sono tenuti dai consigli locali della magistratura (composti da giudici eletti dai loro pari) che classificano i candidati applicando il sistema a punti. A seguito di una modifica del decreto, decisa senza previa consultazione del Consiglio nazionale della magistratura, ed entrata in vigore il 1° novembre 2017, il ruolo

nomine dei presidenti e di altri dirigenti⁵ degli organi giurisdizionali. Inoltre dispone di risorse limitate e dipende dal presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale⁶ per gli esborsi di bilancio. L'assenza di un controllo efficace sul presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale aumenta la possibilità che siano adottate decisioni arbitrarie in merito all'amministrazione del sistema giudiziario⁷. In particolare, il Consiglio nazionale della magistratura ha criticato il precedente presidente dell'Ufficio per aver violato la legge annullando le procedure di selezione dei presidenti di tribunale e nominando discrezionalmente presidenti ad interim, senza la sua approvazione.⁸ Tale situazione ha condotto il Consiglio nazionale della magistratura a chiedere formalmente al parlamento di destituire il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale⁹. La commissione parlamentare competente ha esaminato tale richiesta e, nel giugno 2019, il parlamento l'ha respinta. I poteri limitati del Consiglio nazionale della magistratura e la necessità di rafforzarli sono stati sottolineati dal Consiglio d'Europa¹⁰, dalla Commissione europea¹¹ e da portatori di interessi¹². Il 9 luglio 2019, nell'ambito del semestre europeo, il Consiglio ha rivolto all'Ungheria la raccomandazione di "*rafforzare l'indipendenza della magistratura*", osservando che il Consiglio nazionale della magistratura è confrontato a sfide crescenti nel controbilanciare i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale¹³. Da allora non è stato adottato alcun provvedimento legislativo per risolvere tali problemi strutturali. Sebbene l'elezione di un nuovo presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, avvenuta nel dicembre 2019 e accolta con favore dal Consiglio nazionale della magistratura, possa aprire la strada a una cooperazione rafforzata tra i due organi, il bilanciamento dei poteri potrà ottenersi con certezza del diritto solo rafforzando per via legislativa i poteri del Consiglio.

dei consigli locali della magistratura è stato limitato riducendo il numero di punti che tali consigli possono assegnare.

- ⁵ I presidenti e altri dirigenti dei tribunali regionali e delle corti di appello regionali sono nominati dal presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale in base a una graduatoria risultante dal voto a scrutinio segreto dell'organo giurisdizionale interessato riunito in seduta plenaria (il sistema a punti non si applica). Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale può scostarsi dalla graduatoria, ma la nomina di un candidato che non abbia ottenuto la maggioranza dei voti di tutto l'organo giurisdizionale interessato deve ottenere il consenso preventivo del Consiglio nazionale della magistratura.
- ⁶ Il Consiglio nazionale della magistratura stabilisce il proprio bilancio e conclude un accordo in merito con il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale. Tale bilancio è definito separatamente nel bilancio dell'Ufficio giudiziario nazionale. Sebbene disponga di un bilancio proprio, il Consiglio nazionale della magistratura è privo di personalità giuridica, non controlla autonomamente le proprie finanze, non dispone di risorse umane sufficienti in termini di personale (dispone di un solo membro del personale) e non può decidere di assumere personale supplementare (si veda il contributo della rete europea dei Consigli di giustizia alla relazione annuale sullo Stato di diritto).
- ⁷ Commissione europea, 2019 *Country Report Hungary*, SWD(2019) 1016 final, pag. 42.
- ⁸ Risoluzioni 59/2018. (V.02.) OBT e 60/2018. (V. 02.) OBT.
- ⁹ Risoluzione 34/2019. (V.08.) OBT. Traduzione inglese disponibile all'indirizzo: <https://orszagosbiroitanacs.hu/?mdocs-file=1150>.
- ¹⁰ GRECO (2019), *Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption*; Relazione della commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa (2019) Dunja Mijatović, a seguito della sua visita in Ungheria dal 4 all'8 febbraio 2019.
- ¹¹ Commissione europea, 2019 *Country Report Hungary*, SWD(2019) 1016 final, pag. 41-42.
- ¹² Ad esempio Associazione europea dei magistrati (2019), *Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary*.
- ¹³ Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza del 2019 dell'Ungheria. La questione è stata affrontata anche nel considerando 27 della raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria.

L'indipendenza della magistratura percepita dai cittadini è media e quella percepita dalle imprese è molto bassa, anche se i dati più recenti mostrano dei miglioramenti. Il livello di indipendenza di tribunali e giudici percepito dal pubblico in generale¹⁴ è medio (per il 48 % *piuttosto o molto soddisfacente*), ma è molto basso quello percepito dalle imprese (per il 26 % *piuttosto o molto soddisfacente*)¹⁵. Tuttavia, nel 2020 la tendenza negativa osservata da diversi anni si è invertita ed entrambi gli indicatori sono migliorati¹⁶.

La Kúria ha dichiarato illegittima un'ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Il 10 settembre 2019, su istanza del procuratore generale, la Kúria ha emesso una sentenza¹⁷ di illegittimità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ordinato da un giudice di un tribunale distrettuale, ritenendo le domande irrilevanti per la causa in esame. La sentenza della Kúria aveva carattere dichiarativo e non annullava la decisione di adire la Corte di giustizia¹⁸. Nell'ottobre 2019, tuttavia, il presidente ad interim del tribunale regionale di Budapest (*Fővárosi Törvényszék*), basandosi su tale sentenza, ha avviato un procedimento disciplinare nei confronti del giudice che aveva emesso l'ordinanza di rinvio pregiudiziale. Nel novembre 2019 il presidente del tribunale ha ritirato la propria istanza. Il fatto che, nell'ambito di un ricorso giurisdizionale straordinario, la Kúria possa riconsiderare la necessità di un rinvio pregiudiziale potrebbe interferire con la possibilità dei giudici nazionali di interrogare la Corte di giustizia sull'interpretazione del diritto dell'Unione e con l'avvio di procedimenti disciplinari¹⁹, e potrebbe dissuadere i singoli giudici dal presentare domande di pronuncia pregiudiziale²⁰.

¹⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 44. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è così classificato: molto basso (meno del 30 % degli intervistati ritiene che l'indipendenza della magistratura sia piuttosto soddisfacente e molto soddisfacente); basso (tra il 30 % e il 39 %), medio (tra il 40 % e il 59 %), alto (tra il 60 % e il 75 %), molto alto (superiore al 75 %).

¹⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 46 e 48. Secondo Eurobarometro i motivi principali della percezione, da parte delle imprese, della mancanza di indipendenza della magistratura sono i seguenti: lo status e la posizione dei giudici non ne garantiscono sufficientemente l'indipendenza (17 %), ingerenze o pressioni da parte di interessi economici o altri interessi specifici (18 %), ingerenze o pressioni da parte del governo e di politici (19 %) (Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 47).

¹⁶ Dati Eurobarometro (Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 44 e 46); secondo il Forum economico mondiale, tra le imprese, tale tendenza è stabile (Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 48). Secondo un recente sondaggio che ha interessato 19 Stati membri dell'UE, il livello di indipendenza dei giudici percepito dagli avvocati è molto basso (5,2/10). (*Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE (2020) Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019*, grafici 7, 9, 15, 16, 17).

¹⁷ Bt.III.838/2019/11. Gli articoli 667, 668 e 669 della legge XC del 2017 sul codice di procedura penale consentono alla Kúria di riesaminare la legittimità delle sentenze definitive dei processi penali, comprese le sentenze che ordinano la presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia.

¹⁸ Causa C-564/19 – IS, pendente.

¹⁹ A norma della legge CLXII del 2011, il presidente del tribunale o l'autorità che ha il potere di nomina hanno il diritto di chiedere l'apertura di un procedimento disciplinare. Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale può chiedere l'avvio di un procedimento disciplinare solo nei confronti dei dirigenti dei tribunali che ha nominato e dei giudici assegnati al suo Ufficio. La commissione disciplinare designata del tribunale di servizio (*szolgálati bíróság*) decide se avviare un procedimento disciplinare, rifiutarne l'avvio o disporre un'audizione preliminare. Il presidente e i membri del tribunale di servizio sono nominati dal Consiglio nazionale della magistratura e le sue norme di procedura riguardano anche la composizione dei collegi competenti e le norme sulla ripartizione delle cause. Il regolamento di procedura adottato dal tribunale di servizio è approvato e pubblicato dal Consiglio nazionale della magistratura. Un giudice eletto membro del Consiglio nazionale della magistratura può essere sottoposto a procedimenti disciplinari previo consenso del Consiglio (si veda il contributo dell'Ungheria alla relazione annuale sullo Stato di diritto).

²⁰ Tale effetto potrebbe essere amplificato dal fatto che, a partire dal 1° aprile 2020, i giudici dei gradi inferiori sono tenuti per legge a spiegare il motivo per cui non seguono l'interpretazione delle disposizioni giuridiche fornite dalla Kúria nelle sue decisioni pubblicate. Tale scostamento costituisce un motivo di ricorso

I giudici e gli avvocati sono rappresentati negativamente nei media²¹. In vari comunicati stampa emanati dal gennaio 2020, il governo e i mezzi di informazione filogovernativi hanno criticato alcune decisioni giudiziarie, per esempio quelle che concedono al condannato la libertà condizionale, che concedono un risarcimento per i minori Rom tenuti isolati dagli altri allievi nelle scuole²² e ai detenuti che denunciano le loro condizioni di detenzione²³. Nel febbraio 2020 il governo ha annunciato l'intenzione di organizzare una "consultazione nazionale"²⁴ in merito a tali problemi inerenti alla giustizia. L'ordine degli avvocati²⁵, l'associazione dei giudici²⁶ e altri portatori di interessi²⁷ hanno espresso preoccupazione sul modo in cui vengono presentati dal governo, sostenendo che potrebbe minare la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario. La consultazione, alla fine, non è stata organizzata. Nel settembre 2019, nel contesto dell'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Baka/Ungheria*²⁸, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha espresso preoccupazioni per l'"effetto dissuasivo" sulla libertà di espressione dei giudici e dei presidenti di tribunale²⁹.

Sino state introdotte nuove norme relative alle nomine dei giudici della *Kúria*. Il numero di giudici della *Kúria* non è fissato per legge, ma è determinato dal presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale³⁰. Secondo la procedura normale, i giudici della *Kúria* sono nominati

straordinario dinanzi alla *Kúria*. Cfr., ad esempio, l'articolo 561, paragrafo 3, lettera g), l'articolo 648, lettera d), l'articolo 649, paragrafo 6, e l'articolo 652, paragrafo 1, della legge XC del 2017 sul codice di procedura penale.

²¹ Da un'indagine condotta tra i giudici nel 2019 risulta che il 40 % di loro aveva sperimentato una mancanza di rispetto per l'indipendenza della magistratura da parte del governo e dei media. Rete europea dei Consigli di giustizia, Contributo alla consultazione online delle parti interessate per la relazione 2020 sullo Stato di diritto. L'indagine ha riguardato 21 Stati membri dell'UE. Rete europea dei Consigli di giustizia, Independence and Accountability of the Judiciary – Rete europea dei Consigli di giustizia (2020) *Survey on the independence of judges, 2019*, Grafici 43 e 45.

²² Legge LXXXVII del 2020, approvata dal parlamento ungherese il 3 luglio 2020, modificata dalla legge CXC del 2011 sull'istruzione pubblica nazionale, in base alla quale, in caso di isolamento dagli altri allievi a scuola, il giudice può concedere un risarcimento dei danni morali soltanto sotto forma di servizi di istruzione o di formazione, escludendo perciò la possibilità di un risarcimento pecuniario.

²³ A seguito della sentenza pilota della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 marzo 2015, *Varga e altri/Ungheria*.

²⁴ La "consultazione nazionale" avviene mediante l'invio di lettere, "a nome del governo ungherese", a ciascuna famiglia ungherese, con questionari per mezzo dei quali i cittadini possono rispondere a domande del governo. Tale strumento di consultazione è sostenuto da campagne pubblicitarie sui mezzi di comunicazione e tramite affissioni di manifesti in tutto il paese.

²⁵ Dichiarazione della presidenza dell'ordine degli avvocati ungheresi (21 gennaio 2020).

²⁶ Dichiarazione dell'associazione dei giudici ungheresi (*MABIE*) (10 marzo 2020).

²⁷ Per es. dichiarazione dell'Istituto Eötvös Károly (21 febbraio 2020).

²⁸ Req. n. 20261/12. Il caso riguardava la destituzione anticipata dell'ex presidente della Corte suprema che aveva espresso la propria opinione criticando una prevista importante riforma del sistema giudiziario. La Grande Camera ha affermato che la destituzione anticipata del ricorrente aveva indubbiamente avuto un effetto dissuasivo dato che doveva aver scoraggiato non solo il ricorrente stesso ma anche altri giudici e presidenti di tribunali dal partecipare in futuro a dibattiti pubblici su riforme legislative del sistema giudiziari e più in generale su temi riguardanti l'indipendenza della magistratura (punto 173).

²⁹ Decisione del 25 settembre 2019 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11. Il governo ungherese afferma di non aver ricevuto nessuna comunicazione dalla Corte europea dei diritti dell'uomo su altre cause relative alla libertà di espressione dei giudici esaminata nel contesto della loro indipendenza.

³⁰ Cfr. articolo 76, paragrafo 4, lettera a), della legge CLXI del 2011. Attualmente i posti sono 113 (cfr. decisione 41.SZ/2020.). (III. 24.) OBHE), 82 giudici della *Kúria*, e tre giudici distaccati presso la *Kúria*. I giudici della *Kúria* sono assegnati a dipartimenti (*kollégium*): dipartimento penale (17 giudici), dipartimento amministrativo (25 giudici) e dipartimento civile (40 giudici). Il numero di giudici assegnati ai vari dipartimenti non è fisso. Nel 2020, a causa del collocamento in pensione di vari giudici, i posti vacanti

dal presidente in seguito a un invito a presentare domanda, su parere del dipartimento della *Kúria* competente e sulla base di una valutazione e di una graduatoria dei candidati stabilita dal consiglio della magistratura della *Kúria*³¹. Nel dicembre 2019³² è stata introdotta la legislazione "omnibus" che consente ai membri della Corte costituzionale, eletti dal parlamento, di chiedere di essere nominati giudici³³ senza seguire la procedura normale. Dopo aver ottenuto lo status di giudice, i membri della Corte costituzionale, al termine del loro mandato, possono chiedere di essere nominati alla *Kúria* senza dover seguire la procedura normale. Risulta, in pratica, che l'elezione dei membri della Corte costituzionale da parte del parlamento senza il coinvolgimento di un organo composto in parte sostanziale dalla magistratura, può di per sé sfociare nella nomina a giudice della *Kúria*, se il magistrato in questione lo richiede³⁴. Tali modifiche legislative hanno aumentato de facto l'importanza del ruolo del parlamento nelle nomine di magistrati alla *Kúria*. In più, il presidente della *Kúria* è eletto dal parlamento su proposta del presidente della Repubblica che sceglie tra i giudici, non necessariamente della *Kúria*, con almeno cinque anni di esperienza³⁵. Il 1° gennaio 2020, anche le norme per la scelta del presidente della *Kúria* sono state modificate³⁶ per tenere conto, nel calcolo degli anni di esperienza come giudice, del periodo trascorso nella funzione di referendario³⁷ presso la Corte costituzionale o presso un tribunale internazionale. Questo ampliamento dei criteri di eleggibilità aumenta il numero dei candidati che potrebbero essere eletti presidenti della *Kúria*, e quindi il potere discrezionale del presidente della Repubblica in tale ambito.

La legislazione "omnibus" ha introdotto modifiche strutturali all'attuale sistema giudiziario per rendere più rapido e certo il funzionamento della giustizia amministrativa. Sono stati aboliti i tribunali distrettuali, amministrativi e del lavoro. Dal 1° aprile 2020 le cause amministrative in primo grado sono giudicate da otto tribunali regionali

saranno tre nel dipartimento civile e cinque nel dipartimento penale; nel 2021 i posti vacanti saranno uno nel dipartimento civile, due nel dipartimento penale e due nel dipartimento amministrativo.

³¹ Graduatoria secondo il sistema a punti. Il presidente della *Kúria* non può nominare un candidato classificatosi secondo o terzo senza il previo consenso del Consiglio nazionale della magistratura.

³² Legge CXXVII del 2019 sulla modifica di alcune leggi in materia di procedure amministrative in un unico grado degli uffici distrettuali.

³³ Tali membri devono soddisfare i criteri generali di eleggibilità che riguardano la cittadinanza, la capacità giuridica, la laurea in giurisprudenza, l'iscrizione all'Ordine, l'esperienza professionale di almeno 1 anno, il test attitudinale, l'assenza di precedenti penali e la dichiarazione patrimoniale (articolo 4 della legge CLXII del 2011). Con decisioni del 26 giugno 2020 (pubblicate il 3 luglio 2020), il presidente della Repubblica ha nominato otto giudici della Corte costituzionale, su loro richiesta.

³⁴ Secondo la raccomandazione del Consiglio d'Europa, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello Stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario, il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga. (Raccomandazione CM / Rec (2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, punto 47). Cfr. anche Corte di giustizia, cause C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K.*, punto 134.

³⁵ Senza invito a presentare domanda. Il presidente della Repubblica propone un candidato. Il Consiglio nazionale della magistratura emette un parere non vincolante a seguito di un colloquio. Il parlamento vota a maggioranza di due terzi. Il prossimo presidente sarà eletto nel 2020 secondo le nuove norme. Il parlamento, su proposta del presidente della Repubblica, può destituire il presidente della *Kúria*, senza il parere della magistratura e senza possibilità di impugnazione (articoli 74 e 115 e articolo 116, paragrafo 1, della legge CLXI del 2011).

³⁶ Articolo 1 della legge XXIV del 2019.

³⁷ Un referendario ("*főtanácsadó*" in ungherese, "*referendaire*" in francese) è un funzionario dell'Ufficio della Corte costituzionale, assegnato al gabinetto di un membro della Corte costituzionale con l'incarico di elaborare le decisioni.

designati, mentre tutti i ricorsi ordinari e straordinari sono esaminati dalla *Kúria*. Non è stato istituito, come previsto, un tribunale amministrativo distinto³⁸.

Da gennaio 2020 le retribuzioni dei giudici sono aumentate ed è stato istituito un regime di gratifiche. A norma della legge "omnibus" le retribuzioni dei giudici aumenteranno del 60 % nell'arco di 3 anni. Tale aumento retributivo è uno sviluppo positivo dato che le retribuzioni dei giudici ungheresi erano tra le più basse dell'UE³⁹, e contribuisce a rafforzare l'indipendenza della magistratura⁴⁰. La situazione rimane tuttavia preoccupante⁴¹ per quanto riguarda la discrezionalità delle autorità amministratrici dei tribunali nell'erogazione delle gratifiche⁴² ai giudici senza criteri oggettivi e trasparenti⁴³. Secondo il Consiglio d'Europa, devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto possono compromettere l'indipendenza dei giudici⁴⁴. Le ripercussioni di tale sistema sull'indipendenza della magistratura sono oggetto di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁴⁵.

Malgrado sia stata affrontata una serie di problemi relativi all'organizzazione dell'ufficio della procura, alcuni aspetti continuano a suscitare preoccupazione. Nel novembre 2019 il parlamento ha rieletto a maggioranza dei due terzi il procuratore generale, per un periodo di nove anni⁴⁶. La struttura organizzativa della procura è strettamente

³⁸ Nel dicembre 2018 il parlamento ungherese, in attuazione della settima modifica (28 giugno 2018) della "Legge fondamentale", ha adottato due leggi (Legge CXXX e legge CXXXI del 2018) che istituiscono un sistema giurisdizionale amministrativo. Da più parti è stata espressa preoccupazione in merito al rispetto dell'indipendenza della magistratura, per esempio dalla commissione di Venezia [parere CDL-AD (2019) 004] e dalla commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa (2018) la quale ha invitato il presidente dell'Ungheria a sottoporre nuovamente al parlamento il pacchetto legislativo sui tribunali amministrativi (dichiarazione del 14 dicembre 2018). La riforma prevista è stata prima messa a punto (legge XXIV del 2019, adottata il 1° aprile 2019), poi sospesa (legge LXI del 2019, adottata il 2 luglio 2019). La legge CXXX del 2018 sui tribunali amministrativi non è entrata in vigore ma non è nemmeno stata abrogata. Il 12 dicembre 2019, l'ottava modifica della "legge fondamentale" ha soppresso le disposizioni che prevedono l'istituzione di un sistema giurisdizionale amministrativo separato.

³⁹ Consiglio d'Europa (2018), *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, tabella 3.20.

⁴⁰ Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, una retribuzione dei giudici commisurata all'importanza delle funzioni che svolgono costituisce una garanzia essenziale per la loro indipendenza, cfr., in particolare, sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, punto 27, e sentenza della Corte di giustizia del 7 febbraio 2019, *Carlos Escribano Vindel*, C-49/18, punto 66.

⁴¹ Per esempio, i contributi della sezione ungherese di Amnesty International Ungheria, dell'Unione ungherese per le libertà civili, del Comitato di Helsinki ungherese alla relazione annuale sullo Stato di diritto.

⁴² Oltre alla retribuzione di base e alle indennità, i giudici possono ricevere ricompense e gratifiche. Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e i presidenti dei tribunali regionali nominati da lui dispongono di un ampio margine di valutazione per conferire ai giudici compiti supplementari che comportano varie ricompense (articolo 10 dell'allegato 2 della direttiva 5/2013 (VI. 25.) OBH). Tale regime può aumentare considerevolmente il reddito di certi giudici che accumulano ricompense grazie a diverse mansioni. Il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, inoltre, stabilisce la proporzione media di gratifiche normative (*normatív jutalom*) da esborsare a valere sugli stanziamenti di bilancio non impegnati. Il capo dell'autorità di bilancio (che comprende il presidente del tribunale regionale) può stabilire differenze tra i dipendenti (compresi i giudici che lavorano presso un tribunale distrettuale appartenente a un dato tribunale regionale) (cfr. articolo 11 dell'allegato 2 della direttiva 5/2013 (VI. 25.) OBH). I presidenti dei tribunali regionali possono discrezionalmente concedere gratifiche più elevate a certi giudici, diminuendole o negandole ad altri.

⁴³ Su questi criteri, cfr. la relazione della commissione di Venezia CDL-AD (2010) 004-e, punti 46 e 51; parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2019)004), punto 80.

⁴⁴ Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 55.

⁴⁵ Causa C-564/19 – IS, pendente.

⁴⁶ Il procuratore generale, scelto tra i pubblici ministeri, è nominato dal presidente della Repubblica ed è eletto dal parlamento.

gerarchica⁴⁷. Sebbene l'indipendenza della procura sia sancita per legge⁴⁸, alcuni elementi del quadro giuridico hanno indotto il GRECO a formulare raccomandazioni affinché fossero riesaminate le norme per la nomina del procuratore generale e l'ufficio fosse salvaguardato dall'ingerenza politica⁴⁹. Il GRECO ha raccomandato inoltre di introdurre criteri rigorosi in base ai quali orientare e giustificare le decisioni in merito alla revoca delle cause ai pubblici ministeri subordinati e ha invitato a riesaminare il modo in cui sono trattati i procedimenti disciplinari⁵⁰. Sebbene la maggior parte delle raccomandazioni del GRECO sia stata presa in considerazione⁵¹, la piena attuazione di quelle rimaste in sospeso potrebbe avere un impatto positivo anche sul quadro anticorruzione.

Qualità

Il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario è complessivamente elevato. Per quanto riguarda la disponibilità di mezzi elettronici⁵² e l'accesso online dei cittadini alle sentenze pubblicate, l'Ungheria mostra risultati molto buoni⁵³. È ben posizionata anche per quanto riguarda i meccanismi per la redazione di decisioni giudiziarie leggibili meccanicamente, anche se le sentenze non sono redatte secondo uno standard che consentirebbe formati compatibili con il linguaggio macchina⁵⁴. L'Ungheria ha ottimi risultati anche per quanto riguarda la promozione del ricorso ai metodi alternativi di risoluzione delle

⁴⁷ Il procuratore generale può impartire istruzioni ai pubblici ministeri in singoli casi, senza che sia applicata alcuna garanzia (Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 55). Il pubblico ministero in questione può chiedere al procuratore generale di confermare per iscritto le istruzioni impartite in merito a un dato caso; può rifiutare esplicitamente di seguire un'istruzione qualora questa costituisca un illecito penale o amministrativo o lo metta in pericolo e, se non concorda con tale istruzione, può chiedere di trasferire il caso a un altro pubblico ministero e la richiesta non può essere respinta (articolo 53 della legge CLXIV del 2011).

⁴⁸ Legge CLXIII del 2011 sul pubblico ministero dell'Ungheria.

⁴⁹ Quarto ciclo di valutazione del GRECO – Relazione di valutazione, punto 177; Quarto ciclo di valutazione del GRECO – Relazione intermedia di conformità, punto 20. Se in parlamento una minoranza blocca l'elezione del successore del procuratore generale, la carica può essere mantenuta dopo la scadenza del mandato.

⁵⁰ Quarto ciclo di valutazione del GRECO – Relazione di valutazione, punti 190 e 216; Quarto ciclo di valutazione del GRECO – Relazione intermedia di conformità, punti 24 e 34. Il GRECO ha raccomandato (raccomandazione xvii) che i procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri siano trattati al di fuori dell'immediata struttura gerarchica della procura. Per rispettare le raccomandazioni del GRECO, a gennaio 2019 una modifica ha introdotto la funzione di commissario disciplinare incaricato dell'esame di presunte violazioni. Tuttavia, il pubblico ministero di grado superiore continua a essere coinvolto nei procedimenti disciplinari. Il procuratore generale decide i provvedimenti di revoca di un riconoscimento, retrocessione a un livello inferiore di stipendio o a una posizione inferiore, o rimozione da un incarico. Il capo unità (pubblico ministero gerarchicamente superiore) può adottare provvedimenti meno severi (ammonimento, censura) nei confronti di un pubblico ministero sotto la sua supervisione. Le decisioni in merito ai provvedimenti disciplinari possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale del lavoro (Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 53).

⁵¹ La seconda relazione intermedia di conformità del GRECO mostra che, tra le raccomandazioni relative al servizio della procura, una raccomandazione (xvi) non è ancora stata attuata e tre raccomandazioni sono state attuate parzialmente (xiv, xv e xvii). Per quanto riguarda la raccomandazione xiv le autorità ungheresi hanno riconsiderato la possibilità di rieleggere il procuratore generale. Il GRECO si è dichiarato soddisfatto del fatto che la prima parte della raccomandazione xiv sia stata debitamente presa in considerazione (Quarto ciclo di valutazione del GRECO – Relazione intermedia di conformità, punti 19-22). Inoltre, la raccomandazione xv è stata in parte attuata con l'introduzione di norme che prevedono di inserire nel fascicolo del caso una breve motivazione della revoca di una causa penale o amministrativa a un pubblico ministero (Quarto ciclo di valutazione del GRECO - Relazione intermedia di conformità, punti 23-26). Per quanto riguarda la raccomandazione xvii, cfr. nota 50.

⁵² Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 27.

⁵³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 28.

⁵⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 29.

controversie e gli incentivi che lo favoriscono⁵⁵. Le spese di giudizio tuttavia rimangono elevate⁵⁶ e il livello di inclusività nel regime di patrocinio a spese dello Stato desta preoccupazioni⁵⁷. Le misure governative in risposta alla pandemia di COVID-19 si sono ripercosse sul funzionamento dei tribunali. Il 14 marzo 2020, su proposta del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, del presidente della *Kúria* e del procuratore generale, il governo ha disposto, con decreto, la sospensione del funzionamento dei tribunali ungheresi, salvo alcuni casi urgenti, per un periodo di tempo indeterminato⁵⁸. Il 30 marzo 2020, tuttavia, tale decreto ha perso efficacia⁵⁹. Il 31 marzo 2020 il governo ha introdotto modifiche del diritto procedurale volte ad agevolare il funzionamento del sistema giudiziario nel periodo dello "stato di pericolo"⁶⁰.

Efficienza

L'efficienza nelle cause civili e amministrative è elevata. Secondo il quadro di valutazione UE della giustizia 2020, l'Ungheria è molto efficiente per quanto riguarda il tempo stimato necessario per definire una causa amministrativa di primo grado e il numero di cause amministrative pendenti in primo grado⁶¹. L'Ungheria registra inoltre buoni risultati per quanto riguarda il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali⁶². I nuovi codici di procedura civile⁶³, di procedura amministrativa⁶⁴ e di procedura penale⁶⁵ sono entrati in vigore nel 2018. Queste nuove norme potrebbero favorire lo svolgimento delle cause civili e penali e del controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative entro un termine ragionevole⁶⁶.

I mezzi di ricorso effettivo in caso di procedimenti eccessivamente lunghi sono ancora carenti. L'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Gazsó/Ungheria* è ancora in corso e l'Ungheria rimane sotto la vigilanza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁶⁷.

⁵⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 30.

⁵⁶ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 25.

⁵⁷ Una persona con un reddito pari alla metà della soglia di povertà non può beneficiare del patrocinio a spese dello Stato. Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 23.

⁵⁸ Decreto governativo 45/2020 del 14 marzo 2020.

⁵⁹ In virtù dell'articolo 53, paragrafo 3, della Legge fondamentale.

⁶⁰ Decreto governativo 74/2020 del 31 marzo 2020. Tale decreto ha perso efficacia il 18 giugno 2020, in virtù dell'articolo 53, paragrafo 4, della Legge fondamentale.

⁶¹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 8 e 15.

⁶² Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 7.

⁶³ Legge CXXX del 2016. Le nuove norme dovrebbero accelerare la procedura civile introducendo una procedura in due fasi dinanzi ai tribunali di primo grado: una fase preparatoria volta a chiarire la portata del procedimento e a stabilire le pretese delle parti, seguita da una fase processuale.

⁶⁴ Legge I del 2017. Le disposizioni più importanti che dovrebbero contribuire alla tempestiva conclusione dei procedimenti amministrativi sono quelle relative alle sentenze in contumacia nei casi in cui le autorità amministrative non osservino i termini per le loro decisioni.

⁶⁵ Legge XC del 2017. Nella fase processuale, si tiene un'udienza preparatoria per stabilire la portata del procedimento e successivamente, per evitare tattiche dilatorie, le nuove proposte di assunzione delle prove possono essere presentate solo in circostanze eccezionali.

⁶⁶ Contributo dell'Ungheria alla relazione 2020 sullo Stato di diritto.

⁶⁷ Nell'ottobre 2018 il governo ha presentato il progetto di legge T/2923. Nel settembre 2020, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una terza risoluzione interlocutoria rilevando con profonda delusione che, nonostante gli impegni assunti e le esortazioni espresse dal Comitato in due risoluzioni intermedie e in una serie di decisioni, da ultimo nel marzo 2020, le autorità non hanno presentato alcun tipo di informazione che consenta al Comitato di ritenere che siano stati compiuti progressi. Cfr. Risoluzione interlocutoria CM/ResDH (2020) 180.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

In Ungheria la competenza per prevenire, indagare e perseguire la corruzione è condivisa tra diverse autorità specializzate. Il coordinamento delle attività anticorruzione è assicurato dal Servizio di protezione nazionale (*NVSZ*) sotto la supervisione del ministero dell'Interno. L'accertamento e il perseguimento dei reati di corruzione nella pubblica amministrazione rientrano nella competenza esclusiva della divisione investigativa della procura generale ungherese e di cinque uffici regionali. Il pubblico ministero è coadiuvato dalle forze investigative della polizia e del Servizio di protezione nazionale. La competenza della Corte dei conti riguarda la gestione finanziaria dei fondi pubblici e la revisione contabile dei partiti politici.

Nell'ultimo indice di percezione della corruzione di Transparency International il paese, con un punteggio di 44 su 100, si posiziona al 19° posto nell'UE e al 70° posto nel mondo⁶⁸. Tra gli intervistati ungheresi, l'87 % ritiene che la corruzione sia diffusa (media UE 71 %) e il 32 % ritiene che la corruzione influisca sulla sua vita quotidiana (media UE 26 %)⁶⁹. L'80 % delle imprese percepisce la corruzione come un fenomeno diffuso (media UE 63 %) e il 48 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema nell'attività imprenditoriale (media UE 37 %). Il 39 % delle persone ritiene che i successi giudiziari siano sufficienti per dissuadere dalle pratiche corruttive (media UE 36 %) e il 19 % delle imprese ritiene che le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado siano punite adeguatamente (media UE del 31 %)⁷⁰.

Il quadro giuridico in materia di lotta alla corruzione è in gran parte in vigore. Il codice penale comprende le definizioni del reato di corruzione e dei reati connessi, e configura come reato le diverse forme di corruzione e traffico d'influenza, malversazione, appropriazione indebita di fondi pubblici e abuso d'ufficio. Nell'aprile 2020, il parlamento ha presentato un progetto di legge in ossequio alle raccomandazioni formulate dal gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione⁷¹, in particolare per modificare la definizione di "funzionario pubblico straniero" e chiarire che il termine comprende anche i funzionari di imprese pubbliche straniere.

Le competenze per la lotta alla corruzione sono condivise tra diversi organi. Il Servizio di protezione nazionale, istituito presso il ministero degli Interni, è incaricato del coordinamento delle politiche di lotta alla corruzione. Dal febbraio 2019, a seguito di una riforma del codice di procedura penale, l'accertamento e il perseguimento dei reati di corruzione nella pubblica amministrazione sono di competenza esclusiva della divisione investigativa del procuratore generale e di cinque uffici regionali. La divisione accerta i casi complessi di corruzione commessa direttamente o indirettamente da persone che godono di immunità, da funzionari pubblici stranieri, dal presidente della Repubblica, dal primo ministro, da membri del governo e da alti funzionari delle autorità di pubblica sicurezza. Il pubblico ministero è coadiuvato dalle forze investigative della polizia e del Servizio di protezione nazionale. La Corte dei conti partecipa anche all'attuazione delle politiche di lotta alla corruzione, espletando in particolare le sue funzioni di controllo sulle finanze delle istituzioni statali e sul finanziamento dei partiti politici. La Corte dei conti svolge anche regolari indagini sull'integrità a livello nazionale.

⁶⁸ Transparency International (2019), *Corruption Perceptions Index*.

⁶⁹ Speciale Eurobarometro 502 (2020).

⁷⁰ Eurobarometro Flash 482 (2019).

⁷¹ OCSE (2019).

La corruzione ad alto livello è talvolta perseguita, ma ancora in un numero molto limitato di casi. Nella sua relazione annuale del 2018, l'Ufficio del procuratore generale ha pubblicato statistiche sui reati di corruzione per il periodo 2016-2018. Secondo i dati, il numero di azioni legali avviate contro reati di corruzione è aumentato: 984 nel 2016, 1123 nel 2017 e 2046 nel 2018. Tuttavia il numero di persone condannate è rimasto pressoché invariato: 250 nel 2018, 254 nel 2017 e 351 nel 2016⁷². Secondo l'Ufficio del procuratore generale, la maggior parte dei casi di corruzione coinvolge funzionari pubblici che tipicamente operano nei settori fiscale e doganale⁷³. La mancanza di un'azione decisa per lottare contro la corruzione che coinvolge gli alti funzionari o la loro cerchia immediata è stata denunciata anche nel contesto del semestre europeo⁷⁴. Sebbene il pubblico ministero abbia avviato alcune indagini sulla corruzione di parlamentari appartenenti al partito di governo, in anni recenti non vi è stata alcuna azione giudiziaria nei confronti di funzionari governativi di alto livello.

Le politiche di prevenzione della corruzione in Ungheria sono centrate sull'integrità nell'amministrazione statale e nell'ambito delle autorità di contrasto. Dopo la scadenza, nel 2018, del precedente programma di lotta alla corruzione, nel giugno 2020 il governo ha adottato⁷⁵ un nuovo programma per un periodo di due anni (2020-2022). La strategia resta incentrata, come i precedenti programmi strategici, sull'integrità della pubblica amministrazione e prevede azioni volte a rafforzare la pubblica amministrazione elettronica e il processo decisionale automatizzato per prevenire la corruzione. Mira inoltre ad aumentare l'efficienza delle indagini, a valutare i rischi di corruzione e il quadro giuridico, a istituire controlli interni alla pubblica amministrazione e a rafforzare le misure a favore dell'integrità. Il quadro per l'integrità attribuisce un ruolo centrale agli esperti di integrità interni alle amministrazioni pubbliche⁷⁶. Il quadro strategico per la lotta alla corruzione non comprende tuttavia azioni in altri settori pertinenti alla prevenzione della corruzione, quali il finanziamento dei partiti politici, l'informativa patrimoniale o la regolamentazione delle attività lobbistiche e del fenomeno delle "porte girevoli". Il quadro strategico non affronta nemmeno i rischi di clientelismo, favoritismo e nepotismo nell'amministrazione pubblica di alto livello né quelli derivanti dall'interfaccia tra imprese e soggetti politici. Secondo il sondaggio sull'integrità condotto nel 2019 dalla Corte dei conti, il livello di rischio di corruzione più elevato è imputabile agli organi statali (50 %), agli organi amministrativi locali (51 %) e agli istituti d'istruzione superiore (50 %). Nel periodo 2015-2019, l'Ungheria occupava il secondo posto nella classifica dell'OLAF relativa alle indagini (43) concluse con una raccomandazione finanziaria, condotte tra gli Stati membri⁷⁷.

⁷² Ufficio del procuratore generale (2019).

⁷³ Commissione europea, 2020 *Country Report Hungary*, SWD(2020) 516 final, pag. 45-46.

⁷⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2019 dell'Ungheria, considerando 16; Commissione europea, 2019 *Country Report Hungary*, SWD(2019) 1016 final, pag. 44.

⁷⁵ Decisione governativa 1328/2020, del 19 giugno 2020, sulla strategia nazionale a medio termine per la lotta alla corruzione 2020-2022 e il relativo piano d'azione.

⁷⁶ In conformità dei sistemi di controllo dell'integrità introdotti con decreto governativo nel 2013, tutte le istituzioni pubbliche devono designare tale esperto. È stato istituito un apposito programma universitario presso l'Università nazionale per la pubblica amministrazione (*NKE*) che fornisce formazione e qualifiche per diventare esperti di integrità.

⁷⁷ L'OLAF rivolge raccomandazioni finanziarie alle istituzioni dell'UE o alle autorità nazionali che erogano o gestiscono fondi dell'UE per cercare di recuperare i fondi del bilancio dell'UE oggetto di frode. Le raccomandazioni finanziarie dell'OLAF nei due settori principali della gestione concorrente (Fondi strutturali e di investimento europei e agricoltura) dal 2015 al 2019 ammontavano al 3,93 % del totale dei pagamenti a favore dell'Ungheria per il periodo 2015-2019 (è il tasso più elevato tra tutti gli Stati membri, rispetto a una

La verifica delle dichiarazioni patrimoniali e dei conflitti di interesse potrebbe essere migliorata in termini di controlli sistematici e vigilanza indipendente. L'Ungheria dispone di un esauriente sistema di informativa patrimoniale in virtù del quale i membri del parlamento, i funzionari statali e i pubblici ufficiali devono presentare la propria dichiarazione patrimoniale e di interessi. Le dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei membri del governo, degli alti funzionari statali e dei parlamentari sono disponibili in Internet⁷⁸. Ciononostante le verifiche non sono sistematiche, ma si basano su segnalazioni di casi sospetti. Tale verifica è affidata all'organo presso il quale il pubblico ufficiale presta servizio o alla commissione parlamentare di verifica delle immunità e delle credenziali nel caso delle dichiarazioni dei membri del parlamento e dei funzionari statali di alto livello. I casi di aumenti di ricchezze ingiustificati possono innescare una procedura di verifica da parte dell'autorità fiscale e doganale nazionale, la quale però può avviare tale procedura solo se anche le autorità inquirenti hanno avviato indagini penali, condizione questa che lascia poco spazio alle verifiche indipendenti. Le questioni relative a una vigilanza e un'applicazione efficaci delle norme di condotta, al conflitto di interesse e alle dichiarazioni patrimoniali dei membri del parlamento sono state oggetto di raccomandazioni del GRECO, la cui attuazione è in sospeso⁷⁹.

La regolamentazione dell'attività lobbistica in Ungheria è lacunosa e non vi sono norme che regolino efficacemente il fenomeno delle "porte girevoli". La legislazione del 2010 in materia di attività lobbistica è stata riveduta⁸⁰ introducendo l'obbligo per i pubblici ufficiali di divulgare i contatti con i lobbisti. I funzionari pubblici sono tenuti a informare per iscritto i loro superiori se una determinata riunione con un gruppo di lobbisti comporta rischi per l'integrità dell'organizzazione. Il superiore può vietare la riunione o subordinarla alla presenza di un terzo. Il decreto in questione tuttavia disciplina solo alcuni aspetti delle riunioni tra funzionari statali e lobbisti. In particolare, non prevede l'iscrizione obbligatoria dei lobbisti in un registro né l'obbligo di comunicare i contatti con questi ultimi a un organismo di controllo indipendente, e nemmeno impone ai funzionari di chiedere l'autorizzazione per tali contatti e di riferire in merito. Il GRECO ha sottolineato la necessità di migliorare i livelli di integrità, di adottare un codice di condotta per i membri del parlamento e di garantire una vigilanza e un'applicazione efficaci delle norme di condotta e sul conflitto di interesse⁸¹. In Ungheria manca una regolamentazione specifica per la prevenzione del fenomeno delle "porte girevoli". Sebbene sia il codice del lavoro⁸², sia una legge speciale⁸³ sui pubblici ufficiali contengano clausole di riservatezza, essi non specificano alcun periodo di incompatibilità⁸⁴.

media dell'UE-27 dello 0,36 %). L'impatto finanziario delle irregolarità rilevate dall'Ungheria stessa era dell'1,41 %. (Relazione dell'OLAF 2019, grafico 6). In Ungheria il tasso di imputazioni formulate in base alle raccomandazioni dell'OLAF è del 47 %, ossia superiore alla media UE (relazione OLAF 2019, tabella 7).

⁷⁸ Legge n. XLIII del 2010 sugli organi dell'amministrazione centrale e sullo status dei membri del governo e dei segretari di Stato.

⁷⁹ Quarto ciclo di valutazione del GRECO – Relazione di valutazione. Nel dicembre 2019 il parlamento ha modificato, con effetto dal 1° febbraio 2020, la legge XXXVI del 2012 che disciplina il suo funzionamento e lo status dei suoi membri, per applicare le raccomandazioni del GRECO (cfr. contributo dell'Ungheria alla relazione annuale sullo Stato di diritto).

⁸⁰ Decreto governativo 50/2013 del 25 febbraio 2013.

⁸¹ Quarto ciclo di valutazione del GRECO, Relazione intermedia di conformità, punto 39.

⁸² Articolo 8, paragrafo 4, della legge I del 2012.

⁸³ Articolo 93, paragrafo 1, lettera g), della legge CXXV del 2018.

⁸⁴ L'articolo 117, paragrafo 1, della legge CXXV del 2018 impone al governo di determinare i settori e le posizioni che un funzionario statale non può coprire dopo la cessazione del suo servizio. Tale disposizione non è ancora attuata.

L'Ungheria dispone di leggi specifiche per la protezione di coloro che segnalano illeciti.

La legge sulla protezione degli informatori⁸⁵ garantisce l'anonimato e consente di presentare le denunce per via telematica, utilizzando un canale di segnalazione apposito gestito dal difensore civico ("commissario per i diritti fondamentali") (si veda la sezione "Altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri"). Il difensore civico, tuttavia, ha una competenza solo limitata rispetto alle segnalazioni presentate al suo ufficio: in pratica, il suo compito principale si risolve nel trasmetterle alle autorità competenti. Le segnalazioni non sono trasmesse automaticamente alle autorità di contrasto: prima viene condotta un'indagine amministrativa dall'esperto di integrità dell'istituzione interessata. Gli esperti di integrità riferiscono direttamente al dirigente della rispettiva istituzione. Il difensore civico può comunque verificare, su richiesta o d'ufficio, se le autorità adite abbiano dato adeguato seguito ai rapporti. Le denunce sono accertate dalle istituzioni interessate e la risposta, contenente i risultati dell'indagine, è inserita in un registro elettronico.

Il finanziamento dei partiti in Ungheria rimane fonte di preoccupazione. Il GRECO ha osservato che, sebbene i registri dei partiti politici siano trasparenti, le fonti dei finanziamenti e la durata dei periodi di campagna elettorale restano oscuri. Per quanto riguarda i partiti politici che ricevono sovvenzioni statali, è necessario istituire meccanismi di monitoraggio⁸⁶.

III. PLURALISMO DEI MEDIA

La tutela della libertà e del pluralismo dei media in Ungheria⁸⁷ è sancita dalla Legge fondamentale⁸⁸ e da leggi settoriali (legge sui media⁸⁹ e legge sulla libertà di stampa⁹⁰). La legge sulla libertà di stampa stabilisce che tale libertà comprende anche l'indipendenza dallo Stato e da qualsiasi organizzazione e gruppo di interesse. Il diritto di accesso alle informazioni pubbliche è riconosciuto dalla Legge fondamentale e trova espressione nella legge sulla libertà d'informazione⁹¹. La legge sui media istituisce l'autorità nazionale per i media e per le informazioni e comunicazioni (l'autorità per i media), il cui organo decisionale è il consiglio dei media⁹².

Se da un lato l'autorità dei media sembra disporre di risorse adeguate, dall'altro l'indipendenza e l'efficacia del consiglio dei media sono a rischio. Il consiglio dei media è composto dal presidente⁹³ e da quattro membri eletti dal parlamento. Le regole per la nomina sono intese a favorire il consenso politico sulla scelta dei membri del consiglio dei media⁹⁴.

⁸⁵ Legge CLXV del 2013.

⁸⁶ Terzo ciclo di valutazione del GRECO, Seconda appendice alla seconda relazione intermedia di conformità, punto 24.

⁸⁷ Tra il 2019 e il 2020 l'Ungheria ha perso due posizioni nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo stilato da Reporter senza frontiere, passando all'89° posto.

⁸⁸ Secondo l'articolo IX, paragrafo 2, della Legge fondamentale, *l'Ungheria riconosce e tutela la libertà e il pluralismo della stampa e garantisce le condizioni per la libera diffusione delle informazioni necessarie alla formazione di un'opinione pubblica democratica.*

⁸⁹ Legge CLXXXV del 2010 sui servizi mediatici e i mezzi di comunicazione di massa.

⁹⁰ Legge CIV del 2010 sulla libertà di stampa.

⁹¹ Legge CXII del 2011 sul diritto all'autodeterminazione in materia di informazione e sulla libertà d'informazione.

⁹² La legge sui media stabilisce chiaramente gli obiettivi dell'autorità affermando che essa è *un organo di regolazione autonomo subordinato unicamente alla legge* (articolo 109) e che il consiglio dei media è *un organo indipendente dell'autorità, sotto la supervisione del parlamento, subordinato solo al diritto ungherese* (articolo 123).

⁹³ Attualmente il presidente del consiglio dei media è anche presidente dell'autorità per i media.

⁹⁴ Le disposizioni della legge sui media relative alla nomina e alla revoca del presidente e dei membri del consiglio dei media sono state modificate per conformarsi alle raccomandazioni della commissione di

L'Osservatorio del pluralismo dei media del 2020, mettendo in evidenza il fatto che tali regole non hanno impedito al partito di governo di nominare tutti e cinque i membri del consiglio dei media, registra un rischio medio (53 %) per l'indipendenza e l'efficacia di tale consiglio.

Il forum ungherese dei caporedattori (*Főszerkesztők Fóruma*) è una ONG di settore istituita nel 2012. Riunisce su base volontaria i redattori di tutti i principali media elettronici, cartacei e online ungheresi. Tra i suoi principali obiettivi figurano il rafforzamento dell'insegnamento dell'etica del giornalismo, la definizione di orientamenti, la promozione delle migliori pratiche nell'ambito dell'etica del giornalismo, la promozione della fiducia nei media e la formulazione di procedure di autoregolamentazione dei media. Nel 2015 il forum ha stabilito le norme etiche e i valori del giornalismo, tra cui l'imparzialità, la completezza e le regole per ottenere e trattare le informazioni. Il forum intende promuovere il giornalismo di qualità, in particolare assegnando premi giornalistici.

In Ungheria il pluralismo del mercato dei media è ad alto rischio. In virtù di un decreto governativo⁹⁵, la fondazione KESMA⁹⁶, nata nel novembre 2018 dalla fusione di oltre 470 mezzi di informazione filogovernativi, è stata sottratta al controllo dell'autorità garante della concorrenza⁹⁷ e dell'autorità per i media⁹⁸ dichiarando tale fusione "*di importanza strategica nazionale*" e impedendo in tal modo alle autorità di controllarla. Con decisione del 25 giugno 2020, la Corte costituzionale ha respinto la domanda di opposizione presentata da un quarto dei membri del parlamento contro il decreto del governo, dichiarando che è di esclusiva prerogativa del governo determinare le questioni di "importanza strategica nazionale" e che nulla nella fusione può essere interpretato come una minaccia al pluralismo dei media del paese. Una relazione ad hoc⁹⁹ del Centro europeo per la libertà di stampa e media ha concluso che "*la costituzione di KESMA mediante la fusione di oltre 470 [...] diversi mezzi di informazione accentuerà il rischio generale*" per il pluralismo dei media in Ungheria secondo diversi indicatori chiave analizzati dall'Osservatorio del pluralismo dei media, tra cui le condizioni di lavoro dei giornalisti, la concentrazione della proprietà orizzontale e trasversale dei media e l'assegnazione della pubblicità statale. In particolare, analizzando questi eventi dal punto di vista dell'indipendenza dell'autorità dei media dall'influenza politica e/o economica e della capacità del governo di ignorare l'autorità dei media, la relazione ha rilevato che "*l'esclusione totale del controllo da parte dell'autorità ungherese dei media di un'operazione importante come KESMA [...] rappresenta un ulteriore elemento di rischio*" per il pluralismo dei media in Ungheria. Le organizzazioni ungheresi ed europee per la libertà dei media¹⁰⁰, come pure la società civile hanno espresso una forte preoccupazione per il licenziamento, avvenuto il 22 luglio 2020, del caporedattore di *Index.hu* (il sito di

Venezia (parere CDL-AD (2015) 015-e). L'articolo 124 della legge sui media stabilisce che la commissione parlamentare ad hoc incaricata della nomina dei candidati decide all'unanimità. (Il presidente dell'autorità dei media è un candidato di diritto). La commissione di nomina è composta da un membro per ogni partito politico; il loro diritto di voto riflette le dimensioni del partito che rappresentano. Se entro il termine prescritto la commissione non giunge a un accordo sui quattro candidati da presentare, può decidere a maggioranza di due terzi dei voti ponderati.

⁹⁵ Decreto governativo 229/2018 del 5 dicembre 2018.

⁹⁶ Fondazione per la stampa e i media centroeuropei.

⁹⁷ Con sentenza del 29 gennaio 2020 il tribunale regionale di Budapest ha giudicato illegale l'approvazione della fusione poiché l'autorità garante della concorrenza non aveva svolto in proposito un effettivo controllo, e ha ordinato di svolgere tale controllo.

⁹⁸ Conformemente all'articolo 24/A della legge LVII del 1996 sul divieto di pratiche commerciali sleali e restrittive.

⁹⁹ Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019).

¹⁰⁰ <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>

informazione online più popolare in Ungheria) seguito dalle dimissioni di quasi tutti i suoi giornalisti¹⁰¹. Altro fatto preoccupante è che *Index.hu* potrebbe seguire lo schema di acquisizione degli altri siti di informazione indipendenti messo in atto da imprenditori filogovernativi, come è avvenuto in precedenza con l'organo di informazione *Origo*.

La trasparenza della proprietà dei media non è disciplinata dalla legislazione di settore. I fornitori di servizi di media lineari devono notificare all'autorità per i media i dati relativi alla proprietà diretta o indiretta (loro o della società madre) dell'impresa di servizi¹⁰². La legge sui media contiene norme dettagliate per prevenire la concentrazione del mercato dei media. Secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media 2020 la situazione relativa alla trasparenza della proprietà presenta tuttavia un rischio elevato (75 %).

La pubblicità statale consente al governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media. Secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media e importanti portatori di interesse¹⁰³, il rischio maggiore per la libertà e il pluralismo dei media in Ungheria riguarda l'indipendenza politica (82 %). L'Osservatorio del pluralismo dei media rileva che, sebbene l'ingerenza e il controllo politico *diretti* non siano diffusi, è noto che sui media è esercitata un'influenza *indiretta*. La fondazione KESMA, precedentemente menzionata, rappresenta il coronamento di questo processo per quanto riguarda i media filogovernativi. Il fenomeno è stato acuito dal vuoto legislativo e dall'assenza di trasparenza in merito alla distribuzione della pubblicità statale, motivo per cui questo indicatore di rischio ha ottenuto il punteggio massimo (97 %) nell'Osservatorio del pluralismo dei media del 2020. L'Osservatorio sottolinea che nel 2019 la quota di pubblicità statale assegnata agli organi di informazione filogovernativi è stata pari al 75 % nel mercato della stampa, al 95 % nel mercato televisivo, al 90 % nel mercato delle notizie online e al 90 % nel mercato radiofonico.

L'accesso del pubblico alle informazioni è ostacolato. Pur classificando questo settore a "basso rischio", l'Osservatorio del pluralismo dei media del 2020 sottolinea che, sebbene la legislazione vigente sia chiara e gli organi giurisdizionali¹⁰⁴ siano inclini a concedere ai giornalisti e al pubblico in generale l'accesso alle informazioni, le sentenze che annullano le decisioni degli organismi pubblici sono spesso praticamente inapplicabili¹⁰⁵. Nel 2016 il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha raccomandato all'Ungheria di riesaminare le disposizioni giuridiche relative alla libertà di informazione e alla protezione dei dati al fine di garantire un accesso libero e incondizionato alle informazioni di pubblico interesse¹⁰⁶. La questione è stata sollevata in una

¹⁰¹ In una dichiarazione del 24 luglio 2020 i giornalisti hanno descritto il licenziamento del loro caporedattore come un tentativo manifesto di esercitare pressioni. *Index.hu* (24 luglio 2020), *Editorial board of Index and more than 70 staff members resign*

¹⁰² Articolo 42 della legge sui media. Le informazioni di base sulla proprietà delle società sono liberamente accessibili sul sito web del ministero della Giustizia. I titolari sono tenuti a registrare le loro società nel sistema nazionale generale di informazione e registrazione delle società e a comunicare i loro titoli pubblicati all'autorità per i media.

¹⁰³ International Press Institute (IPI), Article 19, Committee to Protect Journalists (CPJ), European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited (FPU), Reporters without Borders, *Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary* (3 December 2019).

¹⁰⁴ Tra il 2013 e il 2016, i giudici si sono pronunciati a favore dei richiedenti dei dati in più del 70 % dei 500 procedimenti giudiziari riguardanti l'accesso alle informazioni (*Kúria*, 2018).

¹⁰⁵ L'indicatore relativo all'accesso alle informazioni governative è 4 su una scala di 10 (SGI, 2019).

¹⁰⁶ Dichiarazione conclusiva della missione del relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, visita in Ungheria dall'8 al 16 febbraio 2016.

raccomandazione specifica per paese nel contesto del semestre europeo 2020¹⁰⁷. La legge in materia di libertà d'informazione prevede che qualsiasi "organo che svolge funzioni pubbliche" fornisca, su richiesta, l'accesso ai dati di interesse pubblico sotto il suo controllo, fatte salve le eccezioni previste dalla legge stessa¹⁰⁸. Sebbene la legge sulla libertà d'informazione sia relativamente stabile, altre normative settoriali sono costantemente sottoposte a piccole modifiche che hanno corroso il quadro giuridico relativo alla trasparenza e all'accesso ai dati¹⁰⁹. Nel 2013, la legge sulla libertà d'informazione è stata modificata¹¹⁰ per impedire richieste di informazioni "abusivo". Nel 2016 il governo ha emanato un decreto¹¹¹ che conferisce alle istituzioni pubbliche la facoltà di chiedere un rimborso dei costi sostenuti per la risposta a richieste che comporta un lavoro aggiuntivo da parte dell'autorità pubblica. Per quanto riguarda l'accesso diretto dei giornalisti ad eventi pubblici, secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media del 2020, il divieto d'accesso a certi eventi pubblici imposto ai giornalisti è un fenomeno in aumento.

I media indipendenti sono confrontati a ostacoli e intimidazioni sistematici. Secondo il *Mérték Média Monitor*, in base alle entrate i media filogovernativi controllano l'80 % del mercato dei mezzi di informazione e della copertura dei contenuti politici¹¹². Alla piccola quota di mercato occupata dai media indipendenti si aggiungono gli ostacoli e le intimidazioni a cui devono sistematicamente far fronte i giornalisti e i mezzi di informazione indipendenti. Una ricerca condotta dall'Unione ungherese per le libertà civili (*TASZ*) nel 2019 e durante la pandemia di COVID-19 nel 2020 mette in evidenza gli impedimenti sistematici al lavoro dei media indipendenti attuati, tra l'altro, ignorando le richieste della stampa, limitando l'accesso fisico dei giornalisti e discreditando, stigmatizzando e intimidendo le fonti¹¹³. Non sono stati segnalate aggressioni fisiche contro giornalisti e altri professionisti del settore dei media. In Ungheria una delle pene previste per il reato di diffamazione è la detenzione¹¹⁴. Nel 2019 la Piattaforma del Consiglio d'Europa per la promozione del giornalismo e la protezione dei giornalisti ha pubblicato due segnalazioni riguardanti le restrizioni alle attività dei giornalisti in parlamento¹¹⁵ e una campagna denigratoria contro due reporter di *Index.hu* condotta su mezzi di informazione filogovernativi, e per mezzo di poster, diffusamente considerati antisemiti, affissi a Budapest. Nello stesso anno, una rivista settimanale filogovernativa ha pubblicato un elenco di oltre 200 persone, tra cui numerosi

¹⁰⁷ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria, considerando 32.

¹⁰⁸ Anche la divulgazione proattiva dei dati rimane problematica, dato che il 70 % dei comuni non ha pubblicato le informazioni minime richieste sul loro sito web (Istituto di Budapest, Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest, 2019).

¹⁰⁹ Commissione europea, 2020 Country Report Hungary, SWD(2020) 516 final, pag. 46. A titolo esemplificativo si può citare una modifica della legge sulle rappresentanze estere (legge LIX del 2019) che introduce restrizioni all'accesso ai dati sugli investimenti esteri. Questo conferma una tendenza avviata nel 2012 che contribuisce a una maggiore incertezza sull'interpretazione della legislazione in materia di accesso alle informazioni. Il 19 maggio 2020 il parlamento ha adottato la legge XXIX del 2020 il cui articolo 2, paragrafo 3, limita per un periodo di 10 anni l'accesso del pubblico a tutti i contratti e ad altri documenti relativi all'attuazione del progetto di collegamento ferroviario Budapest - Belgrado.

¹¹⁰ Legge XCI del 2013 (*Lex Átlátszó*).

¹¹¹ Decreto governativo 301/2016 del 30 settembre 2016. Delle 300 denunce trattate nel 2018 dall'autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione, circa il 10 % riguardava l'applicazione ingiustificata di diritti (Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione, 2019).

¹¹² Mérték Media Monitor (2019).

¹¹³ Unione ungherese per le libertà civili (*TASZ*) (2020).

¹¹⁴ Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2019), *Decriminalisation of Defamation*.

¹¹⁵ Il 21 ottobre 2019 il presidente del parlamento ha introdotto norme che limitano la libertà di movimento e le attività dei giornalisti che lavorano nell'edificio e negli uffici del parlamento.

giornalisti etichettandoli come "mercenari" di George Soros. Nel 2020 la Piattaforma ha pubblicato quattro segnalazioni riguardanti il divieto di diffusione della rivista *Forbes Hungary*¹¹⁶, istruzioni del governo al personale di media statali ungheresi in base alle quali è necessario chiedere un'autorizzazione prima di scrivere su una serie di temi, una campagna di intimidazione (con citazioni in giustizia e altre minacce) nei confronti del vignettista Gábor Pápai a causa della pubblicazione di una vignetta ritenuta blasfema e il disegno di legge (diventato legge¹¹⁷ il 30 marzo 2020) che ha introdotto il reato di diffusione di "false informazioni" sul COVID-19 e sanzioni fino a cinque anni di reclusione¹¹⁸. L'Ungheria ha fornito risposte dettagliate a molte di queste segnalazioni. Per quanto riguarda la configurazione come reato delle false affermazioni o della diffusione di informazioni false relative alla pandemia, la Commissione europea ha dichiarato che ciò desta preoccupazione per quanto riguarda la certezza del diritto e può avere un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione¹¹⁹.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI.

L'Ungheria è una repubblica parlamentare con un parlamento unicamerale (Assemblea nazionale). Il parlamento, tra altre cose, adotta e modifica¹²⁰ la Legge fondamentale dell'Ungheria, legifera¹²¹, elegge il primo ministro ed elegge (a maggioranza di due terzi) i pubblici ufficiali¹²² più importanti del paese. Il parlamento elegge anche il presidente della Repubblica. Esistono varie istituzioni incaricate di controbilanciare il potere legislativo e quello esecutivo, tra cui la Corte costituzionale, la Corte dei conti e il difensore civico ("commissario per i diritti fondamentali"). Un progetto di legge può essere presentato dal governo, dal presidente della Repubblica, da tutte le commissioni parlamentari e anche da qualunque membro del parlamento¹²³.

Il ricorso alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni d'impatto è diminuito. Secondo il diritto ungherese la consultazione pubblica e le valutazioni d'impatto *ex ante* ed *ex post*

¹¹⁶ Nel gennaio 2020, un giudice, invocando le norme sulla protezione dei dati, ha ordinato un provvedimento provvisorio che ha vietato la diffusione della rivista *Forbes Ungheria*.

¹¹⁷ Legge XII del 2020.

¹¹⁸ Per esempio, International Press Institute (2020), *Hungary seeks power to jail journalists for 'false' COVID-19 coverage*, 23 marzo 2020; Human Rights Watch, *Hungary's Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power*, 23 marzo 2020.

¹¹⁹ Dichiarazione della Commissione durante la discussione tenutasi nella plenaria del Parlamento europeo sulla legislazione d'emergenza in Ungheria e il suo impatto sullo Stato di diritto e i diritti fondamentali (14 maggio 2020). L'articolo 337, paragrafo 2, del codice penale è ancora in vigore, ma dal 18 giugno 2020, con la cessazione dello "stato di pericolo", il reato previsto in tale articolo non sussiste più.

¹²⁰ Per adottare e modificare la Legge fondamentale è necessaria una maggioranza di due terzi dei parlamentari (articolo S, paragrafo 2, della Legge fondamentale).

¹²¹ Per l'attuazione di alcune delle sue disposizioni, la Legge fondamentale prevede l'adozione di 32 leggi cardinali che contengono norme dettagliate sul funzionamento delle istituzioni chiave o sull'esercizio di alcuni diritti fondamentali. L'adozione e la modificazione delle leggi cardinali richiedono una maggioranza di due terzi dei membri del parlamento presenti (articolo T, paragrafo 4, della Legge fondamentale). La commissione di Venezia ha criticato l'Ungheria per il ricorso a leggi cardinali oltre quanto strettamente necessario e anche per legislazione dettagliata, ritenuta discutibile dal punto di vista democratico poiché rende difficile la futura introduzione di riforme (parere CDL-AD (2012) 009, punto 47). Il governo sostiene che è necessario un elevato livello di consenso politico per disciplinare gli aspetti più importanti dei diritti fondamentali e dell'organizzazione dello Stato.

¹²² Il presidente della Repubblica, i membri e il presidente della Corte costituzionale, il presidente della *Kúria*, il procuratore generale, il presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, il commissario e il vice commissario per i diritti fondamentali, il presidente della Corte dei conti e il presidente della Banca nazionale ungherese.

¹²³ Articolo 6, paragrafo 1, della Legge fondamentale.

sono obbligatorie¹²⁴, ma nella pratica sono piuttosto formali o simboliche¹²⁵. Nel contesto del semestre europeo sono state espresse preoccupazioni in merito al coinvolgimento delle parti sociali e alla qualità e la certezza del processo decisionale¹²⁶. Le consultazioni e le valutazioni d'impatto sono state ripetutamente eluse applicando procedure legislative speciali, come le procedure d'urgenza o i progetti di legge di singoli membri, dato che le norme relative alla consultazione e alle valutazioni d'impatto si applicano solo ai progetti di legge proposti dal governo¹²⁷.

L'11 marzo 2020, in risposta alla pandemia di COVID-19, il governo¹²⁸ ha dichiarato lo "stato di pericolo"¹²⁹ a tempo indefinito, con il potere discrezionale di mantenerlo o di porvi fine¹³⁰. Il 30 marzo 2020, il parlamento ha approvato una nuova legge¹³¹ che consente al governo di disapplicare per decreto ogni legge. I poteri di emergenza concessi sono apparsi molto ampi alla luce dell'effetto combinato di poteri definiti genericamente e dell'assenza di un chiaro limite temporale. Alcune misure di emergenza adottate in forza di detti poteri hanno sollevato interrogativi in merito alla loro necessità e proporzionalità e hanno interferito con le attività delle imprese e la stabilità del contesto normativo¹³². La questione è stata affrontata anche mediante una raccomandazione specifica per paese nel contesto del semestre europeo 2020¹³³, in cui il Consiglio ha raccomandato all'Ungheria di *"garantire che le misure di emergenza siano rigorosamente proporzionate, limitate nel tempo e in linea con le norme europee e internazionali e che non interferiscano con l'attività delle imprese e la stabilità del contesto normativo"*. Il 18 giugno 2020 il governo ha posto fine allo "stato di pericolo"¹³⁴ e ha dichiarato lo "stato di emergenza sanitaria" fino al 18 dicembre 2020¹³⁵. L'applicabilità di alcune misure di emergenza è stata estesa oltre "lo stato di pericolo"¹³⁶. Alcune misure di

¹²⁴ Legge CXXX del 2010 sul processo legislativo, legge CXXXI del 2010 sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione della legislazione e decreto del ministro della Giustizia 24/2011 del 9 agosto 2011 sulla valutazione dell'impatto normativo ex ante ed ex post.

¹²⁵ Commissione europea, 2020 Country Report Hungary, SWD(2020) 516 final, pag. 29. Il principale organo tripartito per il dialogo sociale è il Forum consultivo permanente del settore privato e del governo ("VKF"). I membri del Forum sono scelti dal governo e da esso sono esclusi alcuni sindacati e alcune organizzazioni di datori di lavoro tradizionali.

¹²⁶ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria, considerando 28.

¹²⁷ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria, considerando 28. Nel 2019 nel sito web del governo sono stati pubblicati pochissimi documenti (Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione 2019, pag. 129).

¹²⁸ Decreto governativo 40/2020 dell'11 marzo 2020.

¹²⁹ Articolo 53, paragrafo 1, della Legge fondamentale.

¹³⁰ Articolo 54, paragrafo 3, della Legge fondamentale.

¹³¹ Legge XII del 2020 relativa all'attuazione dell'articolo 53, paragrafo 2, della Legge fondamentale che consente al governo di disapplicare le leggi mediante decreto. La nuova legge prevede che i poteri straordinari del governo possano essere esercitati solo se necessari e proporzionati allo scopo di prevenire, affrontare ed eliminare la pandemia di COVID-19 e di prevenirne e combatterne gli effetti nocivi.

¹³² Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria, considerando 27. Cfr. anche la relazione della commissione di Venezia CDL-AD (2020) 014, in particolare i punti 6-16.

¹³³ Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza del 2020 dell'Ungheria.

¹³⁴ Decreto governativo 282/2020 del 17 giugno 2020. Le misure concrete adottate dal governo sono rimaste in vigore fino alla cessazione dello "stato di pericolo".

¹³⁵ Decreto governativo 283/2020 del 17 giugno 2020.

¹³⁶ Legge LVIII del 2020. Ad esempio, l'articolo 162 ha prorogato fino al 15 agosto 2020 al massimo il controllo del governo sulla società per azioni KARTONPACK Nyrt imposto con decreto governativo n. 128/2020 del 17 aprile 2020.

emergenza sono state impugnate dinanzi alla Corte costituzionale¹³⁷. Nel luglio 2020 la Corte costituzionale ha respinto¹³⁸ una domanda di riesame di una misura di emergenza¹³⁹ emessa durante lo "stato di pericolo", invocando la sua incompetenza in materia fiscale e di bilancio¹⁴⁰.

Nel dicembre 2019 con la legislazione "omnibus" sono state introdotte nuove norme relative alla procedura di ricorso costituzionale. A seguito di tale riforma legislativa, le autorità amministrative possono contestare dinanzi alla Corte costituzionale una sentenza definitiva, se essa viola i loro diritti e limita i poteri loro conferiti dalla Legge fondamentale¹⁴¹. Un simile sistema procedurale solleva interrogativi in merito al principio della certezza del diritto¹⁴².

Sebbene il commissario per i diritti fondamentali fosse stato accreditato con uno status "A", il suo riaccreditamento è stato rinviato. Nell'ottobre 2019, il sottocomitato per l'accreditamento delle Nazioni Unite (SCA) ha ritenuto che le informazioni fornite in merito ai provvedimenti adottati per rispondere a varie raccomandazioni e preoccupazioni fossero insufficienti¹⁴³. Secondo il sottocomitato, il processo di selezione¹⁴⁴ non era stato sufficientemente ampio e trasparente¹⁴⁵: le informazioni fornite dal commissario non dimostravano un impegno adeguato nella soluzione dei problemi relativi ai diritti umani e non vi era stata una chiara pronuncia a favore della promozione e della tutela di tutti i diritti umani. Tale preoccupazione è stata sollevata in particolare per la posizione assunta dal commissario in merito alla legge sul finanziamento estero delle organizzazioni (cfr. infra). Il sottocomitato ha inoltre raccomandato di sostenere un finanziamento adeguato. Nel maggio 2020, in base a una nuova legge sullo status e la retribuzione del personale del commissario¹⁴⁶, le retribuzioni sono state aumentate del 30%. Inoltre, nel 2020 il

¹³⁷ Per es. i decreti governativi n. 135 e n. 136/2020, del 17 aprile 2020, contenenti norme relative a zone economiche speciali e la designazione di una zona di questo tipo nella città di Göd, e il decreto governativo 179/2020, del 4 maggio 2020, che sospende l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati, oggetto di cause pendenti dinanzi alla Corte costituzionale. Il 14 luglio 2020 la Corte costituzionale ha respinto il ricorso contro il decreto governativo 47/2020, del 18 marzo 2020, che consente ai datori di lavoro e ai lavoratori di concordare una deroga alle disposizioni del codice del lavoro (decreto II/887/2020), sostenendo che il decreto governativo non è più applicabile.

¹³⁸ Decisione 3234/2020. (VII. 1.) AB.

¹³⁹ Decreto governativo 92/2020, del 6 aprile 2020, che sottrae i proventi delle tasse di immatricolazione dei veicoli ai bilanci comunali.

¹⁴⁰ Articolo 37, paragrafo 4, della Legge fondamentale. La commissione di Venezia ha ritenuto preoccupante tale limitazione nel parere CDL-AD (2012) 009, punto 38.

¹⁴¹ Articolo 27 della legge CLI del 2011. La possibilità per le autorità pubbliche di contestare una sentenza definitiva dinanzi alla Corte costituzionale è stata riconosciuta per la prima volta nella decisione 23/2018. (XII. 28.) AB della Corte costituzionale che annulla una sentenza della *Kúria* che dichiarava l'illegittimità di una decisione della Banca nazionale ungherese agente in qualità di autorità di vigilanza finanziaria.

¹⁴² Cfr. anche la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 16; relazione della commissione di Venezia CDL-AD (2010)004, punto 67; parere CDL-AD(2017)031, punto. 54.

¹⁴³ Nazioni Unite, 2019. Nel 2016, ad esempio, il relatore speciale delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani aveva raccomandato all'Ungheria di rafforzare il ruolo e l'indipendenza del commissario e l'autonomia finanziaria del suo ufficio, di consultare il commissario sui processi legislativi e di assicurare un'adeguata attuazione delle sue raccomandazioni.

¹⁴⁴ Legge CXI del 2011.

¹⁴⁵ Il sottocomitato per l'accreditamento ha osservato che la procedura di selezione non impone di pubblicare i posti vacanti, non stabilisce criteri di merito chiari e uniformi per la valutazione dei candidati e non specifica la procedura per ottenere una consultazione e/o una partecipazione ampia al processo di domanda, vaglio, selezione e nomina.

¹⁴⁶ Legge CVII del 2019.

commissario ha assunto le competenze della commissione indipendente per le denunce della polizia¹⁴⁷. Sono state espresse preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza di varie istituzioni e la loro capacità di controbilanciare i poteri del governo¹⁴⁸.

La società civile continua a subire pressioni, soprattutto quando critica il governo. Nel giugno 2020 la Corte di giustizia ha dichiarato la legislazione ungherese sulla trasparenza delle organizzazioni della società civile finanziate con fondi stranieri, adottata nel giugno 2017¹⁴⁹, non compatibile con la libera circolazione dei capitali, con il diritto alla libertà di associazione e con il diritto alla protezione della vita privata e dei dati personali sancito dalla Carta dei diritti fondamentali¹⁵⁰. Le misure legislative necessarie per dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia sono in fase di elaborazione. Nel novembre 2019 la Commissione ha deferito l'Ungheria alla Corte di giustizia¹⁵¹ in relazione a un atto legislativo¹⁵² (denominato dal governo "Stop Soros") che ha qualificato come reato l'assistenza prestata da qualsiasi persona, per conto di organizzazioni nazionali, internazionali e non governative, a persone che desiderano presentare domanda di asilo. Nel giugno 2018 la commissione di Venezia e l'OSCE/ODIHR hanno pubblicato un parere congiunto in cui concludevano che le disposizioni esaminate violavano il diritto alla libertà di associazione e di espressione e avrebbero dovuto essere abrogate¹⁵³. La commissione di Venezia e l'OSCE/ODIHR¹⁵⁴ hanno criticato anche un'altra legge che introduce un'imposta speciale sull'immigrazione del 25 % applicabile al sostegno finanziario offerto alle organizzazioni che svolgono "attività che favoriscono l'immigrazione". La retorica ostile usata dal governo e dai media filogovernativi ostacola inoltre la cooperazione costruttiva con le organizzazioni della società civile. Lo spazio civico in Ungheria è stato valutato come "ostruito"¹⁵⁵. È importante che il quadro giuridico applicabile e il contesto politico e pubblico tengano conto delle

¹⁴⁷ Articolo 145 della legge CIX del 2019.

¹⁴⁸ Contributo di Transparency International alla relazione sullo Stato di diritto del 2020.

¹⁴⁹ Legge LXXVI del 2017 relativa alla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero. A norma di tale legge, le organizzazioni civili che ricevono donazioni dall'estero devono registrarsi presso gli organi giurisdizionali ungheresi come organizzazioni sostenute dall'estero se l'importo delle donazioni inviate da altri Stati membri o da paesi terzi nel corso di un anno supera una determinata soglia. All'atto della registrazione devono anche indicare, tra altre informazioni, il nome dei donatori che hanno offerto un sostegno superiore a 500 000 HUF (circa 1 400 EUR) e l'ammontare esatto del sostegno. Tali informazioni vengono poi pubblicate su una piattaforma pubblica elettronica accessibile al pubblico. Inoltre, le organizzazioni civili interessate devono dichiarare, nella pagina iniziale del loro sito Internet e in tutte le loro pubblicazioni, che beneficiano di un sostegno dall'estero.

¹⁵⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria*, C-78/18.

¹⁵¹ Sentenza della Corte di giustizia C-821/19.

¹⁵² Legge VI del 2018. Successivamente, la Corte costituzionale ha sottolineato nella sua decisione n. 3/2019 (III. 7.) AB che la formulazione del reato di cui all'articolo 353/A del codice penale non si riferisce al divieto delle attività di organizzazioni umanitarie.

¹⁵³ Parere congiunto della commissione di Venezia e dell'OSCE/ODIHR (CDL-AD (2018)013).

¹⁵⁴ *La tassa speciale sull'immigrazione costituisce un'ingerenza ingiustificata nei diritti alla libertà di espressione e di associazione delle ONG interessate e avrà un effetto dissuasivo sull'esercizio dei diritti fondamentali e sugli individui e le organizzazioni che difendono tali diritti o ne sostengono finanziariamente la tutela. Dissuaderà i potenziali donatori dal sostenere tali ONG e metterà in difficoltà la società civile impegnata in legittime attività a favore dei diritti umani.* Parere congiunto della commissione di Venezia e dell'OSCE/ODIHR (CDL-AD (2018) 035).

¹⁵⁵ Classificazione di CIVICUS; la scala di valutazione dello spazio civico è costituita da cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. La categoria "ostruito" è generalmente riservata a paesi in cui lo spazio civico è fortemente contrastato dai responsabili istituzionali, che ostacolano il pieno esercizio di diritti fondamentali con una combinazione di vincoli giuridici e pratici.

raccomandazioni del Consiglio d'Europa riguardanti la protezione e promozione dello spazio della società civile¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Raccomandazione CM/Rec(2018)11 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Allegato I Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione ai fini della relazione sullo Stato di diritto 2020 è disponibile all'indirizzo (sito Internet COM)*

Associazione dei giudici ungheresi (MABIE), dichiarazione del 10 marzo 2020:

<http://mabie.hu/index.php/1526-a-birok-neveben>.

Associazione europea dei magistrati (2019), *Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary*, 3 maggio 2019: <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>.

Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione (2019), *Annual Report of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information 2018, National Authority for Data Protection and Freedom of Information, Budapest*. <https://naih.hu/files/NAIH-Annual-report-2018-v190830.pdf>.

Bertelsmann Stiftung (2019), *Sustainable Governance Indicators*:

https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2019), *Assessing certain recent developments in the Hungarian media market through the prism of the Media Pluralism Monitor*:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/79196553-5c39-11ea-8b81-01aa75ed71a1>.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2019), *Decriminalisation of Defamation*

https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media, Osservatorio del pluralismo dei media 2020:

<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2018), *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 Edition (2016 data). <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

CIVICUS, *Monitor tracking civic space: Hungary*. <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>.

Commissaria per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa (2018), *Commissioner calls on Hungary's President to return to the Parliament the legislative package on administrative courts (statement of 14 December 2018)*. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-hungary-s-president-to-return-to-the-parliament-the-legislative-package-on-administrative-courts>.

Commissione europea, *Country Report Hungary 2019*, SWD(2019) 1016 final.

Commissione europea, *Country Report Hungary 2020*, SWD(2020) 516 final.

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

Commissione europea (2020), *Relazione dell'OLAF 2019*.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2018), *Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe*.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2019), *Decision of 25 September 2019*, CM/Del/Dec (2019) 1355/H46-11.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2020), *risoluzione interlocutoria CM/ResDH (2020) 180*.

Consiglio d'Europa, Commissaria per i diritti umani Dunja Mijatovic (2019), *Report following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019 – Strasbourg, 21 May 2019*. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>.

Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2012), *Hungary – Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General*,

- Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary*, CDL-AD(2012)008.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD (2010) 004).
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2012), *Hungary – Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*, CDL-AD(2012)009.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2012), *Hungary – Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary*, CDL-AD(2012)001.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2012), *Hungary – Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary*, CDL-AD(2012)020.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2015), *Hungary – Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary*, CDL-AD(2015)015.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2017), *Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, CDL-AD(2017)031.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2019), *Hungary – Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules*, CDL-AD(2019)004.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2020), *Report - Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections - taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session*, CDL-AD(2020)014-e.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia e Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2018), *Hungary – Joint Opinion on the Provisions of the so-called "Stop Soros" draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration)*, CDL-AD(2018)013.
- Consiglio d'Europa, commissione di Venezia e Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2018), *Hungary – Joint Opinion on Section 253 on the special immigration tax of Act XLI of 20 July 2018 amending certain tax laws and other related laws and on the immigration tax*, CDL-AD(2018)035-e.
- Consiglio d'Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Hungary*. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/hungary>.
- Consiglio dell'Unione europea (2019), Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2019 dell'Ungheria, GU C 301 del 5.9.2019.
- Consiglio dell'Unione europea (2020), Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 dell'Ungheria, GU C 282/17 del 26.8.2020.
- Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16.
- Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 7 febbraio 2019, Carlos Escribano Vindel, C-49/18.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 novembre 2019, AK, cause riunite C- 585/18, C- 624/18 and C- 625/18.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria, C-78/18.

Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-564/19 – IS, pendente.

Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-821/19, pendente.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 10 marzo 2015, *Varga e altri c. Ungheria*, ricorsi n. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 e 64586/13.

Direzione generale della Comunicazione (2019), *Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2020), *Special Eurobarometer 502: corruption*.

Eötvös Károly Policy Institute (21 febbraio 2020), dichiarazione: <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-02-21/csend-vagy-kialtas-hallgathatnak-e-a-birak-ha-megtamadjak-a-biroi-fuggetlenseget>.

Federazione europea dei giornalisti (2020), *Hungary media freedom crackdown: our letter to EU leaders*. <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>.

Governo ungherese (2020), *Input from Hungary for the 2020 Rule of Law Report*.

GRECO (2015), Quarto ciclo di valutazione, *Evaluation report on Hungary on Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

GRECO (2017), Terzo ciclo di valutazione, *Second Addendum to the Second Compliance Report on Hungary on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) - Transparency of Party Funding*.

GRECO (2018), Quarto ciclo di valutazione, *Evaluation report on Hungary on Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

GRECO (2019), *Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption* (1 marzo 2019). <https://www.coe.int/en/web/portal/-/hungary-insufficient-progress-and-lack-of-transparency-hamper-fight-against-corruption>.

Human Rights Watch (23 marzo 2020), *Hungary's Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power*. <https://www.hrw.org/news/2020/03/23/hungarys-orban-uses-pandemic-seize-unlimited-power>.

Index.hu (24 July 2020), *Editorial board of Index and more than 70 staff members resign*. https://index.hu/english/2020/07/24/editorial_board_of_index_resigns.

International Press Institute (2020), *Hungary seeks power to jail journalists for 'false' COVID-19 coverage* (23 marzo 2020). <https://ipi.media/hungary-seeks-power-to-jail-journalists-for-false-covid-19-coverage/>.

International Press Institute (IPI), Article 19, Committee to Protect Journalists (CPJ), European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited (FPU), Reporters without Borders (2019): *Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary* (3 December 2019). <https://www.ecpmf.eu/fact-finding-mission-hungary-2019/>.

Istituto di Budapest, Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest (2019), *Transparency and Integrity: the Online Presence of Hungarian Municipalities – Analysis of Urban Municipalities' websites in Hungary*. <http://www.crcb.eu/?p=1799>.

Kúria (2018), A "közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek" bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (3 dicembre 2018). https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf.

- Mérték Media Monitor (2019): *Fidesz-friendly media dominate everywhere*.
<https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/>.
- Nazioni Unite (2019), Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI), sottocomitato per l'accreditamento (SCA), *Accreditation Report – October 2019*.
- Ordine degli avvocati ungheresi, dichiarazione del presidium del 21 gennaio 2020:
<https://jogaszvilag.hu/napi/a-magyar-ugyvedei-kamara-visszautasitja-az-ugyvedeket-ert-tamadasokat/>.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) (2019), *Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary*.
- Procura generale (2019), *Criminality and Criminal Justice*:
http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf.
- Relatore speciale delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani (2016), *End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8 - 16 February 2016*.
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>.
- Reporter senza frontiere (2020), *Hungary: Urgent EU response needed to leading independent news site's demise* (28 July 2020). <https://rsf.org/en/news/hungary-urgent-eu-response-needed-leading-independent-news-sites-demise>.
- Reporter senza frontiere (2020), *World Press Freedom Index*: <https://rsf.org/en/ranking>.
- Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ) (2019), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019*. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ) e Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE) (2019), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019*.
<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>.
- Transparency International (2019), *Corruption Perceptions Index*.
- Unione ungherese per le libertà civili (2020), *Research on the obstruction of the work of journalists during the coronavirus pandemic in Hungary* (15 April 2020).
https://tasz.hu/a/files/coronavirus_press_research.pdf.
- Visita virtuale in Ungheria nel contesto della relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Allegato II Visita in Ungheria

Nel giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con le organizzazioni seguenti:

- Amnesty International Ungheria
- Commissione per la legislazione dell'Assemblea nazionale
- Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest
- Forum dei caporedattori (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Istituto Eötvös Károly
- Ordine degli avvocati ungheresi
- Unione ungherese per le libertà civili
- Comitato di Helsinki ungherese
- K-Monitor
- Mérték Media Monitor
- Ministero dell'Interno
- Ministero della Giustizia
- Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione
- Consiglio nazionale della magistratura
- Autorità nazionale per i media e l'infocomunicazione
- Ufficio giudiziario nazionale
- Ufficio del commissario per i diritti fondamentali
- Ufficio della Corte costituzionale
- Procura ungherese
- Corte dei conti
- Corte suprema (*Kúria*)
- Transparency International Ungheria

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Forum civico europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU