



GRETA

GROUPE D'EXPERTS
SUR LA LUTTE CONTRE
LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

GRETA(2019)13

**Rapport concernant la mise en œuvre
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
par la Hongrie**

DEUXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 10 juillet 2019

Publié le 27 septembre 2019



Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	5
I. Introduction	6
II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par la Hongrie	9
1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation	9
2. Évolution du cadre juridique	9
3. Évolution du cadre institutionnel	10
4. Plans d'action nationaux	11
5. Formation des professionnels concernés	12
6. Collecte de données et recherches	14
III. Constats article par article	16
1. Prévention de la traite des êtres humains	16
a. Mesures de sensibilisation (article 5)	16
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5).....	17
c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5).....	18
d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5).....	21
e. Mesures destinées à décourager la demande (article 6)	21
f. Mesures aux frontières (article 7).....	22
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes	23
a. Identification des victimes (article 10)	23
b. Mesures d'assistance (article 12).....	27
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12)	30
d. Protection de la vie privée (article 11)	35
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)	35
f. Permis de séjour (article 14).....	36
g. Indemnisation et recours (article 15).....	37
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)	38
3. Droit pénal matériel	40
a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18).....	40
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19).....	43
c. Responsabilité des personnes morales (article 22)	43
d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26)	43
4. Enquêtes, poursuites et droit procédural	45
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29).....	45
b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30).....	48
c. Compétence (article 31)	49
5. Coopération internationale et coopération avec la société civile	50
a. Coopération internationale (articles 32 et 33).....	50
b. Coopération avec la société civile (article 35)	51

IV. Conclusions.....	54
Annexe - Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales et autres acteurs de la société civile avec lesquels le GRETA a tenu des consultations.....	63
Commentaires du gouvernement.....	64

Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie.

Le GRETA est composé de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

Dans le cadre de son suivi par pays, le GRETA place toutes les Parties à la Convention sur un pied d'égalité. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, il sélectionne les dispositions particulières sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation. Pour chaque cycle d'évaluation, le GRETA adopte un questionnaire qui sert de base à l'évaluation et qui est adressé à toutes les Parties.

Le premier cycle d'évaluation a été lancé en février 2010 et le questionnaire pour ce cycle a été envoyé à l'ensemble des Parties selon un calendrier adopté par le GRETA et établi en fonction des dates d'entrée en vigueur de la Convention pour chaque Partie. Le GRETA a décidé d'organiser des visites dans tous les États parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Début 2014, la plupart des Parties avaient déjà été évaluées une première fois ou étaient en cours d'évaluation, mais le nombre de Parties à la Convention ne cesse d'augmenter.

Le GRETA a décidé de lancer le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention le 15 mai 2014. À la suite du premier cycle d'évaluation, qui a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par chaque Partie, le GRETA a décidé de consacrer ce deuxième cycle à l'examen des effets des mesures législatives, politiques et pratiques sur la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. L'application, à la lutte contre la traite, d'une approche fondée sur les droits humains reste au centre de ce deuxième cycle d'évaluation. De plus, une attention particulière est accordée aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants vis-à-vis de la traite. Pour ce deuxième cycle, le GRETA a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les États ayant achevé le premier cycle, selon un calendrier approuvé par le GRETA.

Les rapports du GRETA reposent sur des informations collectées auprès de sources diverses et contiennent des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Dans ses recommandations, le GRETA a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de la Partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques du pays ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » que des améliorations sont encore nécessaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. Lorsqu'il « invite » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont d'ores et déjà sur la bonne voie.

I. Introduction

1. La première évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») par la Hongrie a eu lieu en 2014-2015. Après avoir reçu la réponse de la Hongrie à son questionnaire le 27 mai 2014, le GRETA a effectué une visite d'évaluation dans le pays du 8 au 11 juillet de la même année. Le projet de rapport sur la Hongrie a été examiné à la 21^e réunion du GRETA (17-21 novembre 2014) et le rapport final a été adopté à sa 22^e réunion (16-20 mars 2015). Après réception des commentaires des autorités hongroises, le rapport final du GRETA a été publié le 29 mai 2015¹.

2. Dans son premier rapport, le GRETA constatait que le cadre juridique national relatif à la traite des êtres humains avait évolué au fil des années ; il exhortait les autorités hongroises à inclure l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude parmi les formes d'exploitation visées par la traite. Le GRETA relevait qu'un mécanisme national d'orientation des victimes de la traite avait été mis en place en 2013 et considérait que des mesures supplémentaires devraient être prises afin de garantir son application dans la pratique, en particulier en ce qui concerne les enfants victimes de la traite et les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA observait que le nombre de ressortissants étrangers identifiés comme victimes de la traite était très faible et que ces victimes n'avaient reçu aucun délai de rétablissement et de réflexion ni aucun permis de séjour. Le GRETA exhortait les autorités à améliorer l'assistance aux victimes de la traite. En outre, le GRETA appelait les autorités hongroises à faciliter et garantir l'indemnisation des victimes de la traite et à prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes soient dûment protégées contre d'éventuelles représailles ou intimidations durant la procédure judiciaire.

3. Sur la base du rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté, le 15 juin 2015, une recommandation adressée aux autorités hongroises dans laquelle il leur demandait de l'informer avant le 15 juin 2017 des mesures prises pour se conformer à cette recommandation². Le rapport soumis par les autorités a été examiné lors de la 22^e réunion du Comité des Parties (tenue le 13 octobre 2017). Le Comité des Parties a décidé de le transmettre au GRETA pour examen et de le rendre public³.

4. À la suite de l'adoption de son premier rapport sur la Hongrie, le GRETA, conformément à son mandat, a continué à suivre l'évolution de la situation concernant la traite des êtres humains dans ce pays. Le 21 juin 2017, le GRETA a adressé une demande urgente d'information aux autorités hongroises en application de la règle 7 des Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties⁴. Cette demande était motivée par l'adoption de la loi n° XX de 2017 « portant modification de certaines lois en vue de rendre les procédures relatives à la gestion des frontières plus rigoureuses », qui soulevait plusieurs préoccupations relevant du mandat du GRETA. Par la suite, le GRETA a effectué une visite en Hongrie selon la procédure d'urgence, du 18 au 20 décembre 2017, afin d'examiner la situation concernant l'identification et l'orientation des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants. Dans le rapport rendu public à l'issue de la visite, le 27 avril 2018, le GRETA exhortait les autorités hongroises à établir des procédures claires pour l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et leur orientation vers des services d'assistance spécialisés, et à assurer la formation systématique des agents responsables. En outre, le GRETA exhortait les autorités à permettre aux ONG spécialisées ayant une expérience en matière d'identification des victimes de la traite et d'assistance à ces personnes d'avoir régulièrement accès aux zones de transit et à tous les centres d'hébergement pour victimes de la traite. Le GRETA appelait également les autorités à intensifier leurs efforts pour identifier

¹ Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Hongrie, GRETA(2015)11, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/168070a5f4>.

² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c45>

³ <https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-authorities-on-measures-taken-to-comply-with-c/168073fa2b>

⁴ En vertu de la règle 7, « si le GRETA reçoit des informations fiables révélant une situation problématique qui appelle une réaction immédiate afin de prévenir ou limiter l'étendue de graves violations de la Convention ou leur nombre, il peut adresser une demande urgente d'informations à une ou plusieurs Parties à la Convention. Au vu des informations fournies par la ou les Parties concernées, ainsi que de toute autre information fiable dont il dispose, le GRETA peut désigner des rapporteur(e)s pour évaluer la situation en question et, si nécessaire, effectuer une visite dans la ou les Parties concernées ».

les enfants victimes de la traite en utilisant des procédures d'identification spécialement conçues pour les enfants, à revoir leurs procédures de détermination de l'âge et à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la disparition d'enfants migrants ou demandeurs d'asile.

5. Le 2 février 2018, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention à l'égard de la Hongrie en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités hongroises et en leur demandant de soumettre leur réponse avant le 4 juin 2018. La Hongrie a soumis sa réponse le 6 juin 2018⁵.

6. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par les autorités hongroises, le rapport susmentionné soumis par ces dernières au Comité des Parties et les informations reçues de la société civile. Une visite d'évaluation a eu lieu du 8 au 12 octobre 2018 en Hongrie en vue de rencontrer les acteurs concernés, de collecter des informations supplémentaires et d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Elle a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Jan van Dijk, premier vice-président du GRETA ;
- Mme Helga Gayer, membre du GRETA ;
- M. Mats Lindberg, administrateur au secrétariat de la Convention.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a tenu des consultations avec M. Mátyás Hegyaljai, secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes et internationales au sein du ministère de l'Intérieur et coordonnateur national anti-traite, ainsi que des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère des Ressources humaines, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, du ministère des Finances, du Parquet général, du Bureau de la magistrature, de la Direction nationale et du Bureau national d'enquête de la police, de l'Office de l'immigration et de l'asile, et du service de la protection de l'enfance de la ville de Budapest. La délégation du GRETA s'est également entretenue avec un membre du Parlement hongrois et avec des représentants du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux ; en outre, elle a rencontré des représentants de la police et des autorités de poursuite de la ville de Békéscsaba.

8. Des réunions ont été tenues séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), avec un syndicat et avec des chercheurs. La délégation du GRETA a également rencontré des fonctionnaires de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

9. Au cours de sa visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans un refuge pour victimes de la traite géré par l'ONG Hungarian Baptist Aid à Békés ainsi que dans un site de logement aidé de longue durée tenu par cette même ONG.

10. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations avec lesquelles la délégation a tenu des consultations figure à l'annexe du présent rapport. Le GRETA les remercie des informations reçues.

11. Le GRETA tient à remercier les autorités hongroises de leur coopération durant la visite d'évaluation, en particulier la personne de contact désignée pour assurer la liaison avec le GRETA, M. Áron Tési, du service de la coopération européenne du ministère de l'Intérieur.

⁵ <https://rm.coe.int/greta-2018-15-rq2-hun-en/16808fef3e>

12. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 34^e réunion (19 au 23 mars 2019) et l'a soumis aux autorités hongroises pour commentaires le 2 avril 2019. Les commentaires des autorités ont été reçus le 3 juin 2019 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'adoption du rapport final à sa 35^e réunion (8-12 juillet 2019). Le rapport couvre la situation jusqu'au 12 juillet 2019 ; les développements intervenus depuis cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions présentent un résumé des progrès réalisés, des questions qui réclament une action immédiate et des autres aspects concernant lesquels une action supplémentaire est nécessaire (voir pages 48-55).

II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par la Hongrie

1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation

13. La Hongrie est principalement un pays d'origine et de transit des victimes de la traite, mais aussi, dans une certaine mesure, un pays de destination. Les chiffres présentés par les autorités hongroises (ministère de la Justice) portent sur les victimes de la traite identifiées dans le cadre de procédures pénales à la suite d'une décision de justice établissant une infraction de traite (15 victimes en 2015, 10 en 2016 et 2 en 2017)⁶. À la différence de ce qui était le cas lors de la première évaluation effectuée par le GRETA⁷, les autorités hongroises n'ont pas été en mesure de communiquer au GRETA des données sur les victimes présumées de la traite identifiées sur la base de motifs raisonnables par différentes parties prenantes, sans distinction de l'issue des poursuites judiciaires. À la suite de la création en janvier 2018 d'un fichier des victimes présumées de la traite (voir paragraphe 40), jusqu'à la fin du mois de mai 2019, 55 victimes présumées (33 femmes, 16 hommes, 5 filles et un garçon) ont été signalées par différentes parties prenantes. Le but de l'exploitation n'est pas précisé pour toutes les victimes présumées, mais il est indiqué que 12 femmes et filles ont été victimes d'exploitation sexuelle et que quatre hommes et deux femmes ont été soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les victimes présumées étaient toutes de nationalité hongroise à l'exception d'une victime roumaine et d'une victime thaïlandaise. Il a été signalé que les principaux pays de destination des victimes de la traite de nationalité hongroise étaient l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse et le Royaume-Uni⁸.

14. Les chiffres ci-dessus concernant les victimes identifiées de la traite ne reflètent pas la véritable ampleur du phénomène de la traite en Hongrie, car ils ne tiennent compte que des victimes qui ont pris part à des procédures pénales ayant abouti à la condamnation définitive d'auteurs d'infractions de traite, tandis qu'un grand nombre d'autres personnes auraient semble-t-il reçu une assistance en tant que victimes présumées de la traite (voir paragraphe 106). Le GRETA relève également que les difficultés observées dans la détection des victimes de la traite, en particulier la traite aux fins d'exploitation par le travail, et l'attention insuffisante accordée à l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants étrangers en Hongrie, limitent le nombre de victimes identifiées et influencent le résultat de la collecte de données.

2. Évolution du cadre juridique

15. Le cadre juridique applicable à la lutte contre la traite reste essentiellement le même que celui qui était décrit dans le premier rapport du GRETA. Aucune modification n'a été apportée aux dispositions du Code pénal (CP) relatives à la traite.

16. De nouvelles dispositions sur la protection des témoins et des victimes ont été apportées par le nouveau Code de procédure pénale (loi n° XC de 2017), qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

⁶ Le nombre de victimes d'infractions pouvant être liées à la traite des êtres humains, telles que le proxénétisme, l'exploitation de la prostitution et le travail forcé, se situait entre 300 et 500 par an sur la période 2014-2018.

⁷ Selon les chiffres mentionnés dans le premier rapport du GRETA sur la Hongrie, 58 victimes présumées de la traite ont été identifiées en 2011, 68 en 2012, 43 en 2013 et 35 en 2014.

⁸ Noémi Katona, *Combating Trafficking of Hungarian Women to Western Europe: A multi-level analysis of the International Law Enforcement Co-operation*, Trends in Organised Crime, 13 février 2019, disponible à l'adresse : https://link.springer.com/epdf/10.1007/s12117-019-09358-7?author_access_token=C820USg56o4WSy9XemhX-fe4RwlQNchNByi7wbcMAY7mgKekR90ooV_kI6VCBS1jZFe3yV3nog2Dezl8UwbXvqj5WpGI6_xE2ZVe-xu8hKpMqJMIQL1CdMV_1IV5zpW0j0LINxDYUuLpT07vi8Bng%3D%3D

17. En outre, plusieurs lois pouvant être considérées comme susceptibles d'avoir un impact sur la lutte contre la traite ont été adoptées en 2017-2018, notamment la loi n° XX de 2017 « portant modification de certaines lois en vue de rendre les procédures relatives à la gestion des frontières plus rigoureuses », la loi n° VI de 2018 « portant modification de certaines lois relatives aux mesures de lutte contre les migrations illégales », dont l'article 11 (1) introduit dans le Code pénal un article 353/A qui confère le caractère d'infraction à la « promotion et facilitation des migrations illégales », la loi n° XLI de 2018 « modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe sur l'immigration » (elle impose une taxe de 25 % aux organisations qui promeuvent l'immigration), et la loi n° LXXVI « sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers », qui fait obligation aux organisations de la société civile recevant un montant équivalent à 22 000 euros ou plus par an de sources étrangères de s'inscrire en tant qu'« organisation recevant des fonds étrangers ».

18. Les modifications susmentionnées du cadre juridique seront examinées plus en détail dans la suite du présent rapport (voir paragraphes 110, 192 et 211 à 214).

3. Évolution du cadre institutionnel

19. Le cadre institutionnel de la lutte contre la traite en Hongrie n'a pas évolué. Le secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes et internationales du ministère de l'Intérieur continue d'agir comme coordonnateur national de la lutte contre la traite ; il préside deux organes chargés d'améliorer la coordination et l'échange d'informations parmi les acteurs concernés. Le premier, le Mécanisme national de coordination contre la traite des êtres humains, réunit des acteurs du secteur public, tandis que le second, la Table ronde des ONG contre la traite des êtres humains, rassemble des représentants d'ONG. Le HCR participe régulièrement à la table ronde des ONG. Au ministère de l'Intérieur, deux fonctionnaires travaillent à plein temps sur les questions relatives à la traite dans le cadre des activités du coordonnateur national.

20. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités hongroises à envisager de créer un poste de rapporteur national indépendant ou de désigner tout autre mécanisme pour le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État. De l'avis du GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris le coordonnateur national, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. La séparation structurelle entre ces fonctions de contrôle et les fonctions exécutives permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et politiques de portée générale. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme en tant qu'entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite des institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention et paragraphe 298 du rapport explicatif).**

4. Plans d'action nationaux

21. Aucune stratégie nationale de lutte contre la traite n'a été adoptée depuis l'expiration de la précédente en 2016⁹. Selon les autorités hongroises, la stratégie nationale couvrant la période 2013-2016 est en cours d'évaluation. Par ailleurs, les autorités ont informé le GRETA qu'une nouvelle stratégie était en cours de préparation. En mars 2019, le gouvernement a adopté la décision 1125/2019 portant approbation d'un plan d'action contre la traite des êtres humains, qui a été développé par le ministère de l'Intérieur fin 2018. Le plan d'action est conçu comme un instrument politique intérimaire jusqu'à l'adoption de la nouvelle stratégie nationale, qui devrait intervenir avant la fin de 2019. Les principales actions prévues par le plan concernent l'amélioration de l'identification des adultes et des enfants victimes de la traite des êtres humains, et l'amélioration de l'assistance à ces personnes, le respect du principe de non-sanction, l'amélioration de la collecte de données, la prévention de la traite des enfants placés dans les institutions publiques de protection de l'enfance et la modification de la définition de la traite dans le CP, notamment l'indication explicite du caractère indifférent de l'accord des victimes.

22. Les autorités hongroises ont mentionné cinq mesures en rapport avec la lutte contre la traite prévues dans le programme national de sécurité dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure de l'Union européenne : 1) organiser des cours de formation à la protection des victimes en rapport avec la lutte contre la traite ; 2) créer un système web destiné à faciliter l'orientation des victimes de la traite et l'observation des tendances en matière de traite ; 3) établir un mécanisme d'orientation transnational avec la Suisse pour soutenir la lutte contre la traite ; 4) promouvoir la coopération entre les acteurs du secteur public et de la société civile et les acteurs, organisations et agences au niveau international afin de renforcer la lutte contre la traite ; 5) mener des programmes de lutte contre la traite et des campagnes de sensibilisation, y compris en ligne.

23. En outre, les autorités ont fait état de la stratégie nationale pour l'inclusion sociale (2011-2020) qui vise notamment à prévenir la traite au sein de la communauté rom et d'autres groupes sociaux vulnérables. La stratégie s'accompagne de mesures énoncées dans des résolutions du gouvernement.

24. En réaction à un rapport sur la prostitution d'enfants publié en 2018 par le Commissaire aux droits fondamentaux, la police nationale a élaboré un plan d'action visant à prévenir cette forme de prostitution (voir aussi paragraphe 117).

25. **Le GRETA se félicite de l'adoption d'un plan d'action intérimaire de lutte contre la traite des êtres humains qui tient compte de quelques-unes des recommandations du GRETA, et considère que les autorités hongroises devraient adopter une stratégie globale contre la traite définissant clairement les activités concrètes et les acteurs responsables de leur mise en œuvre et y allouant des ressources budgétaires, accompagnés d'un mécanisme de suivi de leur mise en œuvre et d'évaluation de leur impact. La stratégie devrait comprendre des mesures visant à :**

- **prendre en considération toutes les victimes de la traite, toutes formes d'exploitation confondues, y compris le mariage forcé, la mendicité forcée, la criminalité forcée et le prélèvement d'organes, en tenant compte de la dimension de genre de la traite ;**
- **s'attaquer à la traite des enfants, en particulier aux fins d'exploitation sexuelle, en tenant compte de la vulnérabilité particulière des enfants ;**
- **attribuer un niveau de priorité élevé à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière ;**

⁹ Pour des informations détaillées sur la stratégie nationale précédente, voir paragraphes 16 à 19 du premier rapport du GRETA sur la Hongrie.

- **renforcer les activités de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et améliorer l'identification des victimes de cette forme de traite et l'assistance à ces personnes, en y associant la société civile, les syndicats, l'inspection du travail et le secteur privé.**

5. Formation des professionnels concernés

26. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient viser à mettre en place, à l'intention des fonctionnaires de police sur l'ensemble du territoire, une formation pratique et régulière sur la traite, notamment en matière d'identification des victimes, de soutien aux victimes pendant la procédure pénale et de protection des victimes. En outre, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient veiller à ce que les autres professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite reçoivent régulièrement une formation sur la traite ; cela concerne en particulier les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail, les gardes-frontières, le personnel d'assistance aux victimes, les fonctionnaires chargés des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière, le personnel chargé de la protection de l'enfance, notamment dans les centres pour mineurs non accompagnés, le personnel consulaire, le personnel éducatif et le personnel médical.

27. Entre janvier 2017 et juin 2018, la Direction nationale de la police et ses partenaires ont dispensé des formations sur la traite à quelque 600 professionnels intervenant dans l'identification et l'orientation des victimes, c'est-à-dire, selon l'arrêté gouvernemental 354/2012, les visiteurs de santé¹⁰, les inspecteurs du travail, les agents de probation, le personnel des services d'aide aux victimes, les agents de la protection de l'enfance, les parents des familles d'accueil, les juges et les policiers. La formation portait sur l'identification, l'orientation et l'assistance des victimes. Avec le soutien du Fonds pour la sécurité intérieure de l'Union européenne, la Direction nationale de la police a élaboré des lignes directrices sur les méthodes d'identification et l'orientation des victimes de la traite, destinées aux membres des services sociaux, des services de prévention et de répression de la criminalité, et des réseaux de protection de l'enfance.

28. En mars 2015, la Direction nationale de la police a organisé un atelier international sur la traite avec le soutien de la Fondation Hans Seidel. L'atelier a été l'occasion d'un échange d'expériences entre la police hongroise, la police allemande, d'autres agences du secteur public hongrois et des ONG.

29. En outre, en 2016, la Direction nationale de la police a organisé une session de formation de deux jours à l'intention des fonctionnaires de la police aux frontières. Les participants ont reçu des informations sur la traite et sur les indicateurs permettant d'identifier les victimes. En 2015, les lignes directrices de Frontex pour l'identification des victimes de la traite ont été intégrées dans la formation de la police aux frontières. D'autres documents Frontex sur le profilage des risques liés à la traite ont été traduits et distribués aux agents de la police des frontières en 2017. L'homologation d'un autre programme de formation destiné aux fonctionnaires de la police aux frontières, intitulé « Comment utiliser le profilage lors des contrôles aux frontières pour identifier les victimes de la traite des êtres humains », était en cours. En outre, 34 686 policiers ont suivi une formation liée à la mise en œuvre du plan d'action de la police pour prévenir la prostitution d'enfants (voir paragraphe 117) et 32 163 policiers ont suivi un cours en ligne sur le thème « Infractions liées à la prostitution et aux tâches de la police dans le traitement de la traite des êtres humains ».

¹⁰ Les visiteurs de santé sont chargés de dispenser des soins aux femmes enceintes et aux mères avec nourrisson, d'effectuer les examens de dépistage et les vaccinations, de fournir des soins d'urgence et d'assurer une éducation à la santé et des consultations familiales.

30. La formation sur la traite des êtres humains fait partie de la formation initiale des procureurs et des greffiers. Une formation sur le thème « Traite des êtres humains et prostitution » a été dispensée du 19 au 22 février 2018 et une autre formation a eu lieu du 18 au 21 mars 2019. D'autres conférences sur des aspects spécifiques de la traite sont organisées chaque année pour 150 à 200 procureurs et greffiers. À titre d'exemple, le 1^{er} avril 2019, un représentant de la Direction nationale de la police a fait un exposé aux procureurs sur l'assistance aux victimes et la traite des êtres humains et un expert du ministère de l'Intérieur a fait une présentation sur la traite des êtres humains en Hongrie.

31. L'École de la magistrature organise des formations et des conférences sur la traite et d'autres sujets connexes à l'intention des juges ; ainsi, 23 juges ont pris part en 2016 à une formation sur la lutte contre la traite et la protection des victimes, et 230 juges ont assisté à deux conférences intitulées « Protéger les victimes de la traite des êtres humains – objectifs et réalisations ».

32. En avril 2016, le ministère de l'Économie nationale et le ministère de l'Intérieur ont organisé une séance de formation d'une journée consacrée à l'identification des victimes de la traite, à l'intention d'inspecteurs du travail des deux plus grandes administrations de comté (Budapest et comté de Pest). En outre, un programme de formation des inspecteurs du travail à l'identification et l'orientation des victimes de la traite a été mis en œuvre par la Direction nationale de la police de mai 2017 à juin 2018. Selon les autorités hongroises, la quasi-totalité des inspecteurs du travail de Hongrie ont suivi cette formation.

33. En 2017, l'Office de l'immigration et de l'asile a dispensé des formations sur l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile à environ 120 travailleurs sociaux et agents chargés des dossiers. La formation était financée conjointement par le Fonds pour la sécurité intérieure de l'Union européenne et le ministère de l'Intérieur hongrois. L'Office de l'immigration et de l'asile a également produit, à l'intention de son personnel, une brochure d'information sur la traite qui présente les dispositions juridiques pertinentes, les procédures d'identification et d'orientation et les mesures d'assistance dont les victimes de la traite peuvent bénéficier. L'ensemble du matériel de formation est disponible sur le site intranet de l'Office. De plus, durant l'été 2018, le personnel de l'Office de l'immigration et de l'asile a suivi des cours accrédités par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) sur « l'audition des personnes vulnérables » et « l'audition des enfants ». En outre, dans le cadre d'un accord de coopération entre l'ONG Humanitarian Baptist Aid et le ministère de l'Intérieur, il est prévu que cette ONG organise des formations.

34. De mai à juin 2015, les services de police du comté de Bács-Kiskun ont tenu trois sessions de formation sur la traite, auxquelles ont participé 20 membres d'un réseau d'alerte précoce pour la protection de l'enfance, dans l'objectif de renforcer la protection des enfants et la prévention de la violence domestique. La police a également organisé une autre formation à laquelle ont assisté une trentaine d'enseignants et d'autres professionnels travaillant avec des enfants.

35. Les 14 et 15 octobre 2015, l'ONG Airline Ambassadors International a dispensé une formation sur la traite à des membres du personnel de l'aéroport de Budapest, y compris des policiers ; la formation portait notamment sur l'identification des victimes et les procédures à suivre pour signaler les cas suspects.

36. Avant de prendre leurs fonctions, les membres nouvellement nommés des services diplomatiques et consulaires doivent suivre une formation approfondie qui comprend des modules de sensibilisation à la traite. Le programme de formation générale des diplomates a été complété, le 27 juin 2016, par une session de formation spécifiquement consacrée à la lutte contre la traite ; 30 futurs consuls y ont assisté. Une session de formation analogue, destinée aux consuls, a été organisée en 2017. La formation dispensée au personnel diplomatique et consulaire porte principalement sur l'identification des victimes hongroises de la traite à l'étranger et l'orientation de ces personnes vers les services d'assistance, mais les participants reçoivent également des informations sur la traite de ressortissants étrangers en Hongrie.

37. Les 26 et 27 mars 2019, les travailleurs sociaux présents sur les zones de transit ont suivi une formation organisée par l'OIM à l'intention des professionnels de première ligne et des agents des services de détection et de répression travaillant avec les migrants et les réfugiés.

38. Le GRETA salue les efforts entrepris par les autorités hongroises pour former différentes catégories professionnelles qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient poursuivre leurs efforts pour dispenser des formations régulières sur la traite à l'ensemble des professionnels concernés et pour intégrer ces formations dans le programme de formation de différentes professions, notamment les policiers, le personnel de l'Office de l'immigration et de l'asile, les travailleurs sociaux, le personnel des zones de transit, le personnel de santé, les procureurs et le corps judiciaire.**

6. Collecte de données et recherches

39. Dans son premier rapport sur la Hongrie, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient intensifier leurs efforts visant à créer et gérer un système complet et cohérent de collecte de données sur la traite, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les acteurs clés et en prévoyant la ventilation de ces données (en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation, du pays d'origine et/ou de destination), aux fins de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques de lutte contre la traite.

40. La responsabilité de la collecte de données sur la traite incombe au ministère de la Justice. Un nouveau système informatique, désigné par son acronyme EKAT¹¹, a été lancé en septembre 2017 ; il doit permettre de recueillir des informations sur les victimes présumées de la traite. La gestion du système est assurée par le ministère de la Justice, mais certaines autorités publiques, certaines ONG et les tuteurs d'enfants non accompagnés peuvent y enregistrer des données. Au moment de la visite du GRETA, 2 195 professionnels avaient suivi une formation pour apprendre à enregistrer des données dans EKAT. Il existe différents niveaux d'accès ; la plupart des acteurs qui saisissent des données sur les victimes présumées qu'ils ont identifiées n'ont accès qu'aux données qu'ils ont eux-mêmes saisies. En revanche, les opérateurs d'EKAT, à savoir le personnel informatique du ministère de la Justice et un fonctionnaire de ce ministère impliqué dans les services d'aide aux victimes, ont accès sans restriction aux données d'EKAT. Les agents publics sont tenus d'enregistrer dans EKAT toute victime présumée de la traite avec laquelle ils peuvent entrer en contact ; pour les organisations de la société civile, la demande d'accès à EKAT et l'enregistrement de données reposent sur le volontariat. À la fin du mois de janvier 2019, le fichier EKAT comptait 28 victimes présumées de la traite. L'enregistrement de l'ensemble des informations personnelles concernant une victime présumée de la traite nécessite son consentement. En l'absence de consentement, il est possible de saisir des informations anonymisées, mais certaines données, telles que l'année de naissance, sont indispensables pour constituer un enregistrement. Les données contenues dans EKAT ne sont pas utilisées à des fins d'enquête, mais principalement pour la coordination, l'orientation vers les services de soutien et la compilation de statistiques. Actuellement, le fichier EKAT ne contient pas de données sur les délais de rétablissement et de réflexion et les titres de séjour. Si la victime reçoit une forme quelconque d'indemnisation, celle-ci est enregistrée dans EKAT par le service d'aide aux victimes.

41. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 13, les autorités hongroises n'ont pas pu fournir au GRETA le nombre de victimes présumées de la traite sur la période de référence (2015-2018). Le GRETA renvoie au rapport sur la collecte de données sur la traite des êtres humains dans l'Union européenne, publiées par la Commission européenne en 2019, selon lequel 507 victimes de la traite ont été enregistrées en Hongrie en 2015, et 489 en 2016¹².

42. Le GRETA salue la création du fichier EKAT et le fait que des informations sur des victimes présumées de la traite puissent être recueillies auprès de nombreux acteurs concernés, y compris les ONG, mais il prend note avec une certaine inquiétude de l'absence de données sur les victimes présumées de la traite pendant la période de référence, qui rend difficile de procéder à une évaluation globale de la

¹¹ *Emberkereskedelem Áldozatainak Azonosítása és Támogatása (EKAT – Système d'identification et d'aide aux victimes de la traite des êtres humains).*

¹² Rapport disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf. Les chiffres concernant la Hongrie figurent à la page 35 du rapport.

situation et d'établir dans quelle mesure l'action contre la traite répond à des besoins réels. **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre toutes les mesures nécessaires pour développer encore davantage la base de données EKAT et la rendre pleinement opérationnelle afin de pouvoir compiler des données statistiques complètes et cohérentes sur la traite des êtres humains, comprenant des données fiables sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes de la traite, dans le but d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques anti-traite. Les statistiques concernant les victimes devraient être collectées auprès de tous les acteurs principaux et pouvoir être ventilées par sexe, âge, type d'exploitation et pays d'origine et/ou de destination. La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.**

43. Dans son premier rapport sur la Hongrie, le GRETA considérait que les autorités devraient mener et encourager des recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux sont une source d'information importante pour concevoir les futures mesures des pouvoirs publics.

44. L'Université d'Europe centrale a publié en 2015 un rapport d'étude intitulé « La traite des enfants en Hongrie ; exploitation sexuelle, mendicité forcée et vol à la tire » (pour certaines conclusions du rapport, voir paragraphes 64 et 116)¹³.

45. En outre, l'ONG Hungarian Baptist Aid (HBA) a participé au projet « *Trafficked and Exploited Minors between Vulnerability and Illegality* » (TEMVI), financé par la Commission européenne, qui étudie le phénomène de la traite des enfants aux fins d'exploitation d'activités criminelles¹⁴. Dans le cadre de ce projet, HBA a également tenu des sessions de formation de six jours, dans différentes régions du pays, à l'intention de différentes catégories de professionnels concernés.

46. Il faut également mentionner le rapport de recherche « *Children on the Move in Hungary* », établi par l'ONG Terre des Hommes en 2016 dans le cadre du projet « *Mario II : Joint Action to Protect Children on the Move in Europe* », lequel a été mis en œuvre avec l'aide financière de l'organisation Oak Foundation¹⁵.

47. La Stratégie nationale d'inclusion sociale II (2015-2017) prévoyait de diligenter des recherches sur le processus par lequel des personnes deviennent victimes de la prostitution et de la traite. À ce titre, une étude sur la prostitution d'enfants a été commandée par le ministère des Ressources humaines. Selon cette étude, qui s'est achevée en mars 2017, entre 200 et 500 enfants pratiqueraient la prostitution en Hongrie. Le ministère a décidé de ne pas rendre cette étude publique, mais a fourni au GRETA un résumé des conclusions selon lequel, lorsque des enfants se prostituent, c'est toujours avec la participation d'une autre personne. L'étude montrerait qu'un tiers des enfants concernés ont subi auparavant des abus sexuels ou des violences domestiques. Selon les autorités hongroises, l'étude n'était pas destinée à être publiée, mais plutôt à servir de base à l'élaboration des parties pertinentes de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains (voir paragraphe 21).

48. Dans le cadre d'un projet de l'OIM et de la Direction nationale de la police visant à mener une campagne de sensibilisation intitulée « Soyez informé ! » (voir paragraphe 51), l'OIM a effectué des recherches afin de déterminer le niveau de sensibilisation du grand public au sujet de la traite. L'étude comprenait des recherches documentaires, la collecte et le traitement des résultats d'enquêtes sur la traite et des entretiens approfondis avec des experts. Parallèlement à ces travaux qualitatifs, il a été procédé à un sondage auprès de 1000 personnes au niveau national. Le sondage a montré que les personnes

¹³ Disponible à l'adresse <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/cps-book-child-trafficking-in-hungary-2015.pdf>.

¹⁴ Le rapport du projet, y compris les analyses concernant la Hongrie, est disponible à l'adresse https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2016/07/Report_en_web.pdf.

¹⁵ http://tdh-europe.org/upload/document/7252/Research%20Children%20on%20the%20Move%20Hungary_final.pdf.

interrogées étaient bien informées de ce qu'est la traite et des formes qu'elle peut prendre, et que la traite était considérée comme un problème grave et de grande ampleur touchant principalement les toxicomanes, les chômeurs et les enfants placés en institution. Environ un tiers des personnes interrogées ont indiqué qu'elles seraient prêtes à répondre à des offres d'emploi à l'étranger sur internet n'offrant qu'un numéro de téléphone comme moyen de contact et/ou ne mentionnant pas le nom de l'employeur, exigeant le paiement préalable d'honoraires et précisant que la connaissance de la langue du pays étranger n'est pas exigée.

49. Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient promouvoir et financer des recherches supplémentaires sur l'ampleur et la nature de la traite en Hongrie, en particulier la traite des enfants et la traite aux fins d'exploitation par le travail. En outre, le GRETA invite les autorités hongroises à mener des recherches sur la diffusion en ligne et en direct d'abus sexuels sur enfants et sur ses liens éventuels avec la traite des êtres humains.

III. Constats article par article

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Mesures de sensibilisation (article 5)

50. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient poursuivre leurs efforts de sensibilisation destinés aux groupes vulnérables à la traite, prévoir et mettre en œuvre des activités de prévention et de sensibilisation à la traite à l'intérieur de la Hongrie, et sensibiliser le grand public aux différentes formes de traite, par exemple au moyen d'une campagne nationale de sensibilisation.

51. D'avril 2017 à décembre 2018, l'OIM, en partenariat avec la Direction nationale de la police, a mené une campagne de sensibilisation intitulée « Soyez informé ! ». La campagne visait à informer le public sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, qui sont les méthodes les plus fréquemment employées par les trafiquants, et sur les services auxquels les victimes peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide, dans une optique de prévention de la traite en Hongrie et à l'étranger. La campagne de sensibilisation s'adressait aux groupes vulnérables et au grand public vivant dans les zones les plus touchées, c'est-à-dire les comtés de Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád et Heves, et la ville de Budapest.

52. Le ministère de l'Intérieur gère des sites web d'information sur la traite en hongrois¹⁶ et en anglais¹⁷. Les sites web sont mis à jour au moins une fois par semaine avec des nouvelles, des appels à propositions de projets et d'autres informations pertinentes concernant la traite des êtres humains, ainsi qu'une page Facebook avec des messages postés en hongrois et en anglais¹⁸.

¹⁶ <http://emberkereskedelem.kormany.hu>

¹⁷ <http://thb.kormany.hu>

¹⁸ <http://facebook.com/thbHungary>

53. Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient entreprendre des efforts continus et méthodiques pour sensibiliser le public et les groupes vulnérables à la traite. L'évaluation des résultats obtenus devrait faire partie intégrante des futurs projets de sensibilisation.

b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5)

54. Outre les éléments en rapport avec le droit du travail, la santé et la sécurité, les inspecteurs du travail contrôlent la situation des travailleurs étrangers au regard du droit de séjour et le respect, par les employeurs, de leurs obligations en la matière¹⁹. Les inspecteurs du travail peuvent effectuer des inspections en tout lieu de travail, à tout moment, sans préavis. L'article 4(3) de la loi n° LXXV de 1996 sur l'inspection du travail a été modifiée en 2017 pour habiliter les inspecteurs du travail à procéder, à partir du 1^{er} janvier 2018, à des inspections sur site dans des domiciles privés. La Hongrie dispose de 204 inspecteurs du travail, qui effectuent quelque 15 000 inspections par an. En outre, il y a environ 200 inspecteurs de la sécurité du travail. Les inspecteurs du travail et la police organisent parfois des inspections conjointes (voir paragraphe 90), par exemple dans des boîtes de nuit. Les inspecteurs du travail ne sont pas compétents pour enquêter sur des infractions pénales telles que les infractions de traite aux fins de travail forcé, mais la loi les oblige à signaler tout cas présumé de traite à la police²⁰. Si l'affaire concerne un ressortissant d'un pays tiers, elle doit être communiquée à l'Office de l'immigration et de l'asile. Les inspecteurs du travail disposent d'un formulaire qu'ils sont censés remplir lorsqu'ils sont confrontés à un cas présumé de traite ; cependant, aucun cas de ce type n'a été enregistré par les inspecteurs du travail dans le fichier EKAT (voir paragraphe 89), ce qui s'expliquerait par le fait qu'un tel enregistrement est soumis au consentement de la victime. En 2018, des inspecteurs du travail ont été formés à l'utilisation du formulaire et à la saisie d'informations dans le fichier EKAT.

55. Selon les représentants de l'Inspection du travail, les secteurs d'activité qui présentent un risque de traite sont l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration. Des médias ont publié des reportages sur l'exploitation dans le secteur agricole²¹ ; les représentants de la police que le GRETA a rencontrés à Békéscsaba ont également mentionné un certain nombre de cas. Les personnes exposées au risque d'exploitation dans l'agriculture sont des ressortissants des pays voisins, comme la Roumanie, qui sont d'origine hongroise et viennent en Hongrie en tant que travailleurs saisonniers. Le ministère des Finances a souligné que l'agriculture fait partie des secteurs considérés comme prioritaires pour les inspections du travail.

56. Les agences de placement temporaire hongroises doivent obtenir un agrément ; hormis cela, leurs activités ne font l'objet d'aucun contrôle particulier. L'inspection du travail n'est pas compétente pour vérifier dans quelles conditions les travailleurs recrutés à l'étranger pour un emploi en Hongrie se voient proposer un hébergement, un service de transport ou d'autres mesures pour leur permettre d'occuper l'emploi en question.

¹⁹ Conformément aux alinéas (1), (2) et (8) de l'article 71 de la loi II de 2007 relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers. Le mandat des inspecteurs du travail est défini à l'article 3 de la loi LXXV de 1996 sur l'inspection du travail.

²⁰ Conformément à l'article 101 de la loi CL de 2016 sur la procédure de l'administration publique générale, « lorsque l'inspection réglementaire constate une infraction, l'autorité a) ouvre une procédure ou b) si l'infraction découverte relève de la compétence d'un autre organisme, l'autorité engage la procédure auprès de cet organisme » (traduction non officielle).

²¹ https://hvg.hu/gazdasag/20180424_csanadpalota_rabszolgamunka_birosag_itelet_rabszolga_csicskzattatas_gadoros_kenyszer_munka (en hongrois). Version anglaise disponible à l'adresse <https://hvg.hu/english>.

57. Le Portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES)²² offre des informations sur les possibilités d'emploi dans les pays européens et attire l'attention sur certains risques, tels que les offres d'emploi trompeuses. Il présente également des informations sur les services auprès desquels on peut obtenir de l'aide en cas de tromperie. L'équipe hongroise d'EURES effectue en arrière-plan des vérifications concernant les employeurs, les agences de placement et l'authenticité de certaines offres d'emploi.

58. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, et en particulier :**

- **veiller à ce qu'une formation continue soit dispensée aux inspecteurs du travail pour permettre l'identification proactive des victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que les inspections du travail disposent de ressources suffisantes et visent des secteurs économiques qui présentent un risque de traite élevé, notamment le secteur agricole ;**
- **séparer les fonctions de répression des infractions à la législation sur les migrations des fonctions d'inspection du travail et veiller à ce que les inspecteurs du travail apportent une attention prioritaire à la détection des travailleurs en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite ;**
- **renforcer le contrôle des agences de recrutement et de travail temporaire et examiner le cadre législatif à la recherche de lacunes pouvant limiter les mesures de protection ou de prévention ;**
- **continuer de sensibiliser d'autres fonctionnaires concernés, y compris les policiers, les procureurs et les juges, à la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes ;**
- **sensibiliser le public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, aux risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme²³ et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises²⁴.**

c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5)

59. Le GRETA a été informé que la conduite d'activités de sensibilisation à la traite en Hongrie relève principalement de la compétence de la police. De 2015 à 2017, les services de police de plusieurs comtés ont mené une série d'actions de sensibilisation à l'intention des enfants, afin de les mettre en garde contre les risques liés à la traite. En 2017 par exemple, afin de prévenir la victimisation des jeunes qui quittent les foyers pour enfants, la police a fait des présentations sur les risques liés aux sites de rencontre en ligne, à la traite et à l'exploitation de la prostitution. Elle a ainsi organisé 510 séances d'information auxquelles ont participé 14 005 élèves et étudiants, 30 séances d'information pour 345 enseignants et 61 séances d'information pour 1 717 parents.

60. À titre d'exemple, la direction de la police du comté de Baranya a mené un projet de prévention intitulé « Es-tu certain de vouloir cela ? », destiné aux établissements d'enseignement et aux foyers pour

²²<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2768&countryId=HU&acro=Imi&lang=fr®ionId=HU0&nuts2Code=%20&nuts3Code=®ionName=National%20Level>

²³ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

²⁴ [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016, lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres.

enfants. La direction de la police du comté de Jász-Nagykun-Szolnok a fait une série de présentations sur le thème « L'esclavage moderne : la traite des êtres humains » à l'Institut de protection de l'enfance et dans des établissements d'enseignement professionnel et secondaire ; au total, 894 élèves ont assisté aux présentations. Dans le comté de Veszprém, un projet intitulé « Un rêve ou un cauchemar ? », destiné aux élèves des internats de l'enseignement secondaire, portait sur les risques liés à la traite dans les emplois à l'étranger ou lors de la recherche de partenaires en ligne. Une journée de sensibilisation à la traite a été organisée le 20 septembre 2017 dans le comté de Borsod-Abaúj-Zemplén à l'intention des jeunes filles âgées de 14 à 18 ans placées en institution. Le personnel des institutions a également participé à l'événement, auquel ont assisté 60 enfants et 40 adultes au total. En outre, à la demande d'une école locale et d'un foyer pour enfants, la direction de la police du comté de Jász-Nagykun-Szolnok a fait une présentation, le 21 novembre 2016, sur les risques liés à la traite aux fins de prostitution lorsque l'on part travailler à l'étranger.

61. Le ministère des Ressources humaines finance et mène depuis 2012 un programme de prévention de la traite qui s'adresse aux enfants âgés de 14 à 18 ans. Le programme, dans sa phase pilote, a été conduit sur la période 2012-2015 et a touché quelque 3 600 élèves. Il a été prolongé de 2016 à 2019 et est mis en œuvre par 17 ONG. Le programme met les enfants en garde contre les offres d'emploi douteuses et autres promesses d'argent facile, mais aussi contre les méthodes employées par les « loverboys » (des proxénètes qui prétendent être amoureux d'une fille ou d'une jeune femme pour exercer une emprise sur elle et la forcer à se prostituer).

62. L'ONG Anthropolis Association a mené une série d'activités anti-traite au cours de la période de référence ; elle a notamment fait traduire et enrichi un manuel destiné aux enseignants, expliquant comment discuter de l'esclavage moderne avec des enfants âgés de 11 à 18 ans. Elle a également entrepris des activités de sensibilisation auprès du personnel des services sociaux et de protection de l'enfance au niveau local²⁵. En outre, l'ONG Hungarian Baptist Aid se rend dans des établissements d'enseignement primaire et secondaire pour faire des présentations sur la traite aux fins de travail forcé ou d'exploitation sexuelle ; environ 1500 enfants assistent à ces présentations chaque année²⁶. Elle mène aussi un travail de prévention similaire dans les centres d'accueil d'urgence pour enfants.

63. Pour se rendre à l'étranger sans leurs parents, c'est-à-dire seuls ou accompagnés d'un autre adulte, les enfants hongrois doivent être munis d'une autorisation écrite de leurs parents. Toutefois, la traite d'enfants hongrois à l'étranger a lieu généralement dans d'autres pays de l'espace Schengen, à l'intérieur duquel il n'y a pas de contrôles aux frontières pour vérifier si les enfants sont en possession d'une autorisation parentale, ce qui rend cette mesure de sécurité inefficace.

²⁵ <http://anthropolis.hu/english/>

²⁶ <http://www.hbaid.org/hungarian-baptist-aid>

64. Certaines sources suggèrent que la plupart des enfants victimes de la traite en Hongrie proviendraient des communautés roms²⁷ ; en raison des insuffisances de la collecte de données sur les victimes de la traite, et du fait que l'appartenance ethnique n'est pas enregistrée, cela ne peut être vérifié. Selon des travaux de recherche, les ONG hésiteraient à s'attaquer au phénomène de la traite à cause de la stigmatisation des communautés roms que cela pourrait entraîner et de la criminalité sévissant dans ces communautés²⁸. Les enfants victimes de la traite proviennent fréquemment de quartiers défavorisés, appelés « quartiers ségrégués », qui sont habités par une proportion importante de familles roms²⁹. Le GRETA s'est rendu dans un « quartier ségrégué » dans lequel l'exploitation des jeunes filles et des femmes par la prostitution serait répandue et le proxénétisme serait considéré comme une perspective d'avenir pour les jeunes garçons³⁰. L'adoption de politiques sociales restrictives et l'aggravation de la pauvreté dans les communautés roms ont entraîné une augmentation, dans les quartiers défavorisés, du nombre d'enfants dont les travailleurs sociaux considèrent que leurs familles ne peuvent leur offrir des conditions de vie satisfaisantes et qui sont placés en famille d'accueil ou dans des foyers pour enfants³¹.

65. Selon certaines sources, les enfants qui sont placés dans des foyers pour enfants sont exposés à un risque important d'exploitation ou d'abus car ces établissements ne disposent pas de suffisamment de personnel pour venir en aide aux enfants violentés ou traumatisés, et aucune évaluation des besoins n'est effectuée durant la procédure de placement³². Le plan d'action contre la traite des êtres humains adopté par le Gouvernement hongrois en mars 2019 (voir paragraphe 21) prévoit des mesures visant à prévenir la traite des enfants vulnérables placés dans des institutions publiques de protection de l'enfance.

66. Le ministère des Ressources humaines a lancé en 2015 un programme visant à empêcher les filles roms âgées de 10 à 18 ans d'abandonner l'école. Le programme, qui bénéficie du soutien de l'UE, est divisé en 87 projets locaux qui sont mis en œuvre par des organisations de la société civile et des collectivités locales.

67. Les enfants qui vivent et qui travaillent dans la rue peuvent être particulièrement vulnérables à la traite. Selon certaines sources, environ 4000 jeunes enfants en Hongrie n'ont pas d'adresse valable, ce qui fait qu'ils ne sont pas pris en charge par les services publics³³.

68. Tout en prenant note des mesures prises pour attirer l'attention sur la traite des enfants, le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts de prévention contre cette forme de traite, et en particulier à :

- **sensibiliser et former le personnel qui travaille avec des enfants, y compris dans les établissements d'hébergement, ainsi que les autres professionnels de la protection de l'enfance dans tout le pays ;**
- **sensibiliser les enfants, y compris les enfants placés en institution, à la sécurité en ligne et aux risques liés à la traite ;**
- **prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la prévention de la traite au moyen d'initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite, y compris en menant des actions de terrain et en favorisant l'accès à l'éducation et à l'emploi dans les communautés roms.**

²⁷ Zsuzsanna Vidra, Kitti Baracsi, Noémi Katona et Viktoria Sebhelyi : *Child Trafficking in Hungary; Sexual Exploitation, forced Begging and Pickpocketing*, Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale, 2015, page 108.

²⁸ Ibid., page 109.

²⁹ Ibid., page 42.

³⁰ Ibid., pages 42-43.

³¹ Ibid., page 43.

³² Ibid., page 4.

³³ <https://budapestbeacon.com/tens-of-thousands-of-hungarian-children-denied-access-to-basic-services/>

d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)

69. Le GRETA note que si la traite aux fins de prélèvement d'organes, telle que définie par la Convention, et le trafic d'organes, tel que défini par les articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains³⁴, sont deux infractions distinctes, elles présentent certaines similitudes et des causes semblables, par exemple le nombre insuffisant d'organes pour répondre aux besoins en matière de transplantation et les difficultés, notamment économiques, qui mettent les individus en situation de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures destinées à prévenir le trafic d'organes peuvent contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et réciproquement³⁵. Parmi les mesures préventives nécessaires, le GRETA souligne l'importance d'établir un système national solide et transparent pour le prélèvement et la transplantation d'organes humains et d'assurer la formation des professionnels de santé. Le GRETA souligne également l'importance de mener une enquête approfondie sur chaque cas dans lequel apparaissent des informations ou des soupçons concernant la traite aux fins de prélèvement d'organes, en accordant une attention particulière à l'abus de la situation de vulnérabilité du « donneur » et en veillant à ce que celui-ci soit considéré comme une victime de la traite.

70. La transplantation d'organes et de tissus prélevés sur des donneurs vivants et décédés est régie par la loi n° CLIV de 1997 sur les soins de santé. Toute personne décédée est considérée comme un donneur d'organes potentiel si elle ne s'y est pas formellement opposée de son vivant. En ce qui concerne les donneurs vivants, le don d'organes et de tissus est autorisé à condition que le donneur jouisse de sa capacité juridique et qu'il existe un lien de parenté étroit avec le receveur. Le don d'organes peut être autorisé à titre exceptionnel, sur demande conjointe, entre un donneur et un receveur qui entretiennent une relation affective. De telles demandes sont examinées par le comité d'éthique qui doit établir l'existence d'une telle relation et s'assurer qu'aucune forme de contrainte ou de tromperie n'entre en jeu. L'exportation d'organes prélevés en Hongrie est soumise à l'approbation du Médecin-conseil national.

71. Le ministère des Ressources humaines a lancé un programme de prévention dans les écoles, destiné à mettre les enfants en garde contre des personnes qui pourraient leur proposer de l'argent en échange d'un organe.

72. La Hongrie n'a pas signé la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains. **Le GRETA encourage les autorités hongroises à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, car cela contribuerait à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes.**

e. Mesures destinées à décourager la demande (article 6)

73. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient intensifier leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile et le secteur privé.

74. Un certain nombre de programmes ont été mis en œuvre, qui visaient à déconseiller au public d'utiliser les services fournis par des personnes en situation de prostitution ou d'exploitation par le travail forcé. Par exemple, le ministère de l'Intérieur a assuré en août 2016 et 2017 une présence au festival annuel de musique et d'art Sziget pour sensibiliser le public à la traite, tout comme l'OIM, son partenaire de coopération. L'Office fédéral autrichien de police criminelle et le Comité de coordination des ONG allemandes de lutte contre la traite des êtres humains (KOK) ont également organisé des activités de sensibilisation à l'occasion du festival, durant la période de référence.

³⁴ Ouverte à la signature à Saint-Jacques-de-Compostelle le 25 mars 2015 ; en vigueur depuis le 1^{er} mars 2018.

³⁵ Voir [l'étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies sur le trafic d'organes, de tissus et de cellules et la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes](#) (2009), en particulier les pages 55 et 56 (étude en anglais uniquement, [résumé général](#) en français), ainsi que l'étude thématique de l'OSCE intitulée « *Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region: Analysis and Findings* », OSCE Occasional Paper No. 6 (2013).

75. Il n'existe toujours pas de disposition incriminant spécifiquement le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite (voir paragraphe 167). L'article 203 du CP incrimine l'utilisation des services d'enfants se livrant à la prostitution. Toutefois, le GRETA n'a reçu aucune information concernant des mesures destinées à décourager la demande de services sexuels fournis par des enfants.

76. À la connaissance du GRETA, aucune initiative n'a été prise par des entreprises privées pour prévenir la traite et le travail forcé dans leurs chaînes d'approvisionnement.

77. Le GRETA souligne la nécessité de s'attaquer à la demande en tant que cause profonde de la traite et de prendre des mesures visant à sensibiliser le grand public à sa responsabilité vis-à-vis des situations de traite. D'autre part, les médias et les entreprises pourraient jouer un rôle important pour décourager la demande.

78. Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles et autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :

- **mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;**
- **attirer l'attention, en particulier des hommes et des garçons, sur la traite et les autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liées à la prostitution ;**
- **attirer l'attention sur le rôle et la responsabilité des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;**
- **travailler étroitement avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁶.**

f. Mesures aux frontières (article 7)

79. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient accroître leurs efforts visant à détecter les cas de traite lors des contrôles aux frontières, notamment grâce à une formation supplémentaire des gardes-frontières sur l'identification des victimes de la traite.

80. La direction de la police aux frontières a publié une version hongroise du manuel de Frontex sur l'identification des victimes potentielles de la traite aux frontières extérieures de l'espace Schengen³⁷.

81. Pour détecter des victimes potentielles de la traite, la police aux frontières utilise des indicateurs tels que le type de document de voyage, la société de transport, le comportement de l'intéressé et ses déclarations sur l'objet de son séjour. Les gardes-frontières ont reçu l'instruction de procéder à un interrogatoire plus approfondi lorsqu'un passager présente plusieurs indicateurs de la traite. En ce qui concerne la détection des victimes potentielles de la traite dans les zones de transit, voir les paragraphes 91 à 96.

³⁶ Mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies ; HR/PUB/11/04, Nations Unies, 2011, disponible à l'adresse : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

³⁷ Disponible à l'adresse : http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/CE_lineeguida_vittimeditratta.pdf.

82. Le GRETA souligne qu'il est important que le personnel qui effectue les contrôles aux frontières, notamment les premiers contrôles d'identité et les vérifications secondaires en cas de doute sur l'identité d'une personne, connaisse les indicateurs permettant de détecter les cas potentiels de traite, et sache faire la distinction avec les cas d'immigration irrégulière. D'autre part, le GRETA observe qu'il importe de sensibiliser les sociétés de transport au problème de la traite, en particulier compte tenu du fait que la Hongrie fait partie de l'espace Schengen à l'intérieur duquel il n'y a généralement pas de contrôle aux frontières.

83. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient intensifier leurs efforts visant à détecter les victimes de la traite lors des contrôles aux frontières, et en particulier :**

- **renforcer la formation des membres de la police aux frontières chargés des contrôles d'identité pour qu'ils sachent mieux détecter les signes indiquant qu'une personne pourrait être victime de la traite ;**
- **dispenser une formation pratique approfondie à un certain nombre de membres de la police aux frontières pour qu'ils soient en mesure d'aider leurs collègues à détecter les signes de traite et à mener les interrogatoires de vérification secondaire ;**
- **sensibiliser les sociétés de transport à la détection des victimes à l'aide des indicateurs de la traite.**

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes

a. Identification des victimes (article 10)

84. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention, et notamment, à s'abstenir d'exiger le consentement écrit des victimes de la traite pour les identifier, à renforcer l'identification des victimes de la traite interne et à adopter un cadre pour l'identification de victimes de la traite parmi les ressortissants de pays tiers.

85. Comme expliqué dans le premier rapport du GRETA, l'arrêté gouvernemental n° 354/2012 (XII.13) relatif aux mesures d'identification des victimes de la traite des êtres humains régit l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers les services d'assistance³⁸. Selon les autorités hongroises, cet arrêté constitue le mécanisme national d'orientation des victimes de la traite en Hongrie. Toutefois, le GRETA demeure préoccupé par le fait que l'arrêté ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers sans titre de séjour. En février 2019, l'Office de l'immigration et de l'asile a proposé d'étendre l'application de l'arrêté n° 354/2012 aux ressortissants de pays tiers et aux personnes apatrides. En outre, l'arrêté continue d'exiger des victimes présumées de donner un consentement écrit avant qu'elles puissent être officiellement identifiées comme victimes de la traite et recevoir de l'assistance. Selon les autorités hongroises, l'absence de déclaration écrite de consentement n'entraîne pas le refus d'accorder aux victimes présumées de la traite les services sanitaires ou sociaux dont elles ont besoin.

³⁸

Voir paragraphes 125 et 126 du premier rapport du GRETA sur la Hongrie.

86. En vertu de l'arrêté n° 354/2012, les catégories professionnelles habilitées à procéder à l'identification de victimes de la traite sont les suivantes : prestataires de soins de santé, administrations du secteur de la santé, prestataires de services à la personne, établissements de l'enseignement public, police, inspection du travail, consulats, gardes-frontières, Office de l'immigration et de la nationalité et, depuis le début de l'année 2018, services d'aide aux victimes³⁹, services de probation et services d'aide juridique. Un ensemble d'indicateurs sont utilisés pour identifier les victimes de la traite, aux fins de différentes formes d'exploitation, sur la base de motifs raisonnables.

87. L'arrêté gouvernemental n° 354/2012 n'attribue pas de rôle officiel aux ONG dans l'identification des victimes de la traite. Le GRETA constate avec préoccupation qu'à la suite de l'incrimination de la « promotion et facilitation des migrations illégales » en vertu du nouvel article 353/A du CP (voir paragraphes 111 et 211), les ONG risquent de se trouver en infraction lorsqu'elles approchent des ressortissants étrangers potentiellement victimes de la traite dans l'intention de leur fournir des informations sur les dispositions juridiques les concernant et les services d'assistance dont ils peuvent bénéficier. Les autorités hongroises ont indiqué que les ONG qui s'approcheraient de ressortissants de pays tiers qu'elles considèrent comme d'éventuelles victimes de la traite des êtres humains ne seraient pas accusées de promouvoir et de faciliter la migration irrégulière. Parallèlement, elles ont précisé que l'apport d'un soutien à l'ouverture d'une procédure d'asile à des personnes « non éligibles au statut de réfugié » relève de l'article 353/A du CP. Le GRETA est d'avis que, faute d'interprétation suffisamment claire, l'article 353/A continue dans la pratique d'avoir un effet dissuasif sur les ONG spécialisées dans la fourniture de conseils et d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains.

88. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA⁴⁰, le service téléphonique national de gestion des crises et d'information (OKIT) est une ligne d'assistance téléphonique anonyme gratuite. Il reçoit les appels de victimes de violence domestique et de la traite, ou de toute personne ayant des informations sur des victimes éventuelles, et peut directement orienter les victimes de la traite vers un foyer spécialisé. L'OKIT a été créé en avril 2005 ; le service est assuré par la société Family-Friendly Country Non-profit Public Benefit Ltd avec le soutien financier du ministère des Ressources humaines. Le personnel qui assure les permanences téléphoniques doit tout d'abord suivre une formation d'une semaine, qui porte entre autres sur la procédure à suivre en cas d'appel en rapport avec la traite. Ces dernières années, la ligne a reçu entre 7000 et 8000 appels par an. Le nombre d'appels en rapport avec la traite était de 23 en 2015, 23 en 2016, 14 en 2017 et 34 durant les 10 premiers mois de 2018. L'OKIT a coordonné le transfert de victimes de la traite dans un foyer temporaire. Selon les autorités hongroises, l'OKIT serait lié à la plateforme de collecte de données sur la traite des êtres humains, EKAT (voir paragraphe 40).

89. Comme indiqué au paragraphe 40, en septembre 2017, le ministère de la Justice a mis en place le système informatique EKAT qui permet à différents acteurs de signaler des victimes présumées de la traite. À la fin du mois de janvier 2019, le fichier EKAT comptait 28 victimes présumées de la traite.

90. En ce qui concerne l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, le GRETA a été informé que le 11 novembre 2016, les inspecteurs du travail du comté de Pest ont effectué une inspection conjointe avec l'inspection du travail du district de Gyál, l'inspection de la santé et de la sécurité au travail et la direction des services de police du comté de Pest. Au cours de l'inspection, les inspecteurs du travail ont rencontré une personne qui présentait clairement les signes de traite correspondant aux indicateurs mentionnés dans l'arrêté gouvernemental n° 354/2012, tels que des blessures visibles, l'hébergement sur le lieu de travail, l'absence de contrat de travail et l'absence d'inscription auprès des autorités fiscales. Cependant, la personne concernée ne se considérait pas comme une victime de la traite et a refusé de remplir le formulaire d'identification annexé à l'arrêté gouvernemental. Les inspecteurs du travail ont signalé le cas à l'OKIT, mais celui-ci a déclaré ne pas pouvoir intervenir si la victime ne demandait pas elle-même à être assistée. Compte tenu de son mauvais état de santé, la personne a été transférée dans un établissement médical.

³⁹ Il existe 100 services de l'Etat d'aide aux victimes dans tout le pays ; certains d'entre eux auraient orienté des victimes de la traite vers des foyers.

⁴⁰ Voir paragraphe 30 du premier rapport du GRETA.

91. Selon l'article 80/J de la loi sur l'asile⁴¹, pendant une « situation de crise causée par une immigration massive », les demandes d'asile ne peuvent être faites que dans les deux zones de transit situées à la frontière serbo-hongroise (cette restriction ne s'applique pas aux personnes qui résident déjà légalement en Hongrie). Aucune exception n'est prévue pour les victimes de la traite qui demandent l'asile en Hongrie, qui doivent donc entrer dans les zones de transit. Les demandeurs d'asile ne peuvent entrer que dans l'une des deux zones de transit de Tompa et Röszke, par le côté serbe de la clôture érigée le long de la frontière entre la Hongrie et la Serbie. À la date du 6 juin 2019, 114 demandeurs d'asile étaient retenus dans la zone de transit de Röszke et 126 dans la zone de transit de Tompa. Le nombre de demandes d'asile soumises aux autorités hongroises a considérablement baissé d'année en année : il était de 177 135 en 2015, 29 361 en 2016, 3 397 en 2017 et 507 du 1^{er} janvier au 31 juillet 2018. Au total, l'asile a été accordé à 459 personnes tandis que 1 993 personnes ont bénéficié d'une protection subsidiaire et 105 personnes se sont vu accorder une tolérance de séjour⁴².

92. À l'époque de la visite effectuée par le GRETA en décembre 2017 dans le cadre de la procédure d'urgence, il n'avait pas été établi de procédures ou de lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite dans les zones de transit et leur orientation vers des services d'assistance et de protection. La plupart des personnes travaillant dans les zones de transit que la délégation du GRETA a interrogées en décembre 2017 n'ont pas pu fournir d'explications claires sur les procédures à suivre ni sur les autorités compétentes pour prendre des décisions en matière d'identification et d'orientation des victimes⁴³.

93. Selon les autorités hongroises, les règles relatives à la procédure d'identification des victimes de la traite énoncées dans l'arrêté gouvernemental n° 354/2012 doivent également être appliquées dans les zones de transit⁴⁴. Le personnel de l'Office de l'immigration et de l'asile est tenu de procéder à un interrogatoire d'identification lorsqu'un demandeur présente des signes révélateurs d'une victime potentielle de la traite. Si le résultat de l'interrogatoire tend à renforcer le soupçon de traite, la personne concernée doit être orientée vers les services d'aide aux victimes, à condition toutefois qu'elle confirme par écrit être victime de la traite. Le GRETA a été informé que, de février à mai 2018, le personnel de l'Office de l'immigration et de l'asile a effectué 14 interrogatoires d'identification avec des victimes potentielles de la traite dans les deux zones de transit, en s'appuyant sur le formulaire d'identification annexé à l'arrêté gouvernemental n° 354/2012. Au moment de la visite d'évaluation de deuxième cycle du GRETA, deux victimes potentielles de la traite (originaires de l'Afghanistan et de l'Iran) avaient été détectées dans les zones de transit sur la base des indicateurs de la traite. Le GRETA a été informé que, ces personnes ayant refusé de signer le formulaire confirmant qu'elles étaient victimes de la traite et ne souhaitant pas coopérer avec les services d'enquête, elles n'ont bénéficié d'aucune assistance spécialisée. Au cours de l'année 2018, d'autres interrogatoires d'identification ont été menés, mais aucun n'a permis d'identifier des victimes de la traite des êtres humains. Selon les autorités hongroises, au cours de la période qui a suivi la visite du GRETA, des questions portant spécifiquement sur la traite ont été ajoutées aux questions standard utilisées dans les entretiens de demande d'asile. Les autorités ont indiqué qu'en janvier 2019, un demandeur d'asile a été identifié comme victime de la traite grâce à l'utilisation de la fiche d'identification révisée élaborée par l'Office de l'immigration et de l'asile et l'ONG Hungarian Baptist Aid après la visite du GRETA.

⁴¹ Introduit par la loi n° XX de 2017 « portant modification de certaines lois en vue de rendre les procédures relatives à la gestion des frontières plus rigoureuses ».

⁴² Dans ce contexte, la tolérance de séjour est une protection contre l'éloignement des individus qui ne peuvent être reconnus comme réfugiés ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire, conformément à l'article 52/A de la loi n° II de 2007 relative à l'entrée et au séjour de ressortissants de pays tiers (loi relative aux étrangers).

⁴³ Rapport établi par le GRETA dans le cadre de la procédure d'urgence, paragraphe 26.

⁴⁴ Rapport établi par le GRETA dans le cadre de la procédure d'urgence, paragraphe 22.

94. Une brochure expliquant ce qu'est la traite est diffusée depuis janvier 2018 dans tous les locaux de l'Office de l'immigration et de l'asile. La brochure présente les coordonnées des services publics et des ONG qui offrent une assistance aux victimes de la traite ; elle est disponible en plusieurs langues (anglais, français, arabe, dari, farsi, ourdou, pachto, kurde, chinois (mandarin), serbe et ukrainien).

95. D'après les informations fournies par l'Office de l'immigration et de l'asile, les victimes de la traite identifiées parmi les demandeurs d'asile dans les zones de transit seraient en principe hébergées séparément des autres demandeurs au sein de la zone de transit. Les autorités ont également indiqué que l'Office de l'immigration et de l'asile peut orienter les victimes de la traite identifiées vers un placement en dehors de la zone de transit, dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, où elles seront hébergées séparément. Le GRETA a été informé que les demandeurs d'asile peuvent, à titre exceptionnel, être autorisés à quitter les zones de transit, notamment pour recevoir des soins médicaux qui ne peuvent être dispensés dans ces zones. Cependant, il semble qu'en « situation de crise causée par une immigration massive », il n'existe pas de disposition juridique prévoyant d'héberger en dehors des zones de transit les demandeurs d'asile, notamment les victimes de la traite qui se trouvent parmi eux.

96. Les travailleurs sociaux sont chargés de remplir un questionnaire afin d'établir les besoins d'assistance psychosociale des demandeurs d'asile qui ont probablement subi des traumatismes, par exemple les victimes de torture ou de violences psychologiques, physiques ou sexuelles. Toutefois, le droit hongrois ne prévoit pas la possibilité de permettre aux demandeurs d'asile retenus dans la zone de transit de quitter cette zone, même s'ils sont reconnus comme vulnérables.

97. Le GRETA note que les services d'aide aux victimes, les services de probation et les services d'aide juridique ont été ajoutés à la liste des catégories professionnelles habilitées à procéder à l'identification des victimes de la traite, et que des questions relatives à la traite ont été ajoutées aux questions standard abordées lors des entretiens de demande d'asile. **Toutefois, le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **s'abstenir d'exiger le consentement écrit des victimes de la traite pour les identifier et leur fournir une assistance ;**
- **adopter un cadre pour l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants de pays tiers sans titre de séjour, dans lequel la procédure d'identification soit dissociée de la coopération de la victime présumée à l'enquête ;**
- **améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière (en ce qui concerne la formation, voir paragraphe 38) ;**
- **organiser la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les inspecteurs du travail, la police et d'autres services compétents dans les secteurs à risque ;**
- **permettre aux ONG spécialisées ayant une expérience en matière d'identification des victimes de la traite et d'assistance à ces personnes d'avoir régulièrement accès aux zones de transit ;**
- **s'assurer qu'il existe, dans les zones de transit, des structures adaptées où les demandeurs d'asile puissent rencontrer en privé des personnes de confiance, notamment des avocats, des employés d'ONG spécialisées, des représentants d'organisations internationales et des travailleurs sociaux.**

b. Mesures d'assistance (article 12)

98. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à veiller à ce que toutes les mesures d'assistance prévues par la loi soient garanties dans la pratique à toutes les victimes de la traite, à garantir aux victimes de la traite un accès effectif aux services de santé, à faire en sorte que les hommes victimes de la traite puissent bénéficier d'une assistance adaptée, et à veiller à transférer les ressortissants étrangers dans un foyer pour victimes de la traite dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont victimes de la traite.

99. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, les modalités d'assistance aux victimes de la traite sont régies par la loi n° CXXXV de 2005 relative au soutien et à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité et par l'arrêté gouvernemental n° 114/2007 sur la mise en œuvre de la loi II de 2007 relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers⁴⁵.

100. L'article 1 (1) de la loi n° CXXXV de 2005 s'applique aux victimes d'infractions commises en Hongrie et à toute personne ayant subi un préjudice en conséquence directe d'une infraction pénale, sous réserve que cette personne soit (a) citoyen de Hongrie, (b) citoyen d'un autre État membre de l'Union européenne (UE), (c) citoyen d'un État non membre de l'UE résidant légalement dans l'UE, (d) apatride résidant légalement en Hongrie, (e) victime de la traite des êtres humains ou (f) considérée comme remplissant les conditions requises conformément aux traités internationaux conclus par le pays d'origine et la Hongrie. Ainsi que cela est indiqué dans le premier rapport⁴⁶ du GRETA, l'interprétation des autorités hongroises de cette disposition est qu'elle s'applique aux victimes de la traite sous réserve que celles-ci remplissent, outre le critère (e), l'un des autres critères relatifs à la nationalité ou à la résidence.

101. Selon l'article 4 de la loi n° CXXXV de 2005, l'État doit offrir aux victimes de la traite un hébergement approprié et sûr pendant une période de 90 jours renouvelable une fois, indépendamment de l'éventuelle ouverture d'une enquête pénale. Le même article énonce que les services d'aide aux victimes doivent aider celles-ci à accéder aux soins de santé, aux prestations de l'assurance maladie et aux services sociaux. Ils doivent également prendre en charge les dépenses extraordinaires liées à l'hébergement, aux vêtements, à l'alimentation, aux déplacements et aux soins médicaux. Conformément à l'article 17 de cette même loi, ils supportent aussi les coûts de traduction et d'interprétation.

102. L'article 10 de la loi n° CXXXV de 2005 prévoit que, pour bénéficier des services décrits dans la loi, les victimes doivent en faire la demande à l'aide d'un formulaire. Elles doivent également fournir une attestation délivrée par l'autorité d'enquête, le procureur ou le tribunal compétent, comportant des informations sur la victime, l'infraction et la procédure en cours. L'ouverture d'une procédure pénale ou administrative est obligatoire pour que l'attestation soit délivrée. Il est également possible de demander une attestation confirmant le statut de victime à l'issue de la procédure pénale. Les victimes qui détiennent cette attestation ont accès à l'aide juridique et peuvent le cas échéant faire remplacer gratuitement tous les documents qui leur ont été volés.

103. La Hongrie compte une centaine de centres publics de soutien aux victimes, répartis sur le territoire, qui apportent conseil et assistance aux victimes de tous les types d'infractions, dont la traite. Ils peuvent aussi fournir aux victimes une aide financière d'urgence d'un montant de 113 164 HUF (environ 350 euros).

⁴⁵ Voir paragraphes 137 et 144 du premier rapport du GRETA sur la Hongrie.

⁴⁶ Voir paragraphe 170 du premier rapport du GRETA.

104. Dans le but de proposer certaines formes d'assistance aux victimes, le ministère de la Justice a créé en 2017-2018 des centres de soutien aux victimes d'infraction, dont les victimes de la traite, à Budapest, Miskolc et Szombathely. Ces trois centres se distinguent des centres publics susmentionnés en ce qu'ils offrent également un soutien psychologique aux victimes et les aident à se préparer pour les procédures pénales. Ils disposent de salles spécialement conçues pour s'entretenir avec les victimes ; les services fournis par ces centres sont gratuits. Le GRETA a visité le centre de soutien de Budapest. Il lui a été indiqué que le centre avait fourni une assistance à une victime présumée de la traite que lui avait adressée une ONG. Le centre de Budapest emploie deux salariés à plein temps et un à temps partiel, auxquels s'ajoutent des bénévoles. Les salariés du centre ont accès à la base de données EKAT des victimes présumées de la traite.

105. La Hongrie compte cinq foyers pour victimes de la traite, tous gérés par des ONG. Deux d'entre eux sont financés par l'État et dirigés par la fondation Chance for Families. Les trois autres ne reçoivent pas de financement public. Deux sont gérés par Hungarian Baptist Aid, un par Anonymous Ways Foundation. Les foyers sont réservés aux adultes victimes de la traite, les enfants victimes devant être pris en charge par les services de protection de l'enfance, mais les enfants des victimes peuvent rester au foyer avec leurs parents.

106. Le ministère des Ressources humaines alloue des fonds pour l'entretien des deux foyers gérés par la fondation Chance for Families, qui peuvent chacun accueillir jusqu'à douze personnes. Le séjour initial, d'un maximum de 90 jours, peut être prolongé une fois du même nombre de jours à la demande des intéressés. Les deux foyers ont accueilli 52 victimes en 2015, 57 en 2016 et 67 en 2017. Il existe en outre depuis 2018 quatre foyers de transition dans lesquels les victimes peuvent séjourner plus longtemps (jusqu'à quatre ans) tout en continuant à recevoir une aide de la part de travailleurs sociaux, d'avocats et de psychologues.

107. Hungarian Baptist Aid (HBA) gère deux foyers pour les femmes victimes de la traite, à Győr et à Békés. En 2015 et 2016, HBA a accueilli 21 victimes de la traite, 23 en 2017 et 26 en 2018. Toutes sauf une étaient de nationalité hongroise. Elles avaient été exploitées en Autriche, en France, en Allemagne, en Suisse et au Royaume-Uni. Près de la moitié avaient été exploitées en Hongrie. Outre le logement, HBA met en place une aide juridique et une assistance médicale, et oriente les victimes vers des psychologues et des psychiatres, souvent en coopération avec un travailleur social local, y compris pour les victimes de la traite qui ne sont pas hébergées dans ses foyers.

108. Le GRETA s'est rendu dans le foyer de HBA à Békés. La durée du séjour des victimes n'y est pas limitée. HBA élabore un programme de réadaptation et de réinsertion pour chaque victime. Elle définit en outre avec la victime un plan d'action comprenant des objectifs réalisables. La durée du processus dépend de l'état de santé et des conditions psychologiques de la victime et des possibilités d'accéder au marché du travail dont elle dispose. Le suivi représente une part essentielle du travail de HBA, qui entretient des contacts avec les victimes lorsqu'elles ont quitté le foyer. Pendant la période de suivi, HBA continue de fournir une assistance juridique et de proposer du travail et des conseils en matière d'emploi. La durée du suivi varie selon les victimes. Le soutien diminue progressivement, passant de réunions régulières à des conseils apportés occasionnellement sur des sujets précis.

109. La Hongrie ne dispose pas de foyer spécialisé pour les hommes victimes de la traite. L'ONG Hungarian Baptist Aid a prêté assistance, à titre exceptionnel, à trois hommes victimes de la traite, qui ont été hébergés dans des salles de crise pour personnes sans abri.

110. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, l'arrêté gouvernemental n° 14/2007 (V24) sur la mise en œuvre de la loi n° II de 2007 relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers définit les services d'assistance et de soutien destinés à ces personnes. Celles-ci peuvent notamment être hébergées dans des centres d'accueil ou des foyers gérés par des ONG pour victimes de la traite de pays tiers, gratuitement pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois, sous réserve qu'elles n'ont pas de ressources et que leurs revenus ne soient pas supérieurs à la pension minimum de vieillesse. Les victimes de la traite de pays tiers qui ne sont pas couvertes par un système d'assurance sociale peuvent bénéficier de services de santé gratuitement. Toutefois, il n'existe pas d'établissements spécifiques pour les victimes de la traite de pays tiers.

111. Comme indiqué au paragraphe 17, à la suite de l'adoption de la loi n° VI de 2018 « portant modification de certaines lois relatives aux mesures de lutte contre les migrations illégales », le CP a été modifié de façon à ériger en infraction la « promotion et facilitation des migrations illégales ». Cette modification menace gravement les possibilités des ONG d'identifier et de porter assistance aux victimes présumées de la traite. Le 25 juin 2018, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et l'OSCE/BIDDH ont publié conjointement un avis juridique sur ces modifications et conclu que l'article 353/A est contraire à la mission d'assistance aux victimes, dont les victimes de la traite, des ONG. En outre, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction contre la Hongrie s'agissant de l'article 353/A du CP⁴⁷. Le GRETA se montre préoccupé par le fait que l'incrimination de la « promotion et facilitation des migrations illégales » risque de dissuader les ONG de prêter assistance aux victimes de la traite et note que cette disposition est incompatible avec l'article 12.5 de la Convention⁴⁸.

112. Le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre des mesures supplémentaires pour fournir une assistance appropriée aux victimes de la traite, et en particulier à :

- **veiller à ce que toutes les mesures d'assistance prévues par la loi soient garanties dans la pratique aux victimes de la traite, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour et qu'elles possèdent ou non une attestation confirmant leur statut de victime ; lorsque la prestation de l'assistance est déléguée à des ONG, l'État a l'obligation d'assurer un financement adapté et de garantir la qualité des services fournis par toutes les ONG auxquelles il adresse les victimes de la traite pour assistance ;**
- **faire en sorte que les hommes victimes de la traite puissent bénéficier de toutes les mesures d'assistance prévues par la loi, y compris un hébergement sûr ;**
- **faire en sorte que les ressortissants étrangers soient transférés dans un foyer pour victimes de la traite dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que la législation qui confère un caractère d'infraction pénale à la promotion et à la facilitation des migrations irrégulières ne soit pas appliquée d'une manière qui empêcherait les ONG d'apporter une assistance à toutes les victimes de la traite.**

⁴⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_fr.htm

⁴⁸ L'article 12.5 de la Convention dispose que « Chaque Partie prend des mesures, le cas échéant et aux conditions prévues par son droit interne, afin de coopérer avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes ou d'autres éléments de la société civile, engagés dans l'assistance aux victimes ».

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12)

113. Dans son premier rapport, le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts en vue d'identifier les enfants victimes de la traite, y compris parmi les mineurs non accompagnés, et à mettre en place un mécanisme d'identification spécifique, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui reçoive le concours de spécialistes de l'enfance, des services de protection de l'enfance et d'agents formés des services de police et judiciaires, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération prioritaire.

114. Les enfants victimes de la traite sont pris en charge au titre de la loi sur la protection de l'enfance et orientés vers les services de protection de l'enfance. Il n'existe pas de mécanisme d'orientation ou de système d'assistance particuliers, ni de foyer spécialisé, pour les enfants victimes de la traite.

115. Selon les autorités, si la police estime qu'un enfant est soumis à une menace immédiate, y compris de traite, il doit être soustrait à cette menace. Les enfants de moins de 12 ans sont confiés à des familles d'accueil, ceux âgés de 12 à 18 ans sont placés en institution. La direction de la police aux frontières s'efforce de détecter les enfants migrants voyageant avec des adultes qui ne sont pas leurs parents. Si de tels cas sont détectés, les enfants sont traités comme des enfants non accompagnés.

116. Dans un rapport sur la prostitution d'enfants publié en 2018, le Commissaire hongrois aux droits fondamentaux a demandé au ministère des Ressources humaines de s'attaquer à ce phénomène dans les établissements publics de protection de l'enfance⁴⁹. Le Commissaire a constaté avec inquiétude que la police considère les enfants impliqués dans des activités de prostitution comme des délinquants, qui peuvent être exonérés de leurs responsabilités uniquement s'ils peuvent prouver qu'ils se sont livrés à la prostitution sous la contrainte ou la menace ; il a également critiqué la pratique consistant à infliger des amendes administratives à ses enfants. L'article 203 du CP incrimine le recours aux services d'enfant impliqués dans des activités de prostitution. Cependant, la police considère généralement les enfants âgés de 14 à 18 ans comme des adultes dans le contexte de la prostitution et leur inflige des amendes. La loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infraction et au système d'enregistrement des infractions établit une distinction entre les enfants de moins de 14 ans et ceux âgés de 14 à 18 ans, et autorise ainsi que des amendes soient infligées aux enfants en situation de prostitution. Le GRETA constate avec inquiétude que cette approche ne favorise pas la détection des enfants victimes de la traite parmi les enfants impliqués dans des activités de prostitution. Le GRETA a été informé que les travailleurs sociaux et les responsables de la protection de l'enfance hésitaient à signaler les abus sexuels commis sur des enfants à la police, car ceux-ci risquaient de se voir infliger des amendes plutôt que d'être protégés et assistés. Le Commissaire a souligné que, dans le cas des enfants, la prostitution ne peut pas être volontaire et que les enfants se livrent à ces activités du fait d'une contrainte ou d'une menace physique, psychologique ou économique, raison pour laquelle ils devraient être considérés comme victimes même si eux-mêmes n'éprouvent pas le sentiment d'être victimes. Les autorités hongroises ont indiqué au GRETA que le ministère de l'Intérieur avait élaboré un projet de loi qui, s'il était adopté par le parlement, permettrait que les enfants de 14 à 18 ans se livrant à la prostitution ne soient pas sanctionnés, même si l'infraction est commise en dehors d'une zone de tolérance. Le projet de loi devrait être adopté à l'automne 2019.

117. En réaction au rapport du Commissaire aux droits fondamentaux, la police nationale hongroise a publié en 2018 un plan d'action pour prévenir la prostitution des enfants. Celui-ci comprend des mesures visant à élaborer des supports adaptés pour former les agents et à renforcer la coopération entre la police et les instances de protection de l'enfance. Une évaluation de sa mise en œuvre est prévue. **Le GRETA souhaiterait être informé des conclusions de cette évaluation.**

⁴⁹ « Protection des droits des enfants victimes de la prostitution et moyens de prévention – Enquête de suivi réalisée par le Commissaire aux droits fondamentaux ». Rapport de suivi de celui réalisé en 2011 sur le même thème par le Commissaire aux droits fondamentaux.

118. La Hongrie compte 13 foyers spéciaux pour enfants, dirigées par la Direction-générale de la protection sociale et de la protection de l'enfance du ministère des Ressources humaines. Cinq parmi ces foyers (comprenant 215 places) sont des maisons spéciales pour enfants centrales et huit (comprenant 167 places) sont des maisons spéciales pour enfants. En outre, deux maisons pour enfants (comprenant 32 places) sont gérées par des organisations de la société civile. Elles sont gérées conformément à la loi n° XXXI de 1997 sur la protection de l'enfance et l'administration de la garde. En général, les enfants ne peuvent pas y rester plus de deux ans, mais dans des cas justifiés, le séjour peut être prolongé pour permettre à l'enfant d'achever une thérapie ou une année scolaire.

119. Certaines institutions appliquent des conditions plus strictes et sont réservées aux enfants considérés comme ayant besoin d'un niveau de protection plus élevé, tels que les enfants victimes de la traite. D'après les représentants du ministère des Ressources humaines et du service des tutelles de l'administration du 5^e arrondissement de Budapest, les enfants victimes de la traite sont dans la mesure du possible orientés vers des institutions observant des conditions plus strictes. Le ratio personnel/enfants y est plus élevé. Pour garantir que les enfants placés dans ces institutions participent au travail thérapeutique, le responsable de l'institution peut restreindre leur liberté de mouvement, en ne les autorisant pas à sortir des locaux de l'institution, ou en les assignant dans certaines zones de l'institution, qui peuvent être fermées à clé. Si cette limitation de leurs mouvements dépasse 48 heures, l'autorité de tutelle met en place un suivi éducatif des enfants concernés, dont la durée ne peut pas être supérieure à deux mois. Le personnel est formé sur les moyens d'empêcher les enfants de s'enfuir, mais pas sur la manière de travailler avec des enfants victimes d'abus, de négligence ou de la traite et ils ne disposent d'aucun protocole relatif au traitement des enfants victimes et traumatisés⁵⁰.

120. Depuis les modifications apportées à la loi n° II de 2007 relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers, l'autorité de tutelle compétente doit nommer un tuteur pour un enfant non accompagné dans les huit jours suivant la réception de la demande déposée par l'Office de l'immigration et de l'asile. Depuis octobre 2015, le service des tutelles de l'administration du 5^e arrondissement de Budapest est chargé de gérer tous les cas d'enfants non accompagnés résidant en Hongrie. Depuis cette date également, il appartient au service métropolitain de la protection de l'enfance d'attribuer un tuteur à tous les enfants non accompagnés. D'après les autorités hongroises, cette centralisation des services est censée renforcer la spécialisation des tuteurs et des travailleurs sociaux s'occupant des enfants non accompagnés. Pour répondre à l'augmentation de la charge de travail, trois agents supplémentaires ont été affectés au service des tutelles de l'administration du 5^e arrondissement de Budapest, et dix agents au service métropolitain de la protection de l'enfance.

121. La Hongrie compte environ 700 tuteurs, dont 76 à Budapest, parmi lesquels 10 sont affectés à des enfants non accompagnés étrangers. Les tuteurs sont employés par le système d'aide sociale à l'enfance. Ils doivent être diplômés de l'enseignement supérieur et posséder des qualifications dans l'un des domaines suivants : administration publique, droit, éducation, soins aux enfants et santé. Dans la pratique, beaucoup d'entre eux sont des travailleurs sociaux ou des enseignants. Un tuteur ne doit pas être affecté à plus de 30 enfants. Ils ont notamment pour missions d'inscrire à l'école les enfants dont ils s'occupent, de prendre des rendez-vous médicaux si nécessaire et d'une manière générale, de représenter les enfants devant les autorités. Si un tuteur a connaissance d'un abus sexuel ou d'une autre forme d'abus commis sur un enfant, il a l'obligation légale de le signaler à la police.

⁵⁰ Zsuzsanna Vidra, Kitti Baracsi, Noémi Katona et Viktoria Sebhelyi : *Child Trafficking in Hungary; Sexual Exploitation, forced Begging and Pickpocketing*, Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale, 2015, page 108.

122. Les procédures concernant le traitement des enfants demandeurs d'asile non accompagnés ou séparés sont exposées en détail dans le rapport de procédure d'urgence du GRETA⁵¹. En vertu des réglementations adoptées pendant la « situation de crise causée par une immigration massive » déclarée par le Gouvernement hongrois en septembre 2015 et prolongée régulièrement depuis, des enfants âgés de 14 à 18 ans sont retenus dans des « zones de transit » pendant la durée de la procédure d'asile et ne relèvent pas du système normal de protection de l'enfance. Le GRETA prend note des préoccupations soulevées à cet égard par le Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) dans le rapport de suivi (publié le 6 juin 2019) de la visite qu'il a effectuée en juillet 2017 dans les zones de transit⁵². Ces enfants sont privés des garanties⁵³ prévues par le système national de protection de l'enfance⁵⁴, la loi sur l'asile et l'arrêté gouvernemental appliquant la loi sur l'asile⁵⁵.

123. Lors de la visite du GRETA en octobre 2018, il n'avait été identifié aucune victime de la traite parmi les enfants retenus dans les zones de transit. Selon le rapport de suivi susmentionné du Comité de Lanzarote, les enfants retenus dans les zones de transit doivent remplir un questionnaire destiné à détecter les victimes de la traite des êtres humains, mais il n'est pas fourni dans une langue qu'ils peuvent comprendre. Les autorités hongroises ont indiqué qu'il était possible d'assurer en dehors des zones de transit les prestations d'hébergement, de soutien psychologique et de services sociaux pour les personnes appartenant à des groupes extrêmement vulnérables ; mais le GRETA n'a eu connaissance d'aucune situation de ce type. Le bureau du district de Szeged de l'Office gouvernemental du comté de Csongrád désigne un tuteur temporaire pour les enfants de 14 à 18 ans retenus dans les zones de transit, généralement dans les cinq jours suivant une demande de nomination. Ces tuteurs temporaires ont pour unique mandat de représenter les enfants dans le cadre de la procédure d'asile⁵⁶. Ils ne s'occupent donc pas des besoins des enfants en matière de développement psychologique, social et cognitif ; leurs compétences et leur accès aux enfants sont plus limités que ceux des tuteurs ordinaires. La fonction de tuteur temporaire ne requiert pas de qualifications particulières, hormis le fait que les candidats doivent être majeurs et ne pas avoir de casier judiciaire. Les tuteurs temporaires ne reçoivent pas de formation sur la traite, l'asile, la protection de l'enfance ou les contextes culturels. Ils n'ont pas accès à des interprètes formés et rencontrent généralement les enfants uniquement lors de l'entretien de demande d'asile, qui se déroule de deux à quatre semaines après leur arrivée. En outre, dans son rapport de suivi, le Comité de Lanzarote indique que, dans les zones de transit, les enfants n'ont pas accès à des services d'interprétation adaptés lors des examens médicaux et des séances de psychothérapie, même si la mise à disposition d'un psychologue et d'un psychiatre quelques heures par semaine dans les camps de transit constitue un développement positif.

124. Les enfants non accompagnés demandeurs d'asiles âgés de moins de 14 ans à leur arrivée en Hongrie sont orientés vers le centre pour enfants Károly István de Fót⁵⁷, où ils peuvent rester même lorsqu'ils ont plus de 14 ans. Le gouvernement hongrois avait annoncé la fermeture de ce centre et au moment de la rédaction du présent rapport, il n'a pas été possible de savoir exactement où les enfants non accompagnés seraient transférés.

⁵¹ Rapport établi par le GRETA dans le cadre de la procédure d'urgence, paragraphes 34-45.

⁵² Rapport consultable à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/hungarian-authorities-have-not-done-enough-to-protect-migrant-children-from-sexual-abuse-along-serbian-hungarian-border>

⁵³ À l'exception de l'obligation d'examiner en priorité leur demande d'asile et de rechercher les membres de leur famille (article 35 (7) de la loi sur l'asile et article 4 (1) de l'arrêté).

⁵⁴ Article 4 (1)(c) de la loi sur la protection de l'enfance.

⁵⁵ Arrêté gouvernemental n° 301/2007 (XI. 9) sur la mise en œuvre de la loi sur l'asile.

⁵⁶ Les articles 80/I(b) et (d) de la loi sur l'asile indiquent que les articles 35(6) et 48 ne s'appliquent pas en cas d'état d'urgence.

⁵⁷ Pour plus de précisions sur ce centre, voir paragraphes 37 à 43 du rapport de procédure d'urgence du GRETA sur la Hongrie.

125. Le GRETA a été informé que pratiquement tous les enfants étrangers non accompagnés demandent l'asile. S'ils se voient accorder l'asile, ils bénéficient ensuite des mêmes droits et protections que les enfants hongrois non accompagnés, tels que la fourniture de soins de santé de base, d'un logement, des repas, de soins spécialisés, de services d'éducation, de soutien psychologique, de vêtements et d'un peu d'argent de poche. Un centre d'accueil utilisé pour le placement des enfants non accompagnés, ou à défaut une institution de protection de l'enfance, d'autres lieux d'hébergement avec lesquels il a été passé un contrat, ou encore des hébergements privés, peuvent être désignés pour accueillir des enfants non accompagnés à qui l'asile a été accordé. Un enfant non accompagné peut aussi être logé chez des parents éloignés s'ils acceptent de lui fournir un hébergement, de la nourriture et des soins.

126. En cas de doute, l'âge d'un étranger affirmant être mineur est déterminé par un examen médico-légal, qui se déroule en présence d'un tuteur désigné. La méthode de détermination de l'âge utilisée est celle de Greulich et Pyle, qui évalue l'âge osseux de la personne. Des radiographies dentaires et du bassin sont également effectuées en complément si nécessaire. Si le résultat présente une certaine marge d'erreur, la personne est déclarée mineure. Les spécialistes de médecine légale du Centre national de recherche et d'experts ont élaboré un protocole qui fournit des recommandations aux médecins chargés de réaliser l'examen de détermination de l'âge. Cependant, ainsi que cela est indiqué dans le rapport de procédure d'urgence publié par le GRETA, dans les zones de transit, la détermination de l'âge est effectuée par un médecin militaire en se fondant sur un examen dentaire et la maturité physique de la personne concernée, et en tenant compte de sa situation familiale. Dans la pratique, les examens de détermination de l'âge effectués dans les zones de transit se basent sur l'observation physique et ne durent que quelques minutes⁵⁸.

127. L'autorité de police chargée des étrangers dispose de 12 heures pour déterminer si un étranger qui se trouve en situation irrégulière dans le pays doit être considéré comme un enfant non accompagné ou comme un adulte. Les enfants non accompagnés ne sont pas soumis aux mêmes règles de procédure que les adultes, notamment en ce qui concerne la rétention. Les autorités hongroises ont souligné que ce délai de 12 heures ne permet pas de faire appel à un spécialiste de médecine légale, un psychologue ou un psychiatre pour déterminer l'âge de la personne.

128. D'après la législation hongroise, un enfant demandeur d'asile ou un enfant migrant en situation irrégulière provenant d'un pays tiers ne peut être placé en rétention s'il n'est pas accompagné, mais peut l'être pendant une durée de 30 jours maximum s'il est accompagné de ses parents. Les autorités hongroises ne considèrent pas le séjour dans les zones de transit comme de la rétention. Toutefois, le GRETA note que, dans un arrêt de chambre, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que les zones de transit hongroises équivalaient à des lieux de rétention⁵⁹. De même, dans un rapport publié en septembre 2018, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) désigne les zones de transit comme des lieux de rétention⁶⁰.

129. Le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts pour identifier les enfants victimes de la traite et leur fournir une assistance adaptée à leurs besoins ; les autorités devraient notamment :

- **mettre en place des procédures d'identification spécialement conçues pour les enfants, qui tiennent compte de la situation particulière des enfants victimes de la traite, en y associant des spécialistes de l'enfance ;**

⁵⁸ Voir aussi le rapport spécial du Comité de Lanzarote (note de bas de page n° 4), paragraphe 32.

⁵⁹ *Ilias et Ahmed c. Hongrie (n° 47287/15)*. Dans son arrêt de chambre rendu le 14 mars 2017, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation de l'article 5, paragraphes 1 et 4 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention européenne des droits de l'homme, estimant que la rétention des requérants dans la zone de transit frontalière de Röszke était constitutive d'une privation de liberté imposée en l'absence de décision formelle motivée et sans possibilité de contrôle juridictionnel approprié. L'affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre, qui a tenu audience le 18 avril 2018. Elle n'avait pas encore rendu sa décision lors de la rédaction du présent rapport.

⁶⁰ Rapport du CPT, CPT/Inf (2018) 42, paragraphe 50, disponible (en anglais) à l'adresse : <https://rm.coe.int/16808d6f12>.

- **abroger les lois permettant d'infliger des amendes administratives aux enfants pratiquant la prostitution et demander aux policiers de considérer tous les enfants en situation de prostitution (y compris ceux âgés de 14 à 18 ans) comme des victimes, notamment comme des victimes potentielles de la traite, plutôt que comme des délinquants ;**
- **assurer la désignation rapide de tuteurs formés pour les enfants non accompagnés ou séparés maintenus dans les zones de transit, et permettre aux tuteurs d'exercer efficacement leurs fonctions en limitant le nombre d'enfants confiés à un même tuteur ;**
- **revoir les procédures de détermination de l'âge appliquées dans les zones de transit de manière à protéger efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant et à accorder le bénéfice du doute à la personne concernée en cas d'incertitude sur son âge, conformément à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention, et en tenant compte des exigences de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant⁶¹ et du guide pratique sur la détermination de l'âge publié par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). L'autorité de police chargée des étrangers devrait disposer de suffisamment de temps pour solliciter l'expertise de spécialistes, tels que des médecins légistes, des psychologues ou des psychiatres, pour faire effectuer une détermination de l'âge avant de prendre elle-même une décision ;**
- **placer les enfants présumés victimes de la traite dans des hébergements qui soient dotés de personnel dûment qualifié et qui répondent à leurs besoins spécifiques, conformément à l'article 12, paragraphe 7, de la Convention.**

130. Le GRETA souligne en outre que, conformément à l'article 12, paragraphe 7, de la Convention, l'hébergement des enfants présumés victimes de la traite doit être approprié compte tenu de leurs besoins spécifiques. Il note que le placement d'un enfant dans une institution appliquant des conditions plus strictes, ce qui semble être le cas pour les enfants victimes de la traite, peut dans la pratique être considéré comme de la rétention. Le GRETA renvoie au paragraphe 155 du rapport explicatif de la Convention et à l'article 37 (b) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, aux termes desquels la détention d'un enfant doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible⁶². **Le GRETA considère que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pleinement respecté à tout moment et que les autorités hongroises devraient examiner régulièrement l'application de la loi n° XXXI de 1997 sur la protection de l'enfance et l'administration de la garde en ce qui concerne les limites imposées à la liberté personnelle de l'enfant.**

⁶¹ Observation générale n° 6 (2005) sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, Comité des droits de l'enfant, trente-neuvième session, 17 mai - 3 juin 2005.

⁶² <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Voir aussi la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant 2016-2021 et les Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants.

d. Protection de la vie privée (article 11)

131. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018, le nouveau Code de procédure pénale (CPP), loi n° XC de 2017, définit l'obligation faite aux organes de procédure (tribunaux, ministère public, autorités d'enquête) de veiller à ce qu'aucune information sensible traitée lors d'une procédure pénale ne soit rendue publique, à ce qu'aucune personne non autorisée ne puisse les consulter et à ce que les données personnelles soient protégées (article 98 (1)). Il définit également la réglementation encadrant la transmission d'informations sur les procédures pénales par les tribunaux, le ministère public ou la police par l'intermédiaire des médias ou d'autres moyens. La diffusion d'un enregistrement sonore ou vidéo réalisé pendant un procès doit être autorisée par le tribunal et, si l'enregistrement montre des personnes qui ne font pas partie des autorités habituellement présentes au tribunal, soumise au consentement desdites personnes. Le tribunal peut annuler son autorisation à tout moment. Les tribunaux, le ministère public et les autorités d'enquête doivent refuser de communiquer des informations ou d'autoriser la réalisation d'un enregistrement sonore ou vidéo dans les cas suivants : l'enregistrement risque de mettre directement en danger la vie, l'intégrité physique, la santé ou la vie privée des personnes participant à la procédure, et en particulier des personnes nécessitant un traitement spécial⁶³ ; cette interdiction est nécessaire pour protéger les données personnelles des personnes impliquées dans la procédure pénale, notamment des personnes nécessitant un traitement spécial ; elle est indispensable pour garantir que les personnes impliquées dans la procédure pénale, en particulier celles qui ont besoin d'un traitement spécial, puissent exercer leurs droits et remplir leurs obligations au titre du CPP sans subir d'intimidations ou être influencées ; elle est nécessaire pour protéger les intérêts ayant conduit à exclure le public dans le cas d'un procès à huis clos ; l'octroi d'une autorisation pourrait s'avérer contraire à l'efficacité de la procédure pénale ou de certains actes de procédure, ou au déroulement continu ou ininterrompu de l'acte de procédure.

132. L'article 8 (2) de la loi n° CXII de 2011 sur l'autodétermination en matière d'information et la liberté d'information, entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2015, régit le traitement des données personnelles⁶⁴. La saisie de données relatives à une victime présumée de la traite dans le système EKAT nécessite le consentement écrit de la personne concernée.

e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)

133. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à faire en sorte que le délai de rétablissement et de réflexion prévu par l'article 13 de la Convention soit spécifiquement défini dans la loi et que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues par l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention soient proposées durant cette période aux personnes pour lesquelles il existe des motifs raisonnables de penser qu'elles sont victimes de la traite.

134. Comme indiqué au paragraphe 159 du premier rapport du GRETA, l'article 9/A de la loi n° CXXXV de 2005 relative au soutien et à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité prévoit que les ressortissants de pays tiers qui demandent une assistance aux autorités et sont considérés par celles-ci comme victimes de la traite doivent se voir proposer un délai d'un mois durant lequel ils peuvent envisager de coopérer ou non avec les autorités d'enquête. Les victimes étrangères qui n'ont pas de permis de séjour doivent recevoir un titre de séjour temporaire pour la durée de cette période (voir paragraphe 101).

⁶³ Les enfants représentent une catégorie considérée comme nécessitant un traitement spécial.

⁶⁴ La loi n° CXII est disponible en anglais à l'adresse suivante : http://www.naih.hu/files/Privacy_Act-CXII-of-2011_EN_201310.pdf.

135. Le GRETA rappelle que la Convention prévoit qu'un délai de rétablissement et de réflexion est accordé non seulement aux victimes identifiées, mais aussi lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime, et donc avant la fin de la procédure d'identification. L'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention implique que toutes les victimes éventuelles de la traite puissent disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et bénéficier de mesures de protection et d'assistance pendant ce délai, ce qui peut aussi favoriser l'élucidation des affaires de traite. Il ne s'agit donc pas simplement de donner aux personnes concernées le temps de décider de coopérer ou non avec les autorités, mais aussi la possibilité de se rétablir.

136. Il n'existe toujours pas de statistiques sur le nombre de personnes ayant bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion, et il semble qu'un tel délai n'ait jamais été accordé.

137. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités hongroises à faire en sorte que le délai de rétablissement et de réflexion, tel qu'il est prévu à l'article 13 de la Convention, soit spécifiquement défini dans la loi et que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention soient proposées durant cette période aux personnes pour lesquelles il y a des motifs raisonnables de penser qu'elles sont victimes de la traite, qu'elles soient détectées à l'intérieur du pays ou dans une zone de transit. Afin de garantir que les personnes soumises à la traite puissent effectivement bénéficier de ce délai, les autorités hongroises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte, grâce à des formations et à la diffusion de consignes, que tous les acteurs concernés aient une bonne connaissance du délai de rétablissement et de réflexion.

f. Permis de séjour (article 14)

138. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent pleinement bénéficier dans la pratique du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles acceptent de coopérer avec les autorités ou lorsque leur situation personnelle le justifie, et les informer systématiquement de cette possibilité dans une langue qu'elles comprennent.

139. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, au titre de l'article 9/A de la loi n° CXXXV de 2005 relative au soutien et à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité, les ressortissants de pays tiers qui acceptent de coopérer avec les autorités d'enquête se voient délivrer un permis de séjour pour la durée de la coopération avec les autorités. Cette disposition est complétée par l'article 30-1(e) de la loi n° II de 2007 relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers, qui énonce qu'« un titre de séjour temporaire est délivré à tout ressortissant d'un pays tiers qui est victime de la traite des êtres humains, à la demande de l'autorité d'aide aux victimes, pour la durée des mesures d'aide ». En outre, selon l'article 30-1(f) de cette même loi, un permis de séjour pour motifs humanitaires peut être délivré à des ressortissants de pays tiers lorsqu'ils ont été soumis à des conditions de travail s'assimilant à une situation d'exploitation ou lorsqu'il s'agit de ressortissants de pays tiers de moins de 18 ans qui étaient employés illégalement, sans permis de séjour ni autre titre valable.

140. Jusqu'à présent, il n'a été délivré aucun permis de séjour de quelque forme que ce soit à des victimes étrangères de la traite en Hongrie.

141. Selon les autorités hongroises, le fait d'être victime de la traite ne constitue pas un motif suffisant pour obtenir l'asile, même s'il pourrait théoriquement être pris en compte pour l'octroi d'un permis de séjour pour motif humanitaire. Suite aux modifications apportées à la loi sur l'asile et la loi fondamentale (article 51 de la loi n° LXXX de 2007), il existe depuis le 1^{er} juillet 2018 un nouveau motif d'irrecevabilité des demandes d'asile, un concept hybride mêlant les notions de pays tiers sûr et de premier pays d'asile. En pratique, l'asile n'est plus accordé aux demandeurs qui ont pénétré dans le pays via les zones de transit en provenance de la Serbie, ce pays étant considéré comme sûr par les autorités hongroises. L'Office de l'immigration et de l'asile applique ce nouveau critère depuis le courant du mois d'août 2018 et déclare depuis lors « irrecevables » les nouvelles demandes d'asile déposées dans les zones de transit. Le nombre des demandeurs d'asile a toutefois augmenté dans les zones de transit à l'automne 2018. Ces derniers ont en effet contesté les décisions prises par les autorités en vertu de ce motif d'irrecevabilité devant des tribunaux nationaux, qui se sont à de nombreuses reprises déclarés en désaccord avec l'affirmation des autorités d'asile, selon laquelle la Serbie accorde une protection adaptée. En septembre, le tribunal métropolitain de Budapest a adressé à la Cour de justice de l'Union européenne une demande de décision préjudicielle concernant la compatibilité du motif d'irrecevabilité avec la législation de l'UE⁶⁵. Les tribunaux nationaux ont par conséquent suspendu tous les recours dans l'attente de la décision préjudicielle, qui peut être rendue dans un délai d'un an au maximum (la Cour de justice européenne n'a pas accordé de procédure d'urgence). Parallèlement, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction contre la Hongrie en raison de l'introduction du motif supplémentaire de non-recevabilité des demandes d'asile, non prévu par le droit communautaire, qu'elle considère comme une violation de la directive relative aux procédures d'asile⁶⁶. Les autorités hongroises ont clairement indiqué qu'elles considéraient que le soutien apporté par des ONG ou d'autres organisations à l'ouverture d'une procédure d'asile pour les personnes « non éligibles au statut de réfugié » relevait du nouvel article 353/A du CP.

142. Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient veiller à ce que les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation subie, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable ; elles devraient prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR concernant l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite⁶⁷.

g. Indemnisation et recours (article 15)

143. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'indemnisation des victimes de la traite, notamment en faisant en sorte que les victimes soient systématiquement informées de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre, en renforçant les capacités des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre et aux magistrats.

144. En vertu d'une modification apportée à la loi n° LXXX de 2003 sur l'assistance juridique, entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2015, les plaignants, les parties civiles et les victimes peuvent bénéficier d'une assistance juridique lors des procédures judiciaires, mais aussi lors des étapes d'enquête et de mise en accusation. Toutes les procédures de soutien aux victimes, y compris la procédure d'indemnisation par l'État, sont gratuites. Si une victime de la traite demande et obtient l'assistance juridique, tous les frais de traduction et d'interprétation associés sont pris en charge par l'État.

⁶⁵<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208325&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6271894>

⁶⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_fr.htm

⁶⁷ [HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.](http://www.unhcr.org/refugees/article/1a2-convention-1951-protocol-1967-refugees-victims-trafficking-persons-risking-becoming-victims-trafficking-2006.html)

145. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, en ce qui concerne l'indemnisation par les auteurs de l'infraction, dans le cadre d'une procédure pénale, les victimes de la traite peuvent réclamer des dommages et intérêts pour des préjudices tangibles, tels que des salaires impayés. L'indemnisation des préjudices moraux et des souffrances relève des procédures civiles⁶⁸.

146. Comme l'explique le premier rapport du GRETA, la législation hongroise prévoit l'indemnisation par l'État des victimes d'infractions pénales conformément à la loi n° CXXXV de 2005 relative au soutien et à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité⁶⁹. L'article 6 de cette loi énonce que l'indemnisation par l'État est accordée aux victimes d'infractions violentes, y compris la traite, qui ont subi de graves préjudices physiques et/ou moraux et qui sont considérées comme étant dans le besoin, c'est-à-dire lorsque leurs revenus mensuels ne dépassent pas 198 402 HUF (environ 615 euros), ou qui jouissent d'un statut particulier lié à une vulnérabilité définie (p. ex. réfugiés, personnes sans domicile fixe, personnes handicapées physiques ou mentales). Les victimes doivent être en mesure d'établir des preuves de l'étendue des préjudices subis. L'indemnisation par l'État prend la forme d'un versement forfaitaire ou de mensualités et son montant maximal est actuellement de 1 697 460 HUF (environ 5 260 euros). La loi n° CXXXV de 2005 s'applique aux personnes de nationalité hongroise, y compris lorsqu'elles ont été soumises à l'exploitation dans un pays étranger, sous réserve qu'elles y séjournent légalement et qu'elles ont leur résidence ordinaire en Hongrie. Les personnes qui ont été soumises à l'exploitation en Hongrie et qui disposent d'un droit de séjour et de liberté de circulation en Hongrie ou dans un autre pays de l'UE peuvent également bénéficier d'une indemnisation par l'État. L'indemnisation par l'État est également accordée aux citoyens de l'UE victimes de la traite à l'étranger si leur résidence ordinaire se trouve en Hongrie.

147. Aucune indemnisation, d'aucune sorte, n'a été accordée à une victime de la traite durant la période de référence.

148. **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités hongroises à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'indemnisation des victimes de la traite par les auteurs de l'infraction, et notamment :**

- **faire en sorte que les victimes de la traite soient systématiquement informées de leur droit à une assistance juridique, de leur droit de demander une indemnisation, et des procédures à suivre ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation des forces de l'ordre et des magistrats ;**
- **revoir la législation relative à l'indemnisation par l'État de façon à ce que toutes les victimes de la traite soient en mesure d'en bénéficier, quelle que soit leur nationalité ou leur situation à l'égard du droit de séjour en Hongrie ou dans tout autre pays.**

h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)

149. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à mettre en place un cadre institutionnel et procédural pour le retour des victimes de la traite dans leur pays d'origine, afin de s'assurer que le retour s'effectue en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité des personnes concernées, du principe de non-refoulement, ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque la victime est un enfant.

150. Selon les autorités hongroises, les services de l'immigration appliquent toujours le principe du non-refoulement dans le cas des mesures d'expulsion. Conformément à l'article 51 de la loi n° II de 2007

⁶⁸ Voir paragraphe 169 du premier rapport du GRETA sur la Hongrie.

⁶⁹ Voir paragraphe 170 du premier rapport du GRETA sur la Hongrie.

relative à l'admission et au droit de séjour des ressortissants de pays tiers, le retour ou l'expulsion vers un pays qui n'est pas considéré comme un pays d'origine ou un pays tiers sûr est interdit, en particulier si la personne concernée encourt un risque de persécution. Conformément à l'article 14(2) de la Constitution hongroise, la loi interdit de renvoyer ou d'expulser un étranger vers le territoire d'un État ou la frontière d'une zone dans lesquels il existe de bonnes raisons de croire qu'il subirait des mauvais traitements.

151. Conformément à l'article 45 (5) de la loi n° II de 2007, les enfants non accompagnés peuvent être renvoyés uniquement si le regroupement familial ou une prise en charge institutionnelle sont garantis dans leur pays d'origine ou dans un autre pays d'accueil. Dans la pratique, seul l'OIM s'occupe de rechercher les membres de la famille des enfants et d'évaluer les institutions de protection de l'enfance des pays d'accueil.

152. Entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2018, le bureau de l'OIM de Budapest a mis en œuvre un programme d'information et d'aide au retour volontaire et à la réinsertion des migrants en coopération avec l'Office de l'immigration et de l'asile. Ce projet comportait un volet réinsertion destiné à fournir à 60 personnes vulnérables souffrant d'une maladie chronique des conseils en matière de réinsertion et une aide financière d'un montant maximum de 650 euros (prestations en nature). Le GRETA a été informé qu'aucune victime de la traite identifiée n'avait été renvoyée dans le cadre de ce programme, mais qu'un enfant soupçonné d'avoir été contraint à commettre des infractions en Italie et en Autriche avant d'arriver en Hongrie avait été renvoyé en Bosnie-Herzégovine en 2017. Deux enfants présumés victimes de la traite ont par ailleurs été renvoyés en Bulgarie avec la participation du bureau de l'OIM en Bulgarie.

153. De mai 2014 à avril 2018, 48 victimes hongroises de la traite (36 femmes et 12 hommes, 34 victimes d'exploitation sexuelle et 12 victimes d'exploitation par le travail) exploitées à l'étranger ont été rapatriées en Hongrie avec l'aide de l'OIM. Le soutien financier accordé aux victimes pour leur réinsertion en Hongrie dépend du pays dans lequel la victimisation a eu lieu. Par exemple, le montant maximum de l'aide financière à la réinsertion versée par la Suisse est de 5 000 CHF par victime, aide en nature comprise. Le GRETA s'est rendu dans une maison achetée par une ancienne victime de la traite avec l'assistance financière destinée à la réinsertion après être revenue de Suisse. L'une des difficultés posées par le rapatriement des victimes hongroises de la traite à des fins d'exploitation sexuelle provient du fait qu'un grand nombre d'entre elles s'étaient vu infliger une amende en Hongrie dans le passé pour s'être livrées à la prostitution. Les ONG qui aident les victimes parviennent parfois à faire annuler ces amendes ou à obtenir des versements échelonnés.

154. Ainsi que cela est indiqué dans le rapport de procédure d'urgence du GRETA sur la Hongrie, les demandeurs d'asile déboutés doivent quitter la zone de transit et sont placés dans un centre de rétention jusqu'à leur départ de Hongrie ou retournent directement en Serbie. Dans les deux cas, aucune évaluation des risques n'est réalisée avant le départ des personnes concernées, y compris lorsqu'il s'agit d'enfants âgés de plus de 14 ans. Depuis 2018, les centres de rétention sont installés dans les zones de transit et appliquent les procédures relatives aux étrangers en attente d'expulsion. En 2018, la police a déclaré avoir empêché 1 693 personnes de franchir la frontière et intercepté et reconduit de l'autre côté de la frontière 4 273 personnes. Au printemps 2019, l'Office de l'immigration et de l'asile a adopté une politique d'expulsion vers leur pays d'origine des demandeurs d'asile déboutés pour des motifs d'irrecevabilité (voir paragraphe 141), la Serbie refusant officiellement de les réadmettre. Dans un communiqué publié le 8 mai 2019, le HCR a exprimé sa vive préoccupation au sujet des demandeurs d'asile dans les zones de transit, dont les demandes sont rejetées non pas sur le fond de la demande mais parce qu'en vertu de la législation hongroise, ces demandes sont automatiquement considérées comme étant irrecevables⁷⁰.

155. **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à :**

⁷⁰ Déclaration consultable à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/ceu/10940-hungarys-coerced-removal-of-afghan-families-deeply-shocking-unhcr.html>.

- **réaliser dûment des évaluations des risques préalables à l'éloignement avant toute expulsion forcée de Hongrie de migrants en situation irrégulière et tout retour de victimes de la traite ou de demandeurs d'asile déboutés, en évaluant pleinement les risques de traite ou de traite répétée au retour ;**
- **prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR concernant l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite ;**
- **faire en sorte que le rapatriement de toutes les victimes de la traite s'effectue en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, de préférence sur une base volontaire, et dans le respect de l'obligation de non-refoulement. Cela implique de fournir aux victimes des informations sur les programmes d'aide existants et une protection contre la revictimisation et la traite répétée ;**
- **veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement respecté, protégé et satisfait, notamment, avant l'application de toute mesure d'éloignement, en demandant à des organes spécialisés de procéder à une évaluation des risques et de la sécurité, en coopération avec les instances compétentes du pays d'origine, en particulier pour les enfants non accompagnés ; cette évaluation doit aussi permettre à l'enfant d'exercer concrètement son droit à l'éducation et à des mesures lui assurant le bénéfice d'une prise en charge ou d'un accueil adéquat par sa famille ou des structures d'accueil appropriées (article 16, paragraphe 5 de la Convention).**

3. Droit pénal matériel

a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18)

156. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à inclure dans la définition de la traite des êtres humains figurant dans le Code pénal les différents types d'exploitation cités dans la Convention, y compris l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude, et à revoir régulièrement l'échelle des peines prévues dans le Code pénal. Le GRETA invitait en outre les autorités à examiner régulièrement l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions prévues à l'article 192, paragraphes 2 et 3, du Code pénal.

157. L'article 192 du Code pénal, qui confère le caractère d'infraction pénale à la traite des êtres humains, n'a pas été modifié depuis le premier rapport du GRETA ; il est libellé comme suit :

« (1) Toute personne qui :

a) vend, achète, échange, transfère ou reçoit une autre personne en guise de paiement ; ou

b) transporte, accueille, héberge ou recrute une autre personne pour commettre les actes mentionnés à l'alinéa a), y compris le transfert de l'autorité sur cette personne ;

est coupable d'un crime grave puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(2) Toute personne qui, aux fins d'exploitation, vend, achète, échange, fournit, reçoit, recrute, transporte, accueille ou héberge une autre personne, y compris en cas de transfert de l'autorité sur cette personne, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller d'un à cinq ans.

(3) La peine sera une peine d'emprisonnement pouvant aller de deux à huit ans si la traite des êtres humains est commise :

a) contre une personne tenue en captivité ;

b) avec l'usage de la force ou la menace du recours à la force ;

c) par ruse ;

d) en infligeant des souffrances à la victime ;

e) contre une personne qui est prise en charge par l'auteur ou qui se trouve sous sa garde ou sa surveillance, ou qui reçoit un traitement médical de celui-ci, ou par abus d'une position de confiance, d'autorité ou d'influence sur la victime ;

f) aux fins d'une utilisation illégale du corps humain ;

- g) par un agent public dans l'exercice de ses fonctions ;
 h) dans le cadre d'une organisation criminelle avec l'aide de complices ;
 i) à une échelle commerciale.
- (4) L'auteur est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de cinq à dix ans lorsque :
- a) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 18 ans ;
 b) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne tenue en captivité, et l'une des circonstances aggravantes mentionnées aux alinéas b)-i) du paragraphe (3) s'applique ; ou
 c) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) engendre des dommages particulièrement graves ou une menace pour la vie.
- (5) L'auteur est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de cinq à quinze ans lorsque :
- a) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 14 ans ;
 b) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 18 ans, et l'une des circonstances aggravantes mentionnées au paragraphe (3) s'applique ;
 c) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 18 ans et engendre des dommages particulièrement graves ou une menace pour la vie ; ou
 d) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 18 ans aux fins de la pornographie mettant en scène des enfants.
- (6) L'auteur est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de cinq à vingt ans lorsque :
- a) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 14 ans et l'une des circonstances aggravantes mentionnées au paragraphe (3) s'applique ;
 b) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 14 ans et engendre des dommages particulièrement graves ou une menace pour la vie ; ou
 c) l'infraction pénale visée au paragraphe (2) est commise contre une personne âgée de moins de 14 ans aux fins de la pornographie mettant en scène des enfants.
- (7) Toute personne impliquée dans la préparation d'actes de traite des êtres humains est coupable d'une infraction punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.
- (8) Aux fins de l'application du présent article, le terme « exploitation » désigne l'abus de pouvoir ou d'une position de vulnérabilité aux fins de tirer profit de la victime contrainte ou maintenue dans cette situation »⁷¹.

158. L'article 192 du CP doit être lu en combinaison avec d'autres dispositions du CP qui incriminent différentes formes d'exploitation (par exemple, article 193 sur le travail forcé et article 196 sur l'exploitation sexuelle). Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, le CP ne contient pas de dispositions spécifiques sur l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et à la servitude⁷².

159. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, les moyens employés sont considérés comme des circonstances aggravantes en vertu de l'article 192, paragraphes 3 à 6, du CP⁷³. Le GRETA rappelle l'importance d'examiner régulièrement si cela peut entraîner des confusions avec d'autres infractions pénales ou d'éventuelles difficultés dans l'interprétation de l'article 4, alinéa b de la Convention, qui concerne le consentement de la victime⁷⁴.

⁷¹ Traduction non officielle.

⁷² Voir paragraphe 48 du premier rapport du GRETA.

⁷³ Pour plus de précisions, voir paragraphes 183 à 186 du premier rapport du GRETA.

⁷⁴ Voir paragraphe 44 du premier rapport du GRETA.

160. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, l'un des moyens mentionnés dans la Convention, « abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité » apparaît comme un élément de définition de la notion d'exploitation plutôt que comme un moyen de parvenir à l'exploitation (article 192, paragraphe 8 du CP)⁷⁵. Les autorités hongroises ont donné des exemples de jugements rendus dans des affaires de traite dans lesquels les tribunaux ont tenu compte de l'exploitation par les trafiquants de la vulnérabilité de la victime, notamment la vulnérabilité liée à la situation de sans-abri, à la non-maîtrise de la langue hongroise, à des difficultés financières ou à des problèmes de santé mentale⁷⁶.

161. S'agissant de la mendicité forcée et de la criminalité forcée dans le contexte de la traite, les autorités hongroises se sont référées à l'article 193 du CP sur le travail forcé⁷⁷, qui couvrirait aussi ces formes d'exploitation. D'après les autorités hongroises, la mendicité forcée peut constituer une forme de traite au titre de l'article 192 (2) du CP si l'exploitation de la victime rapporte un avantage financier ou autre⁷⁸. Dans l'un des exemples qu'elles ont fournis, les auteurs ont été condamnés pour traite aux fins d'exploitation par le travail forcé en vertu de l'article 193 (1) du CP.

162. Selon les autorités hongroises, le mariage forcé peut constituer une forme de traite si l'acte est commis en recourant à la menace ou à la force, conformément à l'article 195 du CP⁷⁹, et s'accompagne d'un gain financier pour un tiers. Les autorités ont cité deux affaires dans lesquelles de l'argent aurait été offert pour la conclusion d'un mariage, dans l'une, à la victime pour qu'elle épouse un ressortissant d'un pays tiers pour qu'il obtienne un titre de séjour, mais la victime n'a jamais reçu l'argent, dans l'autre, aux parents d'une fillette afin qu'elle soit mariée selon les traditions roms. Les autorités n'ont pas précisé si de telles affaires ont donné lieu à des poursuites pour traite.

163. Étant donné que l'article 4, alinéa a), de la Convention établit le contenu minimum des types d'exploitation couverts par la définition de la traite, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités hongroises à faire figurer les différents types d'exploitation figurant dans la Convention, y compris l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude, dans la définition de la traite des êtres humains énoncée dans le Code pénal.

164. En outre, le GRETA considère que les autorités hongroises devraient examiner régulièrement l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions prévues à l'article 192, paragraphes 2 et 3, du CP.

⁷⁵ Voir paragraphe 45 du premier rapport du GRETA.

⁷⁶ Voir la réponse du Gouvernement hongrois au questionnaire du GRETA, p. 27-28, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/greta-2018-15-rq2-hun-en/16808fef3e>.

⁷⁷ L'article 193 (1) du CP prévoit que « quiconque contraint une personne, en profitant d'une situation de fragilité ou en recourant à la force ou à la menace de la force, à travailler contre son gré, est coupable d'un crime punissable d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et cinq ans ».

⁷⁸ Le terme « avantage » est utilisé comme suit à l'article 192, paragraphe 8, du Code pénal : « Aux fins de l'application du présent article, on entend par 'exploitation' l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité en vue d'obtenir un avantage de la victime contrainte ou maintenue dans une telle situation ».

⁷⁹ Toute personne qui en contraint une autre, en recourant à la force ou à la menace de la force, à faire ou à ne pas faire quelque chose, et lui cause de ce fait un important préjudice d'intérêt, est coupable d'un crime punissable d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de trois ans. Voir paragraphe 46 du premier rapport du GRETA pour plus d'informations.

b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)

165. Le fait d'utiliser les services d'une victime de la traite en sachant qu'elle est victime de la traite ne constitue pas une infraction pénale en Hongrie.

166. L'article 203 du CP incrimine l'utilisation des services d'enfants se livrant à la prostitution. Le GRETA a été informé que le nombre d'inculpations pour exploitation de la prostitution d'enfants était de 23 en 2015, 22 en 2016, 11 en 2017 et 20 à la fin juin 2018. Cependant, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 116, la loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infraction et au système d'enregistrement des infractions établit une distinction entre les enfants de moins de 14 ans et ceux âgés de 14 à 18 ans ; ainsi, les enfants âgés de 14 à 18 ans peuvent être poursuivis pour prostitution en dehors des zones de tolérance ou sans certificat médical d'absence de maladie sexuellement transmissible. **Le GRETA rappelle les normes et obligations internationales relatives aux droits de l'enfant, l'enfant étant défini comme une personne âgée de moins de 18 ans, et considère que les autorités hongroises devraient veiller à ce que l'article 203 du CP s'applique à tous les enfants.**

167. Le GRETA rappelle que, en vertu de l'article 19 de la Convention, les Parties doivent envisager l'incrimination de l'utilisation, en connaissance de cause, des services d'une victime de la traite. Cette disposition vise tant le client d'une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle que le client d'une victime de travail ou de services forcés, d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage, de servitude ou de prélèvement d'organes. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne victime de la traite en sachant qu'elle est victime de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.**

c. Responsabilité des personnes morales (article 22)

168. L'article 2 de la loi n° CIV de 2001 sur les mesures de droit pénal applicables aux personnes morales instaure la responsabilité pénale de ces dernières. Les mesures qui peuvent être prises envers elles, énoncées à l'article 3 de ladite loi, comprennent la fermeture de l'entité juridique, la restriction de ses activités et l'imposition d'une amende. Aucune personne morale n'a fait l'objet de poursuites pour infraction de traite à ce jour.

169. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient examiner les raisons pour lesquelles aucune personne morale n'a été poursuivie ni sanctionnée pour des faits liés à la traite, et, sur la base du résultat de cet examen, prendre des mesures pour que, dans la pratique, il soit possible de tenir des personnes morales responsables d'infractions de traite.**

d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26)

170. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devaient prendre des mesures supplémentaires pour assurer la conformité avec l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, ou en diffusant des orientations à ce sujet auprès des procureurs et des agents des services des migrations. Les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être sanctionnées pour des infractions liées à l'immigration tant que la procédure d'identification est en cours.

171. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA sur la Hongrie, il n'existe pas de dispositions juridiques concernant spécifiquement la non-sanction des victimes de la traite. Les autorités hongroises ont fait référence à des dispositions générales du CP, en particulier l'article 15 en vertu duquel la responsabilité pénale peut être partiellement ou totalement exclue lorsque l'auteur des faits a agi sous la contrainte ou sous la menace⁸⁰. En outre, selon l'article 19 du CP, les personnes qui ont commis une infraction sous une contrainte ou une menace les privant de leur capacité à agir de leur plein gré ne seront pas poursuivies, et la sanction pourra être réduite sans limitation. Le plan d'action intérimaire de lutte contre la traite adopté en mars 2019 (voir paragraphe 21) prévoit l'adoption d'une disposition juridique concernant spécifiquement la non-sanction des victimes de la traite.

172. Les procureurs rencontrés par le GRETA lors de la visite d'évaluation ne pouvaient pas, de mémoire, offrir un exemple de l'application du principe de non-sanction des victimes de la traite par une juridiction pénale, mais ils ont souligné qu'ils ne condamneraient pas une victime de criminalité forcée pour des infractions de faible gravité, comme le vol à l'étalage.

173. Comme indiqué au paragraphe 166, les personnes, y compris celles âgées de 14 à 18 ans, exerçant la prostitution en dehors des zones de tolérance définies par la municipalité ou sans détenir un certificat médical sont poursuivies pour prostitution au titre de la loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infractions et au système d'enregistrement des infractions⁸¹. En vertu de l'Instruction de police n° 13/2014 et de la loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infractions et au système d'enregistrement des infractions, la police est tenue de vérifier si une personne exerçant la prostitution détient un certificat médical et de considérer à cet égard comme des adultes les enfants âgés de 14 à 18 ans⁸². En conséquence, un certain nombre d'enfants ont été condamnés à une amende pour prostitution illégale. Certains de ces enfants ont semble-t-il été emprisonnés pour non-paiement de ces amendes. Selon les autorités hongroises, les Lignes directrices pour l'accomplissement des tâches de police liées aux activités de prostitution donnent pour instruction aux policiers de ne pas infliger d'amendes à régler sur-le-champ aux enfants qui se livrent à la prostitution, mais d'engager contre eux une procédure pour infraction mineure. Le rapport du Commissaire aux droits fondamentaux sur la prostitution des enfants cité plus haut (voir paragraphe 116) préconise une modification de la législation relative aux infractions de prostitution pour que les enfants âgés de moins de 18 ans ne soient pas condamnés.

174. En vertu de la loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infractions et au système d'enregistrement des infractions, s'il peut être établi qu'une personne condamnée pour prostitution illégale est une victime de la traite, le tribunal peut clore la procédure ou réduire la sanction. Si une victime de la traite révèle sa situation après que la sanction a été prononcée, elle a la possibilité d'être rejugée.

175. Le GRETA a été informé que la police est tenue d'engager des procédures administratives entraînant l'imposition d'amendes aux personnes exerçant la prostitution, sauf s'il peut être prouvé que les personnes concernées sont des enfants contraints de se livrer à la prostitution. Il est possible de faire appel de la décision relative à l'amende administrative auprès d'un tribunal administratif qui peut annuler l'amende. À titre d'exemple, le GRETA a été informé du cas d'une jeune fille de 15 ans qui s'était vu infliger à plusieurs reprises une amende pour prostitution et qui a porté son affaire, avec l'aide de l'avocat d'une ONG, devant une cour d'appel, lequel a confirmé l'amende, puis devant la Cour constitutionnelle où l'affaire est en instance⁸³.

⁸⁰ Voir paragraphe 191 du premier rapport du GRETA.

⁸¹ La loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infractions et au système d'enregistrement des infractions incrimine les infractions de gravité moindre que celles régies par le Code pénal et qui peuvent être traitées directement par la police, sans être portées devant un tribunal.

⁸² En vertu de l'Instruction de police n° 13/2014, la police est tenue de vérifier si une personne exerçant la prostitution possède un certificat médical attestant qu'elle n'est pas porteuse d'une maladie sexuellement transmissible. En l'absence d'un tel certificat, la personne est condamnée à une amende pour prostitution illégale, au titre de l'article 172 de la loi relative aux infractions mineures, aux procédures pour infractions et au système d'enregistrement des infractions.

⁸³ De plus amples informations sur cette affaire sont disponibles (en hongrois) à l'adresse suivante : <http://utcajogasz.hu/2018/03/19/gyermekprostitucio-otvenezres-penzbirsag-a-gyermeknek/>.

176. **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à adopter une disposition juridique spécifique permettant de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou à adresser à la police et aux procureurs des recommandations relatives à l'application du principe de non-sanction. En ce qui concerne les enfants, le GRETA souligne que les États sont tenus de protéger tous les enfants, y compris ceux âgés de 14 à 18 ans, contre l'exploitation sexuelle, et renvoie à la recommandation figurant au paragraphe 129.** Il convient également d'attirer l'attention sur les recommandations relatives à la non-sanction, destinées aux législateurs et aux procureurs, qui sont contenues dans le document publié par le bureau du Représentant spécial et Coordonnateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'OSCE en consultation avec le Groupe de coordination des experts de l'Alliance contre la traite des êtres humains⁸⁴.

4. Enquêtes, poursuites et droit procédural

a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)

177. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités hongroises devaient repérer les lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives, aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Il estimait en outre que les autorités hongroises devraient expressément exclure la traite du champ d'application de l'article 29 de la loi C de 2002 sur le « repentir actif ».

178. Le Bureau national d'enquête dispose d'une unité de neuf enquêteurs spécialisés dans le traitement des infractions de traite. Au niveau des comtés, d'autres policiers sont spécialement chargés d'enquêter sur les affaires de traite.

179. Comme indiqué au paragraphe 158, les différentes formes d'exploitation ne sont pas énumérées à l'article 192 du CP, lequel doit être lu en combinaison avec d'autres articles du CP. Les autorités hongroises ont indiqué que des infractions susceptibles d'être des infractions de traite sont parfois poursuivies comme des infractions sur lesquelles il est plus facile d'enquêter et d'apporter des preuves au tribunal, mais qui sont passibles de sanctions moindres, telles que le travail forcé (article 193), la violation de la liberté personnelle (article 194), l'exploitation sexuelle (article 196), le proxénétisme (article 200), le recrutement pour la prostitution ou des actes sexuels (article 201), le fait de vivre des revenus de la prostitution (article 202), l'exploitation de la prostitution d'enfants (article 203), la pornographie enfantine (article 204), l'abus d'un mineur (article 208) et le travail des enfants (article 209). D'après les statistiques fournies par les autorités hongroises, de 20 à 80 condamnations pour chacun de ces types d'infraction ont été prononcées chaque année entre 2015 et 2018. Le Bureau du procureur général a publié le 25 octobre 2018 des lignes directrices selon lesquelles les affaires de proxénétisme avec exploitation doivent faire l'objet d'une enquête pour traite, afin de rapprocher les pratiques hongroises de celles appliquées dans les autres pays européens.

180. Le GRETA a été informé que le nombre d'enquêtes de police pour traite s'élevait à 25 en 2014, 28 en 2015, 4 en 2016, 19 en 2017 et 11 jusqu'à fin juin 2018. Il y a eu 9 mises en accusation pour traite en 2014, 8 en 2015, aucune en 2016, 10 en 2017 et 4 jusqu'à fin juin 2018⁸⁵. Le nombre de condamnations pour traite s'élevait à 22 en 2015, 2 en 2016 et 10 en 2017. La durée des peines d'emprisonnement était comprise entre 16 et 128 mois. Sur un total de 34 peines, 24 étaient fermes.

⁸⁴ <http://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>

⁸⁵ Au cours de la même période, 70 enquêtes de police ont été menées pour travail forcé et 29 condamnations pour travail forcé ont été prononcées en application de l'article 193 du Code pénal.

181. En règle générale, le Bureau national d'enquête mène des enquêtes uniquement sur les affaires de traite présentant une composante transfrontalière et ne s'occupe pas des affaires de traite concernant une forme d'exploitation autre que l'exploitation sexuelle. La police nationale a également enquêté sur des affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail, mais les victimes étaient peu enclines à témoigner contre leurs exploiters. Les procureurs que le GRETA a rencontrés ont fait état de difficultés rencontrées lors de la poursuite des affaires de traite. Il s'avère en effet difficile de rassembler suffisamment de preuves matérielles pour que des charges puissent être retenues lorsque les victimes ne se considèrent pas elles-mêmes comme telles, parce que leur situation leur a rapporté quelque chose et/ou parce qu'elles entretiennent une relation affective avec l'auteur de l'infraction. Les affaires dans lesquelles l'exploitation de victimes hongroises s'est déroulée à l'étranger posent des difficultés particulières aux enquêteurs hongrois. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 40, les victimes présumées de la traite doivent signer un formulaire confirmant leur consentement à être enregistrées comme victimes dans la base de données EKAT. Les autorités hongroises ont déclaré que les infractions de traite ainsi que les infractions liées au travail forcé ou dirigées contre des enfants doivent faire l'objet d'une enquête d'office et indépendamment du fait que la victime présumée de traite ait ou non signé un formulaire exprimant son consentement à être enregistrée dans la base de données EKAT.

182. Le GRETA a été informé de plusieurs cas de travail forcé dans lesquels les victimes avaient été privées de leurs papiers d'identité et contraintes, sous la menace et le recours à la violence physique, à travailler pendant des années dans des conditions dégradantes. Deux affaires ayant fait l'objet d'une enquête de la part de la police se sont déroulées dans les comtés de Csongrád et Békés, à proximité de la frontière roumaine. Dans la première, neuf personnes ont été contraintes d'accomplir des travaux agricoles pour une famille de propriétaires terriens. L'enquête a commencé en 2008 et les défendeurs ont été inculpés en 2012. Le procès a eu lieu au tribunal de district de Hódmezővásárhely en 2017. Douze défendeurs ont été condamnés, dont l'auteur principal de l'infraction, qui a été condamné à huit ans d'emprisonnement pour violation de la liberté personnelle, extorsion et entrave à la procédure judiciaire. Quatre autres défendeurs ont été condamnés à quatre ans d'emprisonnement pour les mêmes infractions, les autres ont eu des peines moins lourdes. Aucun d'entre eux n'a toutefois été inculpé de traite. Les autorités hongroises ont indiqué que cela s'expliquait par le fait que l'exploitation n'entrait pas dans la définition de la traite en vertu du CP applicable à l'époque.

183. Selon certaines informations, le nombre limité d'enquêtes et de poursuites engagées pour traite s'expliquerait en partie par le fait que la police attend des victimes qu'elles déposent plainte contre les trafiquants⁸⁶. Le GRETA a été informé du cas d'une fille exploitée sexuellement qui présentait les signes caractéristiques de la traite. Une enquête a été ouverte, qui toutefois ne portait pas sur une éventuelle infraction de traite, et qui a été clôturée parce que la fille n'était pas disposée à coopérer avec les autorités au-delà du signalement de l'infraction à la police. Selon des recherches, les forces de l'ordre hongroises s'emploient principalement à éradiquer la criminalité et les groupes criminels, et la situation des victimes n'est pas traitée en priorité⁸⁷.

184. La police peut recourir à des techniques spéciales d'enquête lors des enquêtes sur les infractions de traite⁸⁸. La police de Békéscsaba a déclaré au GRETA avoir utilisé de telles techniques et avoir également mené des investigations financières lors d'enquêtes sur des infractions de traite.

⁸⁶ Zsuzsanna Vidra, Kitti Baracsi, Noémi Katona et Viktoria Sebhelyi, *Child Trafficking in Hungary; Sexual Exploitation, forced Begging and Pickpocketing*. Centre d'études politiques de l'Université d'Europe centrale, 2015, page 108.

⁸⁷ Noémi Katona, *Combating Trafficking of Hungarian Women to Western Europe: A multi-level analysis of the International Law Enforcement Co-operation*, Trends in Organised Crime, 13 février 2019, page 32, disponible à l'adresse :https://link.springer.com/epdf/10.1007/s12117-019-09358-7?author_access_token=C820USq56o4WSy9XemhX-fe4RwlQNchNByi7wbcMAY7mqKekR90ooV_kI6VCBS1jZFe3yV3nog2Dezl8UwbXvqj5WpGI6_xE2ZVe-xu8hKpMqJMIQL1CdMV_1IV5zpW0j0LINxDYUuLpT07vI8Bng%3D%3D.

⁸⁸ Voir paragraphe 197 du premier rapport du GRETA.

185. Les enquêtes réalisées par la police de Békéscsaba ont principalement été conduites en réponse à des demandes d'assistance de la part de la police britannique, dans des affaires dans lesquelles des victimes hongroises avaient été exploitées par des ressortissants hongrois au Royaume-Uni. La plupart des équipes communes d'enquête (ECE) auxquelles la Hongrie a participé ont été mises en place par d'autres pays (voir paragraphe 204).

186. La confiscation des avoirs provenant d'infractions, tout comme la confiscation des équipements utilisés ou destinés à être utilisés pour les commettre, peut viser des avoirs détenus par les auteurs des infractions ou par des tiers, y compris des entreprises. Dans le cas des procédures engagées pour traite, il est également possible d'appliquer une confiscation élargie. Les biens acquis au cours d'une période de cinq ans précédant le début de la procédure peuvent être confisqués aux auteurs si l'accroissement des richesses et le niveau de vie de ces derniers sont disproportionnés par rapport à leur revenu vérifiable. Dans ce cas, la charge de la preuve est renversée et il appartient aux auteurs d'apporter la preuve de la légalité de leurs actifs.

187. Afin que les victimes puissent obtenir réparation du préjudice subi, des mesures coercitives d'ordre pécuniaire peuvent être imposées. Ces mesures peuvent toutefois s'appliquer uniquement aux avoirs appartenant à l'auteur du préjudice. Dans certaines affaires pénales, le tribunal a requis la confiscation des biens de l'accusé. Les biens acquis illégalement qui sont confisqués sont toutefois transférés à l'État et ne peuvent servir à dédommager la victime.

188. La Hongrie dispose d'un large éventail d'instruments juridiques (en droit pénal, droit administratif ou droit civil) pour bloquer, filtrer et supprimer des contenus illégaux sur internet⁸⁹. Un tribunal peut ordonner à un fournisseur d'accès à internet de supprimer ou de bloquer l'accès aux données électroniques et l'autorité nationale des médias et des info-communications est chargée de superviser le respect de ces injonctions. Si l'opérateur internet ne les applique pas, il est passible de poursuites pénales, comme cela s'est produit dans des affaires d'images d'abus commis sur des enfants, et peut être condamné à une amende pouvant atteindre 1 million HUF (environ 3 100 euros). Des amendes peuvent être infligées à plusieurs reprises si l'opérateur internet continue à ne pas respecter l'injonction. La suppression permanente de l'accès aux données électroniques peut être ordonnée pour toute infraction si la publication ou la divulgation des données électroniques constitue une infraction ou est utilisée pour commettre une infraction.

189. Le GRETA prend note avec préoccupation de la réponse inadéquate de la justice pénale face à la traite en Hongrie et observe que la non-condamnation des trafiquants et l'absence de sanctions effectives engendrent un sentiment d'impunité. Le GRETA souligne que les professionnels concernés, notamment les procureurs et les juges, devraient être mieux formés et sensibilisés à la gravité de la traite, aux lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et à la nécessité de respecter leurs droits humains, notamment leur droit à une réparation et à une protection.

⁸⁹ Étude comparative sur le blocage, le filtrage et le retrait de contenus illégaux sur internet dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe, réalisée en 2016 à la demande du Secrétaire Général par l'Institut suisse de droit comparé, disponible à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/study-filtering-blocking-and-take-down-of-illegal-content-on-the-internet>.

190. **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre des mesures pour faire en sorte que les cas de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Les autorités devraient notamment :**

- **identifier les lacunes dans les enquêtes et les poursuites relatives aux affaires de traite ;**
- **assurer la formation continue des policiers et des procureurs sur la conduite d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite à différentes fins d'exploitation, notamment en coopérant avec d'autres acteurs concernés tels que les services de protection de l'enfance et les inspecteurs du travail ;**
- **veiller, autant que possible, à ne pas requalifier les enquêtes et les poursuites pour traite en faveur d'autres infractions qui emportent des peines plus légères et privent les victimes de la traite de l'accès à la protection, à l'assistance et à l'indemnisation ;**
- **intensifier les efforts pour engager des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **encourager la police à ne pas se limiter à réagir aux plaintes mais à se montrer proactive en enquêtant sur des infractions de traite potentielles, y compris lorsque les victimes présumées elles-mêmes ne se considèrent pas comme des victimes ;**
- **veiller à ce que les services chargés des enquêtes dans les affaires de traite disposent de ressources suffisantes et utilisent les techniques spéciales d'enquête dans la pratique ;**
- **mener des investigations financières dans les affaires de traite afin d'assurer la localisation, la saisie et la confiscation effectives des avoirs criminels liés à ces infractions.**

b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30)

191. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités hongroises à examiner dans quelle mesure les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite sont utilisées dans la pratique et à prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que ces personnes soient dûment protégées contre d'éventuelles représailles ou intimidations au cours de la procédure judiciaire.

192. De nouvelles dispositions relatives à la protection des témoins et des victimes ont été introduites dans le chapitre 14 du CPP (loi n° XC de 2017). L'article 81(2) du CPP énonce les critères du traitement spécial et de la protection des témoins et des victimes, qui sont l'âge, mental et physique, les relations avec le défendeur et les violences subies. Selon l'article 82 du CPP, les enfants, les personnes handicapées et les victimes d'atteintes à la liberté sexuelle peuvent bénéficier d'un traitement spécial et d'une protection.

193. Pour transposer la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le ministère de l'Intérieur a adopté l'arrêté n° 65/2015, entré en application le 1^{er} novembre 2015. Celui-ci prévoit que les victimes de la traite ou du travail forcé doivent être considérées comme des victimes qui ont besoin d'une protection spéciale et que la police doit déterminer ces besoins particuliers au moyen d'une liste fournie en annexe de l'arrêté. La police doit informer les victimes, par voie écrite et orale, de leur droit à obtenir une aide, et les victimes doivent signer un document attestant qu'elles ont bien été informées. Après une enquête ayant révélé que la diffusion d'informations aux victimes par la police demeurait insuffisante, le ministère de la Justice a publié en 2016 un protocole intitulé « Améliorer l'efficacité de la diffusion des informations sur les services d'assistance aux victimes par la police ». Celui-ci comprend des conseils pratiques sur le contenu des informations à fournir par la police et le moment où elles doivent être communiquées aux victimes.

194. Le chapitre 14 du CPP autorise les victimes ou les témoins à comparaître à une audience par des moyens audio ou vidéo, plutôt que d'être physiquement présents au tribunal avec le défendeur. Il est possible de recourir à des procédés techniques pour brouiller la voix des témoins, de manière à ce qu'ils ne soient pas reconnus. Les déclarations des témoins ou des victimes enregistrées par la police lors de l'enquête peuvent être utilisées au tribunal. Les victimes ne sont ainsi pas tenues de répéter leur témoignage au tribunal, notamment si celui-ci ne contredit aucun autre élément de preuve présenté.

195. L'arrêté IM 34/2015 du ministère de la Justice régit la conception, le fonctionnement et l'utilisation des locaux de police utilisés pour les actes de procédure avec la participation de « personnes ayant besoin d'un traitement spécial », ce qui englobe toutes les personnes âgées de moins de 18 ans (l'arrêté précédent limitait le traitement spécial aux enfants de moins de 14 ans). La direction de la police de Budapest et les directions de chaque comté doivent disposer d'au moins une salle d'audition pour les enfants, équipée de matériel d'enregistrement audiovisuel. En outre, des salles d'audition spéciales pour les enfants victimes et témoins ont été aménagées dans les bâtiments des tribunaux employant plus de sept juges.

196. Si un acte de procédure nécessite la participation d'un mineur, le tribunal, le ministère public et les autorités chargées de l'enquête doivent utiliser des enregistrements audio-vidéo dans la mesure du possible. Ils peuvent solliciter la présence d'un psychologue médico-légal lors de l'acte de procédure. La confrontation du défendeur avec un témoin mineur peut être ordonnée uniquement avec l'accord de ce dernier.

197. Si une victime de la traite participe en tant que témoin, elle a le droit d'être aidée et représentée par un avocat, qui peut lui être fourni par une ONG. Elle peut également être assistée par une personne supplémentaire au tribunal. Par exemple, dans le cadre d'un accord passé entre la police et Hungarian Baptist Aid, cette ONG peut apporter une aide psycho-sociale aux témoins lors d'une audition au tribunal. L'Office national judiciaire propose par ailleurs un service appelé « prise en charge des témoins », dans lequel un administrateur du tribunal explique aux témoins la manière de témoigner, conformément à la législation en vigueur.

198. La loi n° LXXXV de 2001 sur les programmes de protection des personnes participant aux procédures pénales et les personnes collaborant avec la justice régit l'application des programmes de protection des témoins⁹⁰. Le ministère public a confirmé au GRETA que des victimes de la traite avaient été admises dans le programme de protection des témoins, sans donner davantage de précisions pour des raisons de confidentialité.

199. Le GRETA salue les nouvelles dispositions sur la protection des témoins et des victimes qui ont été introduites dans le nouveau CPP, ainsi que les arrêtés associés n° 12/2018 du 6 février 2018 et IM 13/2018. **Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient tirer pleinement parti de toutes les dispositions en vigueur concernant la protection des témoins et des victimes afin que les victimes soient dûment protégées contre les représailles ou intimidations avant, pendant et après la procédure judiciaire.**

c. Compétence (article 31)

200. L'article 3(1)a du CP prévoit que les services répressifs hongrois sont compétents pour enquêter sur des infractions commises sur le territoire hongrois, sur un navire commercial ou dans un aéronef battant pavillon hongrois et se trouvant à l'extérieur du territoire hongrois (article 3(1)b). Selon l'article 3(1)c, le droit pénal s'applique à tout acte incriminé par le CP hongrois commis par un ressortissant hongrois à l'étranger.

⁹⁰

Pour plus de précisions, voir paragraphe 206 du premier rapport du GRETA.

201. Selon l'article 3 (2) du CP, le droit pénal s'applique à tout acte commis à l'étranger par des personnes qui ne sont pas de nationalité hongroise si : a) l'acte est érigé en infraction pénale par le droit hongrois et la législation du pays dans lequel il a été commis, b) l'acte est considéré comme une infraction contre l'État, qu'il soit ou non incriminé par le droit du pays dans lequel il a été commis, c) l'acte constitue un acte criminel au titre du chapitre XIII ou XIV, ou une autre infraction pénale, qui doit être poursuivie au titre d'un traité international ratifié par un acte du Parlement.

202. Le CP hongrois s'applique à tout acte criminel commis par des personnes qui ne sont pas de nationalité hongroise contre un ressortissant hongrois ou une personne morale ou une association commerciale créée en vertu du droit hongrois. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une double incrimination pour que le droit hongrois s'applique dans ce cas.

5. Coopération internationale et coopération avec la société civile

a. Coopération internationale (articles 32 et 33)

203. Pendant la période de référence, le 20 mars 2018, la Hongrie et la Macédoine du Nord ont signé un accord de coopération policière par lequel les deux Parties conviennent d'échanger des informations et des expériences acquises dans la lutte contre les migrations irrégulières, la traite et le trafic illicite de migrants.

204. La Hongrie participe à la coopération internationale en matière pénale dans le domaine de la lutte contre la traite, notamment aux travaux d'Europol et Eurojust⁹¹. Pendant la période de référence, la Hongrie a participé à six équipes communes d'enquête (ECE) travaillant sur des affaires de traite. En 2015, une ECE a été constituée avec la France pour une affaire d'exploitation sexuelle, qui a entraîné l'arrestation de 12 personnes et l'interrogation de 31 personnes en Hongrie. Une ECE a aussi été constituée avec les Pays-Bas en 2015, pour une affaire de traite aux fins d'exploitation sexuelle, qui a débouché sur l'arrestation en Hongrie de trois personnes qui ont été extradées aux Pays-Bas. En 2016, une ECE a été mise en place avec la Belgique pour une affaire de traite aux fins d'exploitation sexuelle, qui s'est traduite par l'interrogatoire de cinq personnes en Hongrie et des inculpations en Belgique. En 2017, des ECE ont été créées avec le Royaume-Uni d'une part et avec les Pays-Bas d'autre part pour des affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle. Toujours en cours lors de la rédaction du présent rapport, la première enquête a entraîné l'interrogatoire de trois personnes en janvier 2018. Dans la seconde, l'équipe a également enquêté sur le blanchiment d'argent, qui constituait un autre aspect de l'affaire. Une autre ECE a été mise en place avec le Royaume-Uni en 2018. Ses travaux portent sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et ont entraîné l'arrestation de suspects en dehors de la Hongrie, une perquisition à domicile et l'audition de 14 témoins en Hongrie. Une seule des ECE créées pendant la période de référence a été constituée à l'initiative de la Hongrie.

205. La police de Békéscsaba a déclaré à la délégation du GRETA que, sa juridiction se situant à proximité de la frontière roumaine, elle coopérait régulièrement avec la police roumaine, même si cette coopération ne repose pas sur des accords officiels. Elle porte sur les enquêtes de police, mais aussi, par exemple, sur la participation à certains événements, tels que des conférences sur le travail de la police.

⁹¹ Pour plus de précisions sur la coopération internationale et les accords internationaux pertinents auxquels la Hongrie est Partie, voir paragraphes 12, 13, 89 et 93 du premier rapport du GRETA.

206. Un projet de coopération transnationale entre la Suisse et la Hongrie, portant sur l'orientation des victimes de la traite, a été lancé le 1^{er} avril 2017 ; ce projet d'une durée d'un an a été mis en œuvre par le bureau de l'OIM de Budapest en partenariat avec le ministère de l'Intérieur et la police hongroise, l'Office fédéral de la police suisse et le bureau de l'OIM de Berne. Le projet a permis de recenser les mécanismes nationaux de coordination et d'orientation des victimes de la traite et de réaliser une base de données complète des services et des prestataires. Les liens existants entre les parties prenantes suisses et hongroises ont été renforcés et de nouvelles relations ont été instaurées.

207. Il existe une coopération entre la police et les instances de protection de l'enfance hongroises et autrichiennes en ce qui concerne le retour et l'assistance ultérieure des enfants hongrois qui ont quitté sans autorisation l'institution dans laquelle ils avaient été placés par l'autorité de tutelle hongroise et qui sont considérés comme des victimes de la traite par les autorités autrichiennes.

208. La Hongrie a participé au projet SAFE (*Safe and Adequate Return, Fair Treatment and Early Identification of Victims of Trafficking*)⁹², mis en œuvre du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018 et coordonné par l'organisation néerlandaise HVO Querido, qui gère des foyers dans le pays.

209. Le GRETA salue les mesures prises par la Hongrie en matière de coopération internationale et invite les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts à cet égard, et notamment :

- **prendre l'initiative de constituer des équipes communes d'enquête, y compris pour les affaires dans lesquelles des victimes hongroises de la traite ont été exploitées à l'étranger ;**
- **mettre en chantier encore d'autres accords bilatéraux sur la lutte contre la traite avec les pays voisins.**

b. Coopération avec la société civile (article 35)

210. La table ronde informelle des ONG⁹³ est un forum d'ONG participant aux activités liées à la lutte contre la traite mis en place pour faciliter les échanges d'informations entre les autorités et les ONG. Elle continue à se réunir au moins deux fois par an sous la présidence du coordonnateur national anti-traite.

211. Comme indiqué au paragraphe 17, la loi n° VI de 2018 « portant modification de certaines lois relatives aux mesures de lutte contre les migrations illégales » a introduit dans le CP un article 353/A qui érige en infraction la « promotion et facilitation des migrations illégales ». L'avis juridique publié conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, mentionné plus haut, constate que l'article 353/A incrimine des activités organisationnelles qui ne sont pas directement liées à la matérialisation des migrations irrégulières, notamment « la préparation ou la distribution de matériels d'information » et qu'il entrave l'aide apportée aux victimes par les ONG, restreignant de manière disproportionnée leurs droits garantis par l'article 11 de la CEDH (liberté d'association). Il érige par ailleurs en infraction les activités de campagne et de défense des droits et constitue à ce titre une ingérence illégitime dans la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la CEDH. Le Comité Helsinki hongrois a déposé une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de l'article 353/A⁹⁴, mais la Cour l'a déclaré irrecevable, estimant que les recours internes n'avaient pas été épuisés. Dans l'intervalle, à la suite d'une plainte déposée par Amnesty International⁹⁵, la Cour constitutionnelle hongroise a jugé que la nouvelle disposition pénale n'était pas inconstitutionnelle ; mais, dans son raisonnement, elle a fait valoir que la disposition pénale ne pouvait être utilisée contre ceux qui

⁹² <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/safe>.

⁹³ Voir paragraphes 24 et 25 du premier rapport du GRETA.

⁹⁴ Disponible à l'adresse : https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Application_HHC_SS3.pdf.

⁹⁵ Disponible à : <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DB659534A12560D4C12583300058B33D?OpenDocument>

agissent manifestement pour des raisons humanitaires⁹⁶. Le GRETA s'inquiète de l'incidence de cette nouvelle infraction pénale sur la capacité de la société civile à identifier et à aider les victimes présumées de la traite.

212. Par ailleurs, le chapitre V de la loi sur la police a été modifié de manière à comprendre des « mesures restrictives pour assurer la sécurité aux frontières ». D'après l'article 46F de la loi sur la police, les policiers doivent interdire aux personnes qui font l'objet de procédures pénales au titre de l'article 353A du CP de pénétrer dans une zone de huit kilomètres à partir de la frontière ou de la ligne frontalière marquant la frontière, ou si elles se trouvent dans cette zone, de les contraindre à en sortir. La procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne, mentionnée au paragraphe 111, concerne aussi la question de la « zone frontalière » dans l'article 353A du CP⁹⁷. Cette mesure constitue une restriction de la liberté de mouvement au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 de la CEDH car elle autorise le refoulement de personnes faisant l'objet d'une procédure pénale pour infractions au titre de l'article 353A du CP. Les ONG qui font l'objet d'une enquête de police dans le cadre de l'article 353A du CP pourraient par conséquent ne plus être autorisées à pénétrer dans une zone située à moins de huit kilomètres de la frontière hongroise, ce qui les empêcherait de se rendre dans les zones de transit pour identifier ou aider les victimes de la traite.

213. En outre, le 20 juin 2018, le Parlement hongrois a adopté la loi n° XLI de 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe sur l'immigration, qui impose une taxe de 25 % aux organisations qui promeuvent l'immigration⁹⁸. De même que le nouvel article 353/A du CP, cette mesure risque d'empêcher les ONG d'apporter une aide aux victimes de la traite. L'avis juridique rendu conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, mentionné plus haut, a constaté que la loi sur la taxe spéciale constitue une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté d'expression et d'association des ONG et demandé son abrogation⁹⁹. Selon le HCR, il est difficile de savoir si la taxe de 25 % s'applique à ses propres partenaires opérationnels au sein de la communauté des ONG. Le Comité Helsinki hongrois a déposé une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de cette taxe¹⁰⁰.

214. Le 13 juin 2017, le parlement hongrois a adopté la loi n° LXXVI de 2017 sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers. Celle-ci oblige les associations et les fondations qui reçoivent 7,2 millions HUF (environ 22 000 euros) ou plus par an de sources étrangères de se déclarer auprès d'un tribunal en tant qu'organisation percevant des fonds étrangers, de déclarer annuellement leurs financements étrangers, et d'indiquer sur leur site internet et leurs publications la mention « organisation touchant un financement étranger ».

⁹⁶ Décision 3/2019 (III. 7.) AB de la Cour constitutionnelle. Le Comité Helsinki hongrois a déposé une plainte concernant l'article 353A du Code pénal, mais en utilisant une argumentation juridique différente de celle d'Amnesty International. Néanmoins, la Cour constitutionnelle a rejeté la plainte du Comité Helsinki hongrois au motif que l'affaire avait force de chose jugée.

⁹⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_fr.htm

⁹⁸ L'article 253 de la loi (« Taxe spéciale sur l'immigration ») impose une taxe de 25 % sur : (1) toute aide financière à une activité de soutien de l'immigration menée en Hongrie ou (2) toute aide financière aux opérations d'une organisation ayant un siège en Hongrie et menant des activités de soutien de l'immigration. En vertu du paragraphe 2 de l'article 253, une activité de soutien de l'immigration consiste en « un programme, un acte ou une activité quelconque visant directement ou indirectement à promouvoir l'immigration ». Selon le même paragraphe, l'activité de soutien de l'immigration peut revêtir la forme de : a) l'organisation de campagnes médiatiques et de séminaires destinés aux médias et la participation à ces activités ; b) l'organisation d'activités éducatives ; c) la création et l'exploitation de réseaux ; ou d) des activités de propagande présentant l'immigration sous un jour favorable.

⁹⁹ Dans leur avis conjoint CDL-AD(2018)035, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH concluent que l'imposition de cette taxe aura un effet dissuasif sur l'exercice de droits fondamentaux et sur les personnes physiques et morales qui défendent ces droits ou apportent un soutien financier à leur défense. Elle découragera les donateurs potentiels de soutenir ces ONG et créera des difficultés supplémentaires aux organisations de la société civile menant des activités légitimes dans le domaine de la défense des droits humains. Cet avis est disponible à : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)035-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)035-f).

¹⁰⁰ Pétition disponible à l'adresse https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Application_HHC_25_percent.pdf.

215. Le GRETA craint que la législation mentionnée plus haut régissant les activités et le financement des ONG ne nuise indûment à leur capacité d'action en matière d'identification et d'aide aux victimes de la traite, à l'opposé de ce que préconisent les articles 10 et 12 de la Convention, et en conséquence, ne fasse obstacle à l'établissement de partenariats stratégiques entre les autorités et la société civile pour atteindre les buts de la Convention, ainsi que le prévoit l'article 35 de la Convention. Le GRETA renvoie à la Résolution 2226 (2018) sur les nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe, dans laquelle l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'alarme de l'adoption par le Parlement hongrois de la série de lois « Stop Soros », qui restreint les libertés des ONG défendant les droits des migrants et des réfugiés, et appelle la Hongrie à réviser ces lois conformément à l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté le 22 juin 2018 (voir paragraphe 111).

216. Le GRETA exhorte les autorités hongroises à établir des partenariats stratégiques avec les acteurs de la société civile pour atteindre les buts de la Convention, et à revoir toute loi qui pourrait entraver le travail des ONG spécialisées dans la lutte contre la traite afin de garantir que toutes ces ONG aient un accès effectif à des financements appropriés et puissent contribuer à prévenir la traite, à identifier les victimes et à leur fournir aide et protection, ainsi que le prévoient les articles 5, 10 et 12 de la Convention (voir aussi la recommandation figurant au paragraphe 112).

IV. Conclusions

217. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur la Hongrie, en mai 2015, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

218. Des mesures de lutte contre la traite ont été inscrites dans plusieurs programmes d'action tels que le programme national de sécurité et la stratégie nationale d'inclusion sociale ; plus récemment, les autorités hongroises ont adopté un plan d'action intérimaire de lutte contre la traite des êtres humains, qui court jusqu'à fin 2019. La prochaine stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains est en cours de préparation.

219. Des formations sur la traite ont été dispensées, parfois avec la participation d'ONG et d'organisations internationales, à différentes catégories de professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite.

220. Une base de données destinée à enregistrer les victimes présumées de la traite, EKAT, a été lancée en septembre 2017 ; elle permet de collecter des informations auprès de différents acteurs concernés, y compris des ONG.

221. Des recherches sur différents aspects de la traite ont été menées par différents acteurs, souvent dans le cadre de projets internationaux, en accordant une attention particulière à la traite des enfants.

222. La police, le ministère des Ressources humaines et des ONG ont mené une série d'activités de sensibilisation visant à prévenir la traite des enfants ; ces campagnes visaient en particulier les institutions de protection de l'enfance et les centres de crise.

223. Les services d'aide aux victimes, les services de probation et les services d'aide juridique ont été ajoutés à la liste des parties prenantes habilitées à procéder à l'identification des victimes de la traite. En outre, afin d'améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, des questions à ce sujet ont été ajoutées aux questions standard abordées lors des entretiens de demande d'asile.

224. Le ministère de la Justice a créé trois centres de soutien aux victimes d'infraction, y compris les victimes de la traite, qui offrent un soutien psychologique aux victimes et les aident à se préparer pour les procédures pénales.

225. L'adoption de nouvelles dispositions sur la protection des témoins et des victimes peuvent contribuer à promouvoir les droits des victimes de la traite.

226. Dans l'objectif d'améliorer la réponse de la justice pénale face aux infractions de traite, le Bureau du procureur général a diffusé en octobre 2018 des lignes directrices selon lesquelles les affaires de proxénétisme avec exploitation doivent faire l'objet d'une enquête pour traite.

227. En outre, le GRETA salue les efforts entrepris par la Hongrie dans le domaine de la coopération internationale, en particulier la création d'équipes communes d'enquête dans des affaires transnationales et la participation à des projets internationaux.

228. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certaines questions restent préoccupantes. Dans le présent rapport, le GRETA demande aux autorités hongroises de prendre de nouvelles mesures dans plusieurs domaines. Le numéro du paragraphe où figure la recommandation, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre toutes les mesures nécessaires pour développer encore davantage la base de données EKAT et la rendre pleinement opérationnelle afin de pouvoir compiler des données statistiques complètes et cohérentes sur la traite des êtres humains, comprenant des données fiables sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes de la traite, dans le but d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques anti-traite. Les statistiques concernant les victimes devraient être collectées auprès de tous les acteurs principaux et pouvoir être ventilées par sexe, âge, type d'exploitation et pays d'origine et/ou de destination. La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale (paragraphe 42).**
- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts de prévention contre cette forme de traite, et en particulier à :**
 - **sensibiliser et former le personnel qui travaille avec des enfants, y compris dans les établissements d'hébergement, ainsi que les autres professionnels de la protection de l'enfance dans tout le pays ;**
 - **sensibiliser les enfants, y compris les enfants placés en institution, à la sécurité en ligne et aux risques liés à la traite ;**
 - **prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la prévention de la traite au moyen d'initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite, y compris en menant des actions de terrain et en favorisant l'accès à l'éducation et à l'emploi dans les communautés roms (paragraphe 68).**
- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :**
 - **s'abstenir d'exiger le consentement écrit des victimes de la traite pour les identifier et leur fournir une assistance ;**
 - **adopter un cadre pour l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants de pays tiers sans titre de séjour, dans lequel la procédure d'identification soit dissociée de la coopération de la victime présumée à l'enquête ;**
 - **améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière (en ce qui concerne la formation, voir paragraphe 38) ;**
 - **organiser la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les inspecteurs du travail, la police et d'autres services compétents dans les secteurs à risque ;**
 - **permettre aux ONG spécialisées ayant une expérience en matière d'identification des victimes de la traite et d'assistance à ces personnes d'avoir régulièrement accès aux zones de transit ;**
 - **s'assurer qu'il existe, dans les zones de transit, des structures adaptées où les demandeurs d'asile puissent rencontrer en privé des personnes de confiance, notamment des avocats, des employés d'ONG spécialisées, des représentants d'organisations internationales et des travailleurs sociaux (paragraphe 97).**

- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre des mesures supplémentaires pour fournir une assistance appropriée aux victimes de la traite, et en particulier à :**
 - **veiller à ce que toutes les mesures d'assistance prévues par la loi soient garanties dans la pratique aux victimes de la traite, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour et qu'elles possèdent ou non une attestation confirmant leur statut de victime ; lorsque la prestation de l'assistance est déléguée à des ONG, l'État a l'obligation d'assurer un financement adapté et de garantir la qualité des services fournis par toutes les ONG auxquelles il adresse les victimes de la traite pour assistance ;**
 - **faire en sorte que les hommes victimes de la traite puissent bénéficier de toutes les mesures d'assistance prévues par la loi, y compris un hébergement sûr ;**
 - **faire en sorte que les ressortissants étrangers soient transférés dans un foyer pour victimes de la traite dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont victimes de la traite ;**
 - **veiller à ce que la législation qui confère un caractère d'infraction pénale à la promotion et à la facilitation des migrations irrégulières ne soit pas appliquée d'une manière qui empêcherait les ONG d'apporter une assistance à toutes les victimes de la traite (paragraphe 112).**

- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à intensifier leurs efforts pour identifier les enfants victimes de la traite et leur fournir une assistance adaptée à leurs besoins. Les autorités devraient notamment :**
 - **mettre en place des procédures d'identification spécialement conçues pour les enfants, qui tiennent compte de la situation particulière des enfants victimes de la traite, en y associant des spécialistes de l'enfance ;**
 - **abroger les lois permettant d'infliger des amendes administratives aux enfants pratiquant la prostitution et demander aux policiers de considérer tous les enfants en situation de prostitution (y compris ceux âgés de 14 à 18 ans) comme des victimes, notamment comme des victimes potentielles de la traite, plutôt que comme des délinquants ;**
 - **assurer la désignation rapide de tuteurs formés pour les enfants non accompagnés ou séparés maintenus dans les zones de transit, et permettre aux tuteurs d'exercer efficacement leurs fonctions en limitant le nombre d'enfants confiés à un même tuteur ;**
 - **revoir les procédures de détermination de l'âge appliquées dans les zones de transit de manière à protéger efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant et à accorder le bénéfice du doute à la personne concernée en cas d'incertitude sur son âge, conformément à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention, et en tenant compte des exigences de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant et du guide pratique sur la détermination de l'âge publié par le Bureau européen d'appui en matière d'asile. L'autorité de police chargée des étrangers devrait disposer de suffisamment de temps pour solliciter l'expertise de spécialistes, tels que des médecins légistes, des psychologues ou des psychiatres, pour faire effectuer une détermination de l'âge avant de prendre elle-même une décision ;**

- **placer les enfants présumés victimes de la traite dans des hébergements qui soient dotés de personnel dûment qualifié et qui répondent à leurs besoins spécifiques, conformément à l'article 12, paragraphe 7, de la Convention (paragraphe 129).**
- **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités hongroises à faire en sorte que le délai de rétablissement et de réflexion, tel qu'il est prévu à l'article 13 de la Convention, soit spécifiquement défini dans la loi et que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention soient proposées durant cette période aux personnes pour lesquelles il y a des motifs raisonnables de penser qu'elles sont victimes de la traite, qu'elles soient détectées à l'intérieur du pays ou dans une zone de transit. Afin de garantir que les personnes soumises à la traite puissent effectivement bénéficier de ce délai, les autorités hongroises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte, grâce à des formations et à la diffusion de consignes, que tous les acteurs concernés aient une bonne connaissance du délai de rétablissement et de réflexion (paragraphe 137).**
- **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités hongroises à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'indemnisation des victimes de la traite par les auteurs de l'infraction, et notamment :**
 - **faire en sorte que les victimes de la traite soient systématiquement informées de leur droit à une assistance juridique, de leur droit de demander une indemnisation, et des procédures à suivre ;**
 - **permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation des forces de l'ordre et des magistrats ;**
 - **revoir la législation relative à l'indemnisation par l'État de façon à ce que toutes les victimes de la traite soient en mesure d'en bénéficier, quelle que soit leur nationalité ou leur situation à l'égard du droit de séjour en Hongrie ou dans tout autre pays (paragraphe 148).**
- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à :**
 - **réaliser dûment des évaluations des risques préalables à l'éloignement avant toute expulsion forcée de Hongrie de migrants en situation irrégulière et tout retour de victimes de la traite ou de demandeurs d'asile déboutés, en évaluant pleinement les risques de traite ou de traite répétée au retour ;**
 - **prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR concernant l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite ;**
 - **faire en sorte que le rapatriement de toutes les victimes de la traite s'effectue en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, de préférence sur une base volontaire, et dans le respect de l'obligation de non-refoulement. Cela implique de fournir aux victimes des informations sur les programmes d'aide existants et une protection contre la revictimisation et la traite répétée ;**

- **veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement respecté, protégé et satisfait, notamment, avant l'application de toute mesure d'éloignement, en demandant à des organes spécialisés de procéder à une évaluation des risques et de la sécurité, en coopération avec les instances compétentes du pays d'origine, en particulier pour les enfants non accompagnés ; cette évaluation doit aussi permettre à l'enfant d'exercer concrètement son droit à l'éducation et à des mesures lui assurant le bénéfice d'une prise en charge ou d'un accueil adéquat par sa famille ou des structures d'accueil appropriées (article 16, paragraphe 5 de la Convention) (paragraphe 155).**
- **Étant donné que l'article 4, alinéa a), de la Convention établit le contenu minimum des types d'exploitation couverts par la définition de la traite, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités hongroises à faire figurer les différents types d'exploitation figurant dans la Convention, y compris l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude, dans la définition de la traite des êtres humains énoncée dans le Code pénal (paragraphe 163).**
- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à adopter une disposition juridique spécifique permettant de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou à adresser à la police et aux procureurs des recommandations relatives à l'application du principe de non-sanction. En ce qui concerne les enfants, le GRETA souligne que les États sont tenus de protéger tous les enfants, y compris ceux âgés de 14 à 18 ans, contre l'exploitation sexuelle, et renvoie à la recommandation figurant au paragraphe 129 (paragraphe 176).**
- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à prendre des mesures pour faire en sorte que les cas de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Les autorités devraient notamment :**
 - **identifier les lacunes dans les enquêtes et les poursuites relatives aux affaires de traite ;**
 - **assurer la formation continue des policiers et des procureurs sur la conduite d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite à différentes fins d'exploitation, notamment en coopérant avec d'autres acteurs concernés tels que les services de protection de l'enfance et les inspecteurs du travail ;**
 - **veiller, autant que possible, à ne pas requalifier les enquêtes et les poursuites pour traite en faveur d'autres infractions qui emportent des peines plus légères et privent les victimes de la traite de l'accès à la protection, à l'assistance et à l'indemnisation ;**
 - **intensifier les efforts pour engager des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
 - **encourager la police à ne pas se limiter à réagir aux plaintes mais à se montrer proactive en enquêtant sur des infractions de traite potentielles, y compris lorsque les victimes présumées elles-mêmes ne se considèrent pas comme des victimes ;**

- **veiller à ce que les services chargés des enquêtes dans les affaires de traite disposent de ressources suffisantes et utilisent les techniques spéciales d'enquête dans la pratique ;**
- **mener des investigations financières dans les affaires de traite afin d'assurer la localisation, la saisie et la confiscation effectives des avoirs criminels liés à ces infractions** (paragraphe 190).
- **Le GRETA exhorte les autorités hongroises à établir des partenariats stratégiques avec les acteurs de la société civile pour atteindre les buts de la Convention, et à revoir toute loi qui pourrait entraver le travail des ONG spécialisées dans la lutte contre la traite afin de garantir que toutes ces ONG aient un accès effectif à des financements appropriés et puissent contribuer à prévenir la traite, à identifier les victimes et à leur fournir aide et protection, ainsi que le prévoient les articles 5, 10 et 12 de la Convention** (paragraphe 216).

Autres conclusions

- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme en tant qu'entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite des institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention et paragraphe 298 du rapport explicatif) (paragraphe 20).
- Le GRETA se félicite de l'adoption d'un plan d'action intérimaire de lutte contre la traite des êtres humains qui tient compte de quelques-unes des recommandations du GRETA, et considère que les autorités hongroises devraient adopter une stratégie globale contre la traite définissant clairement les activités concrètes et les acteurs responsables de leur mise en œuvre et y allouant des ressources budgétaires, accompagnés d'un mécanisme de suivi de leur mise en œuvre et d'évaluation de leur impact. La stratégie devrait comprendre des mesures visant à :
 - prendre en considération toutes les victimes de la traite, toutes formes d'exploitation confondues, y compris le mariage forcé, la mendicité forcée, la criminalité forcée et le prélèvement d'organes, en tenant compte de la dimension de genre de la traite ;
 - s'attaquer à la traite des enfants, en particulier aux fins d'exploitation sexuelle, en tenant compte de la vulnérabilité particulière des enfants ;
 - attribuer un niveau de priorité élevé à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière ;
 - renforcer les activités de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et améliorer l'identification des victimes de cette forme de traite et l'assistance à ces personnes, en y associant la société civile, les syndicats, l'inspection du travail et le secteur privé (paragraphe 25).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient poursuivre leurs efforts pour dispenser des formations régulières sur la traite à l'ensemble des professionnels concernés et pour intégrer ces formations dans le programme de formation de différentes professions, notamment les policiers, le personnel de l'Office de l'immigration et de l'asile, les travailleurs sociaux, le personnel des zones de transit, le personnel de santé, les procureurs et le corps judiciaire (paragraphe 38).

- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient promouvoir et financer des recherches supplémentaires sur l'ampleur et la nature de la traite en Hongrie, en particulier la traite des enfants et la traite aux fins d'exploitation par le travail. En outre, le GRETA invite les autorités hongroises à mener des recherches sur la diffusion en ligne et en direct d'abus sexuels sur enfants et sur ses liens éventuels avec la traite des êtres humains (paragraphe 49).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient entreprendre des efforts continus et méthodiques pour sensibiliser le public et les groupes vulnérables à la traite. L'évaluation des résultats obtenus devrait faire partie intégrante des futurs projets de sensibilisation (paragraphe 53).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, et en particulier :
 - veiller à ce qu'une formation continue soit dispensée aux inspecteurs du travail pour permettre l'identification proactive des victimes de la traite ;
 - veiller à ce que les inspections du travail disposent de ressources suffisantes et visent des secteurs économiques qui présentent un risque de traite élevé, notamment le secteur agricole ;
 - séparer les fonctions de répression des infractions à la législation sur les migrations des fonctions d'inspection du travail et veiller à ce que les inspecteurs du travail apportent une attention prioritaire à la détection des travailleurs en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite ;
 - renforcer le contrôle des agences de recrutement et de travail temporaire et examiner le cadre législatif à la recherche de lacunes pouvant limiter les mesures de protection ou de prévention ;
 - continuer de sensibiliser d'autres fonctionnaires concernés, y compris les policiers, les procureurs et les juges, à la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes ;
 - sensibiliser le public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, aux risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises (paragraphe 58).
- Le GRETA encourage les autorités hongroises à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, car cela contribuerait à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (paragraphe 72).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles et autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :
 - mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;
 - attirer l'attention, en particulier des hommes et des garçons, sur la traite et les autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liées à la prostitution ;

- attirer l'attention sur le rôle et la responsabilité des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;
- travailler étroitement avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (paragraphe 78).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient intensifier leurs efforts visant à détecter les victimes de la traite lors des contrôles aux frontières, et en particulier :
 - renforcer la formation des membres de la police aux frontières chargés des contrôles d'identité pour qu'ils sachent mieux détecter les signes indiquant qu'une personne pourrait être victime de la traite ;
 - dispenser une formation pratique approfondie à un certain nombre de membres de la police aux frontières pour qu'ils soient en mesure d'aider leurs collègues à détecter les signes de traite et à mener les interrogatoires de vérification secondaire ;
 - sensibiliser les sociétés de transport à la détection des victimes à l'aide des indicateurs de la traite (paragraphe 83).
- Le GRETA considère que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pleinement respecté à tout moment et que les autorités hongroises devraient examiner régulièrement l'application de la loi n° XXXI de 1997 sur la protection de l'enfance et l'administration de la garde en ce qui concerne les limites imposées à la liberté personnelle de l'enfant (paragraphe 130).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient veiller à ce que les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation subie, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable ; elles devraient prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR concernant l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite (paragraphe 142).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient examiner régulièrement l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions prévues à l'article 192, paragraphes 2 et 3, du CP (paragraphe 164).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient veiller à ce que l'article 203 du CP s'applique à tous les enfants (paragraphe 166).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne victime de la traite en sachant qu'elle est victime de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 167).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient examiner les raisons pour lesquelles aucune personne morale n'a été poursuivie ni sanctionnée pour des faits liés à la traite, et, sur la base du résultat de cet examen, prendre des mesures pour que, dans la pratique, il soit possible de tenir des personnes morales responsables d'infractions de traite (paragraphe 169).
- Le GRETA considère que les autorités hongroises devraient tirer pleinement parti de toutes les dispositions en vigueur concernant la protection des témoins et des victimes afin que les victimes soient dûment protégées contre les représailles ou intimidations avant, pendant et après la procédure judiciaire (paragraphe 199).
- Le GRETA salue les mesures prises par la Hongrie en matière de coopération internationale et invite les autorités hongroises à poursuivre leurs efforts à cet égard, et notamment :

- prendre l'initiative de constituer des équipes communes d'enquête, y compris pour les affaires dans lesquelles des victimes hongroises de la traite ont été exploitées à l'étranger ;
- mettre en chantier encore d'autres accords bilatéraux sur la lutte contre la traite avec les pays voisins (paragraphe 209).

Annexe

Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales et autres acteurs de la société civile avec lesquels le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Ministère de l'Intérieur, y compris le coordonnateur national de la lutte contre la traite.
- Ministère de la Justice
- Ministère des Ressources humaines
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur
- Ministère des Finances
- Parquet général
- Bureau de la magistrature
- Direction nationale et Bureau national d'enquête de la police
- Office de l'immigration et de l'asile
- Service de la protection de l'enfance de la ville de Budapest
- Parlement
- Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux

Organisations internationales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Organisations de la société civile

- Anonymous Ways
- Université d'Europe centrale
- Fondation Cordelia
- Centre européen pour les droits des Roms
- Hungarian Baptist Aid
- Comité Helsinki hongrois
- Fédération des syndicats « LIGA »
- Association Menedek
- Terre des Hommes

Commentaires du gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Hongrie

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités hongroises sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités hongroises le 26 juillet 2019 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités hongroises (disponibles uniquement en anglais), reçus le 16 septembre 2019, se trouvent ci-après.



MINISTRY OF INTERIOR

MÁTYÁS HEGYALJAI
Deputy State Secretary for EU and International Relations

Ms. Petya Nestorova
Executive Secretary

**Council of Europe, Group of Experts on
Action against Trafficking in Human Beings**

Strasbourg

Budapest, "20" September 2019

Dear Madam Executive Secretary,

Thank you for providing the opportunity for comments on the report on Hungary by the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. We have received and reviewed the final report with the involvement of the organisations concerned.

Please find attached our final comments on the second evaluation report of GRETA on Hungary in English and Hungarian.

Considering that the third evaluation round of Hungary will start only in February 2022, we have included updates on certain developments which had occurred since April 2019 in the field of prevention of trafficking in children and labour exploitation.

I would like to kindly ask you to take note of the attached remarks and to consider publishing them in their present form together with the final report.

Hungary remains committed to the fight against human trafficking and we are looking forward to further cooperation opportunities with GRETA.

Yours sincerely,



Mátyás Hegyaljai

Final comments of Hungary to GRETA's second round evaluation report

Paragraph 33

National Directorate-General for Aliens Policing

Within the framework of the obligation to maintain the project titled 'The Successful Identification of Victims of Trafficking in Human Beings in Course of the Procedures of the Asylum and Citizenship Office (BBA-5.3.4-16-2016-00001)', during the years 2018 and 2019 the training of additional 63 colleagues had been realized. The professionals of the Hungarian Baptist Aid held trainings for the social workers of the reception facilities on 17 October 2018 and 29 March 2019, while the aliens policing and permit administrators of the regional directorate-generals participated in sensitivity trainings in 4 December 2018 and 5 June 2019.

Paragraph 38

Ministry of Justice, Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management

The series of trainings No. BBA-5.4.3 organized by the National Police Headquarters (ORFK) and titled 'Victim Protection Trainings in the Field of Trafficking in Human Beings' ended in May 2018. The employees working at the Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management of the Ministry of Justice (IM IMIFHÁT) participated as well, and the online EKAT (Emberkereskedelem Áldozatainak Azonosítása és Támogatása – Identification and Support of Victims of Trafficking) system was presented for the agencies obliged to perform identifications. In total 625 persons participated in the training.

In April 2018, the Academy of Law of Justice Services (Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája) organized a training for victim support colleagues, parole officers and legal aid colleagues about the identification procedure of trafficking in human beings, their obligations, as well as about the use of the EKAT system. 232 victim support staff members, 188 parole officers and 47 legal aid provider colleagues took part in the training.

On 20 July 2018 the Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management of the Ministry of Justice (IM IMIFHÁT) held a lecture for consuls departing to services abroad (13 persons) about the identification procedure of the victims of trafficking in human beings and the use of the EKAT system.

On 8, 9 and 15 October 2018 the Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management of the Ministry of Justice (IM IMIFHÁT) organized a training for police officers about the use of the EKAT system; 75 officers participated in the training.

On 2 April 2019 the Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management of the Ministry of Justice (IM IMIFHÁT) organized a training for victim support administrators for the purpose of preparation for the administrative exam; the lecture titled 'Special Scopes of Victims' was a part of one of the modules of the training, where the victims of trafficking in

human beings and the functioning of the EKAT system were priority topics. 13 victim support administrators took part in the training.

On 6 August 2019 the Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management of the Ministry of Justice (IM IMIFHÁT) held a lecture for consuls departing to services abroad about the identification procedure of victims of trafficking in human beings and the use of the EKAT system. The targeted training of consuls getting prepared for service has been organized annually by the Ministry of Interior since 2016, in the framework of the cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and Trade.

National Directorate-General for Aliens Policing

In addition to the trainings listed, two social workers who work in the transit zone took part in the regional workshop organized by the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) in September 2018, the topic of which was the prevention of sexual and gender-based violence (SGBV). In the summer of 2018, the staff of the asylum authority participated in two trainings accredited by the EASO ('Interviewing Persons in Danger' and 'Interviewing Children' training). With regard to the topic of trafficking in human beings CEPOL organized a training between 20 and 24 May 2019 at the Polish Police Academy in Szczytno. One colleague of the Asylum Directorate of the Directorate-General also participated in the training. An additional colleague working in the transit zone in the field of asylum law and familiar with interviews, as well as a colleague working in the field of coercive measures participated in the training of EASO titled 'Trafficking in Human Beings' between 11 and 14 June 2019.

In addition to the colleagues working in the field of asylum affairs, the Directorate-General will pay special attention to the trafficking in human beings-related training of employees working in the fields of coercive measures and permits as well.

Paragraph 58

National Directorate-General for Aliens Policing

With regard to the third and the sixth recommendation of the paragraph it shall be highlighted that in course of the aliens policing procedures the aliens policing authority is obliged to examine whether the person subject to the procedure is a person eligible for preferential treatment. The aliens policing authority shall also examine this circumstance during the on-site inspections. The aliens policing authority conducts inspections on the basis of the joint directive of the Ministry and Justice and Law Enforcement, Ministry of Social Affairs and Labour, Ministry of Finance and Ministry of transport, Communication and Energy (IRM-SZMM-PM-KHEM) No. 8/2010 on Increasing the Efficiency and Coordination of the Actions of Authorities Against Illegal Migration and Related Illegal Acts, as well as in cooperation with other authorities (National Tax and Customs Authority, labour authorities). In addition, it shall be noted that the contact details of the Hungarian victim support system were displayed in multiple languages at the customer service offices and at the permanent duty service of the

Directorate-General (in English, Arabic, Dari, Farsi, French, Kurdish, Chinese, Pashto, Serbian, Ukrainian and Urdu languages).

Ministry of Finance

Concerning the recommendation ‘ensuring that labour inspections are properly resourced and targeted at economic sectors with a heightened risk of human trafficking, including agriculture’, please note that agriculture has been among the four or five priority labour authority inspection target sectors for years, therefore the critique of the GRETA is not understandable.

In our opinion the ‘separation of immigration enforcement functions from labour inspectorate roles and ensuring’ is already established, these tasks are performed by two separate organizations.

‘Strengthening the monitoring of recruitment and temporary work agencies and reviewing the legislative framework for any gaps that may limit protection or preventive measures’ – the monitoring of the temporary work and recruitment agencies does not fall within the scope of competence of the labour authority.

Paragraph 86

Ministry of Justice, Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management

According to the section, since the beginning of 2018, the victim support services is the body performing the identification, which finding is correct in respect of the probation officers and the legal aid providers. The victim support service has been part of the scope of bodies performing identification since 1 January 2017.

Paragraph 93

National Directorate-General for Aliens Policing

According to the report, from February to May 2018, 14 identification interviews had been carried out with possible victims of trafficking in human beings in the two transit zones. The form was filled out much more times than that in 2018, however, no actual identification occurred. With regard to the additional two persons (citizens of Afghanistan and Iran) mentioned in the report it was noted that no actual identification had occurred in their case either, since they left in the direction Serbia voluntarily, therefore further examination and provision of assistance could not occur in their cases. The victim identification sheet of the two persons was presented to GRETA for the purpose of illustration during the visit, in order to allow them to see the structure of the form.

Paragraph 96

National Directorate-General for Aliens Policing

The report identifies the placement in the transit zone as detention. It is necessary to emphasize that the laws applied in the Hungarian asylum procedures include specific provisions regarding asylum detention, as well as regarding placement in the transit zones. The foreign citizens placed in the transit zones are not deprived of their freedom of movement and personal freedom, the transit zone may be exited in the direction of Serbia freely at any time; the applicants are also notified of this.

Paragraph 97

National Directorate-General for Aliens Policing

Regarding the provisions of the first recommendation about not requiring prior written consent I would like to emphasize that filling out the form designated to identify the victims of trafficking in human beings functions on a voluntary basis and nobody can be obliged to fill it out. The written statement of consent does not prevent identification; however, it is an important element of compliance with the strict personal data protection and freedom of information rules. Taking into consideration the obligation to protect personal data, the data subject shall grant his/her consent in writing to conducting the identification interview as well as the processing of the personal data in course of the victim identification procedure by the bodies proceeding in such procedures. Thus, the statements are made in the interest of the protection of the personal data and in compliance with the relevant European Union and Hungarian laws related to data and information protection. Under no circumstances does the denial to make the written statement of consent results in the refusal of necessary health or social services. In addition, it is important to emphasize that in justified cases, persons may be placed outside of the transit zone as well, provided that the person concerned belongs to an extremely vulnerable group and if his/her proper healthcare and/or psychosocial care would not be feasible within the transit zone for any reason.

With regard to the improving identification specified in the third recommendation I would like to highlight that in 2014 the Border Police Department of the National Police Headquarters issued the Hungarian version of the Manual containing risk profiles, which had been prepared by Frontex for the purpose of identifying the potential victims of trafficking in human beings on the external Schengen borders. A separate mechanism functions for the identification of victims of trafficking in human beings. The basis of this is constituted by Govt. Decree No. 354/2012. (XII. 13.) on the Identification Order of Victims of Trafficking in Human Beings, while additional provisions on the aids to be provided to the foreign victims of trafficking in human beings are included in the aliens policing laws. The Directorate-General supports this kind of activity of employees – both on in the asylum and the aliens policing fields – also through internal trainings and information materials prepared in 2017.

The training and further training of the staff of the Directorate-General is continuous and permanent, however, it can be connected to the main legislative changes occurring currently. The other part of the trainings and further trainings is realized typically in respect of the co-authorities, such as the consul trainings, trainings helping the work of border policing bodies, trainings supporting the work of law enforcement opinion/specialised authority bodies.

The remark related to Paragraph 58 is applicable to the fourth recommendation of Paragraph 97 as well.

With regard to paragraphs five and six please be informed that in the framework of the 'Global Assistance Fund' programme of IOM, the assistance provided by IOM (in the form of both financial and logistics aid) are constantly available to the target group of the project. Furthermore, please be informed that in case of compliance with the provisions of the relevant Hungarian laws applicable to everybody, regular visits to the transit zones is ensured for civil society organizations. In connection with the fifth recommendation, the Directorate-General complies with the recommendation made in paragraph 216 as well, since it cooperates with multiple international and Hungarian civil society organizations – and allows them to enter the transit zones – who have appropriate expertise in the field of efficient action against trafficking in human beings, as well as victim identification and victim support.

The asylum seekers may talk to aid organisations in their own sectors either in community premises or in their residential containers. The social workers of the National Directorate-General may host the asylum seekers in their work containers if the applicant wishes to request information of assistance. The third-country nationals subject to aliens policing procedure are not restricted in maintaining contact with their authorized legal counsel, meetings with authorized legal counsels may also take place at any time.

The mandate of UNHCR extends to the persons subject to asylum procedure, therefore in the aliens policing procedure they may maintain contact with the persons expelled if they have power of attorney from the person concerned and with regard to the case of the third-country national.

Ministry of Finance

In our opinion, the recommended 'organising regular and co-ordinated multi-agency inspections by labour inspectors, the Police and other relevant agencies in at-risk sectors' takes place, as far as our circumstances allow it. Approximately 15 thousand on-site labour inspections are performed in Hungary every year, the majority of which is carried out without specific permission or notification.

Paragraph 103

Ministry of Justice, Deputy State Secretariat for Justice Methodological Management

According to the 2018 data included in Paragraph 103, the maximum amount of the emergency financial support was HUF 113,164, which amount increased to HUF 127,717 in 2019.

Paragraph 112

National Directorate-General for Aliens Policing

In connection with the recommendations I would like to refer to the remarks made with regard to the fifth and sixth recommendation of Paragraph 97, and uphold the previous remarks, according to which Section 130(5) of Government Decree No 114/2007 implementing Act II of 2007 (hereinafter: Harmtv.) on the Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals (the Government Decree hereinafter: Harmvhr.) stipulates that if the third-country national is a victim of human trafficking, a reception centre for the placement of the victims of human trafficking or other accommodation maintained under contract may be designated to them. Third country nationals may be accommodated at a shelter based on this legal provision.

Paragraph 117

National Police Headquarters

It is necessary to reiterate the comments to the draft report in connection with the paragraph.

The National Police Headquarters issued an action plan under No. 29000/8998-3/2018 (hereinafter: Action Plan) for the prevention of child prostitution by taking into account the measures taken for the prevention in future of any abuse of fundamental rights, stated in the report of the commissioner for fundamental rights under No. AJB-1485/2018 on child prostitution in Hungary.

The training ‘Police tasks related to prostitution’ defined in Section 1 of the Action Plan has been included in the individual training plan of each official member of staff working in the criminal police and law enforcement. Until 31 December 2018, a total of 34,686 policemen completed the training.

According to Section 2 of the Action Plan, the further training ‘infringements relating to prostitution and police tasks in handling trafficking in human beings’ was available for the police in the form of an e-learning course by the deadline of 31 March 2019. The training was obligatory for the regular staff serving in criminal police and was optional for policemen working in other fields (including those working in the border police). 32,163 policemen completed the training.

Section 3 of the Action Plan defined the organisation of mentor training on the basis of the developed training material, which was completed by the ORFK Criminal Directorate General, Criminal Department, Crime Prevention Unit (hereinafter: Crime Prevention Unit) by ordering it among the respective criminal police and law enforcement staff on 28 August 2018. On the basis of feedback received from the regional units (Section 4) the trained mentors delivered the training, in a documented form for the respective law enforcement and criminal police staff.

According to Section 5 of the Action Plan, the territorial police units and child protection institutions had to propose cooperation agreements, using the draft cooperation agreement distributed by the Crime Prevention Unit. According to feedback received, cooperation agreements were signed in 6 counties (Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Tolna, Zala). All county police headquarters proposed cooperation agreements and conducted consultations but the child protection institutions objected to a few sections of the agreement (Section 3. b) and c) and Section 6. g) and, according to the information received from the police headquarters, the Directorate-General of Social and Child Protection is in charge of the consultations across the country. Each of the objected sections relates to the removal of apprehended minors from police objects or from the child protection institutions which is closest to the police object. The child protection institution cannot undertake the transfer of children to the child protection institution designated for their care. The Directorate-General of Social and Child Protection has not informed the police of the results of consultations so far. In relation to that task, the Directorate-General for Public Security of the Ministry of Interior proposed consultations with Ministry of Human Capacities, which are still in progress.

According to Section 6 of the Action Plan the county police headquarters reviewed the programmes developed and run by them and have made the required modifications.

According to Section 7 of the Action Plan the Crime Prevention Unit reviewed the youth programmes of the police. During the review of the DADA (programme for primary school students) and ELLEN-SZER (programme for secondary school students) programmes, it was concluded that ‘child prostitution’ as a separate topic was not included among the topics of the programmes.

The teacher training assistance for the DADA and ELLEN-SZER programmes are prepared and issued by the National Crime Prevention Council and therefore National Police Headquarters made a proposal for adding the topic of recognition and prevention of ‘child prostitution’ and supplementing the existing topics.

The National Police Headquarters suggested the revision of topic 15 ‘Sexual violence’ in the DADA programme, aimed at students of higher forms and the revision of topic 3 ‘Online worlds’ and topic 4 ‘Virtual world, live online and offline’ in the ELLEN-SZER programme.

Paragraph 122

National Directorate-General for Aliens Policing

With regard to the critique related to unaccompanied minors I would like to note that unaccompanied minors between the ages of 14 and 18 are not deprived of the guarantees provided in the national child protection system at all. On the day of filing the application, the asylum authority notifies the competent guardianship office, which appoints the ad hoc guardian within 8 days; starting from the date of appointment this guardian may enter the transit zone without hindrances and restrictions, and who ensure proper representation of the minor asylum seeker throughout all the asylum proceedings. Although the Report does not discuss the number of unaccompanied minors, it may be worthwhile noting on a statistical basis that between 1st January 2018 and 14th August 2019 altogether 52 unaccompanied minors have submitted applications for asylum. In monthly breakdown: 13 persons in January 2018, 4 in February, 5 in March, 3 in April, 10 in May, 5 in June, 1 in July, 1 in September and 2 in October. In January 2019, 1 application was submitted, while in February, March, April, May and June 2019 no applications were submitted by unaccompanied minors. In July 2019 7 unaccompanied minors submitted applications for asylum.

Paragraph 123

National Directorate-General for Aliens Policing

We do not agree with the use of the term ‘detained’ in the English version, instead we consider using the expression ‘accommodated’ as appropriate, considering that Hungary under no circumstances agrees with identifying the placement in the transit zone as detention. I would like to emphasize again that an interpreter participates in the interviews in the transit zones in all cases, and the interpreter explains in details the information which is included in the notices and other documents. Therefore the findings that assess the activity of the ad hoc guardians as ‘do not have access to trained interpreters’ in Paragraph 123 is not true.

Paragraph 128

National Directorate-General for Aliens Policing

The ECHR decision adopted in the Ilias and Ahmed v Hungary case – which is currently before the Grand Chamber – cannot be referred to in support of the statement made by GRETA, considering that decision is not final yet.

Paragraph 129

National Directorate-General for Aliens Policing

If circumstances arise based on which the transferring body (Police) establishes that the asylum seeker has special needs, then the transferring body will notify the asylum authority thereof without delay. The asylum authority monitors the needs for specialized care (arising

from being underage, having illness, injury, mental problems, etc.) during the procedure continuously, and the asylum authority will take the necessary measures in consideration of the individual circumstances of the applicant. Owing to the versatility of the nature of the vulnerability and the special needs, these measures may be of various kind. The most common measures include the provision of necessary healthcare (on site, in hospital, medicines, psychiatric care, etc.), the customised provision of in-kind care (catering to special diets, accommodation quarters fit out for people with reduced mobility, appropriate clothing, etc.), as well as providing urgent administration for unaccompanied minors, in addition to the appointment of a guardian. The asylum authority ensures the identification of asylum seekers with special needs and the taking of the necessary measures through internal regulations and regular trainings for both the administrators of the authority and the social workers. In addition, it shall be noted that the administrators who proceed in the course of the asylum procedure are familiar with the EASO publication titled ‘Practical Guide on age assessment’ and apply it during the procedures.

If the applicant applying for recognition is an unaccompanied minor, then the asylum authority will take measures for the temporary placement of the child and simultaneously will contact the guardianship authority in order to have the child protection guardian who represents the minor appointed. The child protection guardian shall be appointed within eight days of the receipt of the request of the asylum authority. The guardianship authority shall notify the unaccompanied minor and the asylum authority of the identity of the appointed child protection guardian without delay.

Considering Point 13 of Section 92/C of the Harmtv., according to Section 71 of Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures, an expert shall be consulted or an expert opinion shall be obtained – with a prescribed time limit of at least fifteen days - if special knowledge is required in the case for establishing a material fact or other circumstance, and if the competent authority does not have sufficient expertise. The asylum authority appoints an expert based on this provision of law (which entered into force on 1st January 2018) in order to establish the age of the foreigner. The expert establishes the age of the person based primarily on the physical characteristics. In addition, with regard to the last recommendation of Paragraph 129, please take into consideration the statements made with respect to Paragraph 112.

Paragraph 137

National Directorate-General for Aliens Policing

According to Section 45(4) of the Harmtv., third-country national victims of human trafficking may only be expelled during the reflection period provided to them if their stay in the territory of Hungary violates national security, public security or public order. This provision cites Article 13 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties signed in Warsaw on 16 May 2005.

Paragraph 142

National Directorate-General for Aliens Policing

If after the one-month reflection period the third-country national human trafficking victim notifies the asylum authority of his/her intention to cooperate with the authorities, then the asylum authority shall issue such third-country national a residence permit for humanitarian purposes, the validity period of which is six months.

Paragraph 155

National Directorate-General for Aliens Policing

Before ordering and/or implementing expulsion, the alien policing authority obtains the asylum authority's opinion concerning non-refoulement. The asylum authority conducts an individual assessment, so that in the event that a suspicion arises in the alien policing procedure that the foreigner is a victim of human trafficking, the asylum authority acts and opines with special care. According to the provisions of Section 124(3) of the Harmvhr., the proceeding alien policing authority may not depart from the contents of the asylum authority's opinion.

As regards unaccompanied minors, it should be highlighted that pursuant to Section 45(5) of the Harmtv., unaccompanied children may only be expelled if family reunification or institutional care by state or other institutions is guaranteed in their country of origin or another host country. In order to establish such obstacles to expulsion, the alien policing authority contacts the guardianship office forthwith to ascertain that the unification of the family or state or other institutional care is properly ensured in the State of nationality of an unaccompanied minor, and obtains country information about the institutional care provided to minors.

To protect the interests of unaccompanied minors, the alien policing authority is obliged to arrange forthwith for the appointment of a trustee when a procedure is instituted, and propose the appointment of a guardian during the procedure.

Furthermore, I would like to amend the information provided previously in response to the draft report with that – as it is included in the GRETA report – in case of third-country national identified as the victims of trafficking in human beings, the return of the persons concerned to their countries of origin (or any other country obliged to receive them) took place in the framework of the IOM 'Global Assistance Fund', similarly to the case of the Bosnian citizen specified in the GRETA report. The Bosnian citizen expressed his/her intention to return to Bosnia, regarding the earnestness of which intention no doubt arose, and the person was placed in his/her homeland in safe circumstances.

Furthermore, in May 2019 the return of a minor Bulgarian citizen placed in the Károlyi István Children's Centre to Bulgaria was realized in the framework of the 'Global Assistance Fund' programme of the IOM. In course of the procedure the proceeding authorities paid special

attention to assess whether the child could be returned to his/her parents, and the procedure was concluded with favourable outcome in this regard as well, considering there was no obstacle to the reunification of the family and the family was placed in a shelter.

In case of the Bulgarian citizen the District V Office of the Budapest-Capital Government Office made the ‘victim of trafficking in human beings’ notification to the Ministry of Interior and the Ministry of Justice. With respect to the Bulgarian citizen, neither the National Police Headquarters, nor the National Directorate-General for Aliens Policing conducted an asylum procedure.

Paragraph 163

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

Regarding this section we emphasize again that the legal fact regulates human trafficking for the purpose of exploitation separately, in paragraph (2) (which is a separate sub-case of the legal facts), which was required due to Article 2(1) of Directive 2011/36/EU, so it can be established that this purpose represents an additional element compared to those defined by conventions on slavery.

Neither the Convention nor Directive 2011/36/EU nor any other international documents concerning the prevention and combatting of trafficking in human beings specify an accurate definition of exploitation, they merely list the typical cases that occur. These are: exploitation by prostitution or other forms of sexual exploitation, forced labour, forced services including begging, slavery, practices similar to slave keeping, servitude, exploitation related to crime and the removal of organs. No exhaustive list of exploitative behaviours can be provided.

With regard to this, the new Criminal Code provides a concept for exploitation in an interpreting provision by appropriate abstraction. According to this, ‘exploitation’ means the abuse of power or of a position of vulnerability for the purpose of taking advantage of the victim forced into or kept in such situation. Thus, the new Criminal Code enables the penalisation of any conduct that may correspond to exploitation in practice in addition to the most typical forms and perpetration of exploitation listed above. It should be noted that the advantage in the definition is not only a financial benefit, it may also consist of any other allowance, or more favourable situation, which is related to the potential or actual exploitation of the victim’s vulnerable position.

In this respect, any more accurate definition of the conduct of exploitation would restrict the number of purposes, which would bring about the danger that acts might not be punishable in the case of certain forms of conduct - that may have been omitted from the definition of exploitation provided by the Act - and the Member State’s legislative body would end up having the opposite effect.

Neither criminal law nor the Hungarian legal system contain a verbatim definition for slavery and slavery-like practices.

The International Convention on Slavery signed in Geneva on 25 September 1926 was promulgated by Act III of 1933. Under this Convention, slavery is a condition or situation of an individual in which the criteria of ownership over the individual are exercised by others; slave trade includes capture, acquisition, transfer aimed at putting the person in slavery, sale of the person, acquisition of the person for the purpose of exchange, that is, trade in general.

Based on the right to human dignity, human beings may not be treated as objects and may not be subject to trade, which is why Section 192(1) of the Criminal Code penalises all conduct in the course of which another person is sold, bought, exchanged, provided or received as consideration, regardless of the purpose and method of perpetration.

Furthermore, based on the Warsaw Convention, it may be said that in the case of “slavery”, the “slavekeeper” aims to secure an advantage by exploiting the work, body or bodily strength of the person deprived of personal freedom (which clearly means a vulnerable position, and is a substantial component of the grammatical interpretation of slavery).

That is, even if not by the specific wording, the provisions appearing as qualifiers concerning the person deprived of personal freedom in the legal facts of the Criminal Code [paragraph (3)a), paragraph (4)b), paragraph (5)b) and paragraph (6)a) of Section 192] may be applied to slavery, servitude or other similar practices in judiciary practice.

In our position, the rules cited above give an appropriate answer to the GRETA’s concerns, because slavery and similar practices appear in the legal facts of the Criminal Code, even if not verbatim.

Paragraph 164

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

The Criminal Code stipulates that the base criminal act of trafficking in human beings shall be punishable by imprisonment not exceeding three years, while trafficking in human beings for the purpose of exploitation shall be punishable by imprisonment from one year to five years. Meanwhile – subject to the gravity of the act - the punishments to be imposed for the qualified cases of the criminal acts specified in the Criminal Code are 2 to 8 years, 5 to 10 years, 5 to 15 years and 5 to 20 years of imprisonment, however, the gravest cases may also be punishable by life imprisonment. In our opinion, these sentences are sufficiently proportionate and have a deterring effect, which comply with the upper limit of the sentences to be imposed in the various cases of trafficking in human beings specified in Directive 2011/36 (EU) as well.

Paragraph 165

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

With regard to this finding of the report we note that the finding according to which the use of services of a victim of trafficking in human beings, with the knowledge that the person is a

victim, is not criminalised in Hungary is not true, since - among others – according to Section 193 of the Criminal Code it is punishable to force that passive subject to work who is in a vulnerable situation as a result of trafficking in human beings and whom the perpetrator acquired through trafficking in human beings.

Thus the person who did not actively cause the vulnerable situation of the victim – and it occurred as a result of the trafficking in human beings – but later maintained it and used the victim's services in awareness of this shall be responsible as offender, too.

Paragraph 166

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

With respect to this section it still can be stated that the Criminal Code penalises the exploitation of child prostitution as a separate set of legal facts (Section 203 of the Criminal Code). The reason for this is that international documents also address these acts separately, and certain conduct would be hard to fit into the legal facts of the Criminal Code in effect dealing with prostitution (promotion of prostitution, living on the earnings of prostitution, pandering).

Based on Section 203(1) of the Criminal Code, any person who endeavours to profit from the exploitation of the prostitution of a person under the age of eighteen years is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years. Based on paragraph (2), any person who gives any form of remuneration for sexual activities with a person under the age of eighteen years is punishable in accordance with paragraph (1).

That is, this provision of the Criminal Code protects all persons under the age of 18, there is no division between ages 14 to 18 and below, in contrast with misdemeanour regulations where the division is already made. The possibility of establishing the existence of legal facts under criminal law is not related to whether the victim commits a misdemeanour or not.

Pursuant to the amendments to the law made in 1993 and then in 1999, prostitution is not deemed to be a felony, and is considered a misdemeanour only in the event that the sexual service is provided within the so-called protection zone. Legislation affords special protection to minors when it comes to methods of perpetration associated with prostitution.

According to the rules in force, there is no liability under either criminal or misdemeanour legislation if a person performs prostitution activities voluntarily, in conformity with the conditions defined in Act LXXV of 1999 (in a patience zone, a private home or outside a protection zone, in possession of a medical certificate). In such cases, therefore, persons between ages 14 and 18 cannot be held liable, either. Persons between ages 14 and 18 cannot be held liable, either, if they perform the activity under duress or threat or by mistake.

Based on Section 172 of Act II of 2012 on misdemeanours, misdemeanour proceedings and the system of misdemeanour registration (hereinafter by the Hungarian abbreviation: Szabs.tv.), those who violate restrictions and/or prohibitions related to sexual services

specified in separate law or municipality decree adopted based on the authorisation granted by law commit a misdemeanour.

According to Section 172 of the Szabs.tv., it is possible to establish the liability of a person aged between 14 and 18 engaged in prostitution activities for prohibited prostitution if they fail to meet the requirements of Act LXXV of 1999 and it is not proven that they were forced to or pursue the activity by mistake.

With regard to the issue whether the age group between 14 and 18 years of age may be excluded from the misdemeanour act of prohibited prostitution, we continue to consider the opinion of the Ministry of Interior – which is responsible for the regulation – prevailing.

In connection with the legislative background of the unlawful act committed as a victim we continue to consider the statements explained previously prevailing, according to which the principle of principle of preclusion of punishability is built into the law, and within that, in the general provisions of the Criminal Code, as based on Section 15, the criminal responsibility can be totally or partially exempted, if the victim – among others, the victims of human trafficking - was coerced or threatened to commit a crime. Section 15 of the Criminal Code lists the reasons that preclude punishability, detailed in the sections that follow Section 15.

Force and threat as reasons that preclude punishability are detailed in Section 19 of the Criminal Code. According to Section 1(1), any person who has committed a criminal act under undue influence by coercion or threat, depriving him of the capacity to act according to his own free will, shall not be prosecuted.

That is, the provisions of the general part of Hungarian criminal law exclude the punishability of the victim, and it makes no sense to repeat them in the special section and would also be contrary to the codification principles.

With regard to the above, it can be established that in the event the victim perpetrates an illegal act pursuant to exposure to trafficking in human beings, it needs to be investigated whether the act was committed under threat or duress. The Office of the Prosecutor General's guidelines referred to in an earlier stage of the GRETA assessment call attention to this separately.

With a view to the above, in our position, the Criminal Code provides properly for the exclusion of punishability of the victims, and GRETA offers no specific explanation as to why it considers the provisions of the general part not applicable to victims of human trafficking and why this does not conform with the agreement.

Paragraph 167

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

See Paragraph 165.

Paragraph 168

Office of the Prosecutor General

According to the provisions of Section 12 (1) of Act CIV of 2001 on Measures Applicable to Legal Entities under Criminal Law, if based on criminal complaint or in course of any investigation any data arises implying that the application of any measure may be justified against the legal entity, then the prosecutor's office or the investigating authority shall extend the investigation to investigating the connection between the criminal offense which gave rise to the procedure and the legal entity. According to Section 3 (2) of the act – provided that certain conditions are fulfilled - the measures specified in Subsection (1) may be applied also in cases where committing the criminal offense was aimed at or resulted in acquiring advantage or benefit for the legal entity, or where the criminal offense was committed by using the legal entity. Section 3 (1) stipulates that the court imposes any punishment on the perpetrator of the criminal offense specified in Section 2, or the court applies warning or conditional sentence against, or orders confiscation or confiscation of property against the same. The following measures may be applied against legal entities: dissolution of legal entity, restriction of the activity of the legal entity, as well as fines.

In all cases – therefore also in cases of trafficking in human beings – the prosecutor's office (and the investigating authority) examines ex officio whether the committing of the criminal offense was aimed at or resulted in acquiring advantage or benefit for the legal entity, or whether it was committed by using the legal entity. The circumstances that there was no criminal procedure for trafficking in human beings where measures were applied against any legal person does not mean that the Hungarian authorities do not use their best efforts during the criminal procedure to have the measure mentioned applied against the legal entity concerned, provided that it is justified.

Paragraph 173

National Police Headquarters

It is important to emphasize that in case of the misdemeanour prohibited prostitution exclusively the court is authorized to impose fines as punishment. Neither the imposing of the fine, nor the amount is influenced by the Police.

Paragraph 176

Office of the Prosecutor General

With regard to the requirement stipulated by GRETA in Paragraph 176, the content of Paragraph 171 shall prevail. Therefore, coercion and threat are specified in Section 15 of the Criminal Code, among the grounds for total or partial exemption from criminal responsibility. According to the provisions of Section 19 of the Criminal Code, punishability – and therefore the opportunity to impose any punishment – is excluded with regard not only to trafficking in human beings but any other criminal offense in case of any person who has committed a

criminal act under undue influence by coercion or threat, depriving him of the capacity to act according to his own free will. The punishment may be reduced without limitation if the coercion or threat deprives the perpetrator of the capacity to act according to his own free will.

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

See paragraph 166.

Paragraph 181

National Police Headquarters

The National Bureau of Investigation of the Riot Police investigates any and all forms of trafficking in human beings, not only trafficking inhuman beings for purpose of sexual exploitation. Although the cases which were in progress during the evaluated period were all related to exploitation for sexual purposes, this does not exclude the National Bureau of Investigation from proceeding in cases of exploitation for other purposes as well.

Paragraph 183

National Police Headquarters

It shall be highlighted that the effectiveness of the investigation does not rely exclusively on the testimony of the victim; the investigating authority decides on the termination of the procedure or the indictment based on the evaluation of all the evidence obtained in the procedure.

The fact that a child victim is not willing to cooperate cannot in itself result in the termination of the investigation.

Paragraph 190

Ministry of Finance

In respect of the second recommendation please be informed that the Ministry of Finance supports the training of the labour inspectors concerned, which may be realized with the involvement of the Prime Minister's Office as functional director.

Paragraph 211

Ministry of Justice, Department for Criminal Law Codification

In respect of this section we uphold our opinion elaborated previously in full, according to which the above points of the report emphasise at various places that the new legal fact integrated into Act C of 2012 on the Criminal Code (hereinafter: Criminal Code) with Section 353/A impedes the victim support activities of civil society organisations and NGOs, i.e., it

prevents information from being supplied to potential foreign victims of trafficking human beings of the applicable laws and regulations and legal assistance options. The conducts to be published are absolutely different from those indicated in the report, which is clear from the facts themselves and from the reasoning attached thereto and taken into account during the establishment of the purpose of the legal regulation pursuant to Article 28 of the Fundamental Law. The new criminal fact relates to human smuggling (Section 353 of the Criminal Code) and facilitation of unauthorised residence (Section 354 of the Criminal Code) which relate to crimes, which constitute an organising activity that may have an encouraging and supporting effect on the potential perpetrators of the acts of the other two criminal offences (illegal immigration). Knowing that in Hungary natural persons could pursue organising activities in order to facilitate illegal immigrants initiating asylum proceedings and people illegally staying in the country could still obtain a title for residents could be encouraging for foreigners thinking of illegal entry or transit or illegal stay in the country.

By using the term ‘in order to’, the provision makes it clear that it a purposeful, criminal offence, i.e., it can only be implemented with a direct intention (*dolus directus*). The legislator also confirmed the need for a purpose with the fact that during the interpretation provision relating to the perpetrator’s conduct of this offence [Section 353/A (5) of the Criminal Code] the purpose is referred to again when the law states that the conducts included in the list of examples are only deemed punishable organising activities, when they are pursued for the purpose specified Paragraph (1) of the section. This means that during perpetrations the perpetrator must be aware of the facts that the organising activity is pursued for the initiation of an asylum procedure or for a person not eligible for obtaining any title for stay. Consequently, the intended act must extend to awareness of the facts, namely the circumstances of life included in the provision of the law, implementing the objective elements of a specific criminal offence and the perpetrator must wish for the consequences of their conduct. An act may only be deemed a criminal offence when the examined conduct also implemented all elements (aspects) of the special section of the law. If the conscious or emotional-wilful aspects are not complete at the perpetrator (because e.g., the perpetrator is mistaken, is not aware of the objective facts, does not wish for the consequences of their conduct but resigns to them (*dolus eventualis*), or proceeds negligently (*luxuria/negligentia*), then the crime of promotion and support of illegal immigration does not take place due to lack of the objective.

The above explanation shows that information given to the potential victims of trafficking in human beings of the applicable laws and regulations and assistance and the victim support activity does not constitute a basis of criminal responsibility. In order to punish the perpetrator, it is not enough to guess that the applicant is unlikely to be eligible for defence. In the text of the norm, the demand for an intention, i.e., a direct intention results in a situation that if the perpetrator does not intend to achieve the objective prohibited under Section 353/A of the Criminal Code but only resigns to it, or only proceeds negligently in that regard, they will not be punishable for the promotion or support of illegal immigration.

A punishable intentional activity is implemented when the assisting party pursues the activity with an objective of organising support for individuals about whom they know, already during the performance of the act that they are not eligible for a refugee status, yet they unlawfully initiate asylum proceedings for such persons. Anyone who proceeds for such purposes conducts an organised act aimed at avoiding the law.

In its 3/2019 resolution of the Constitutional Court on the establishment of a constitutional requirement relating to Section 353/A (1) of Act C of 2012 on the Criminal Code (published in Issue 35 of the Hungarian Gazette, hereinafter 3/2019 resolution of the Constitutional Court) the Constitutional Court established that “the new crime can only be committed purposefully and it is intentional, i.e., the perpetrator must be aware that they pursue organising activities in the interest of an individual who in fact is not exposed to any persecution, or whose fear of direct pursuit is not founded. Similarly, they must also be aware that they assist a person unlawfully entering the territory of the country or unlawfully staying in the territory of the country with their activities to obtain a title for residence.” The investigative authorities must prove what was in the perpetrator’s conscious when they committed the crime and whether or not they were aware of the above.

The Constitutional Court also established that the provisions of the law do not refer to the prohibition of humanitarian assistance activities either and, with a reasonable interpretation required under the Fundamental Law, the court cannot reach such a conclusion either. Assisting the vulnerable and the poor is an obligation under the Fundamental Law (according to the National avowal: ‘We hold that we have a general duty to help the vulnerable and the poor.’), and it would be incompatible with that to threaten with punishment any assisting and unselfish activity which is not related to an objective prohibited under the Criminal Code. In that regard, the Constitutional Court concluded that during the interpretation and application of Section 353/A (1) of the Criminal Code, pursuant to Article XXVIII (4) of the Fundamental Law, it is a constitutional requirement that it cannot extend to conducts that are not related to any unselfish activity performing the obligation of assisting the vulnerable and the poor or related to an objective prohibited under the provisions of the law. This statement included in the resolution of the Constitutional Court is a constitutional requirement and no contrary judgment may be adopted by any judge.

In addition, the organising activity cannot be identified with consultation or information, because organisation is a much more complex and comprehensive, purposeful type of conduct which also involves coordination for the purposes of implementation. The conduct may not be punished without organisation and therefore if someone monitors the border but does not organise it does not perform a criminal offence.

Finally, the above statement of the report does not stand either, because any lawful information, advice or assistance is an activity which is expressly permitted under the Hungarian legal regulations on asylum. Pursuant to Section 24 of the Hungarian Criminal Code, the legal permission is a reason precluding criminality because it precludes the unlawfulness of the act. If there is a permission granted by the legal regulations, the criminal offence does not even exist.

Act LXXX of 2007 on Asylum and Government Decree 301/2007 on the implementation on the Act clearly state the rights of any individual applying for recognition as a refugee. The former states that the applicant is eligible for assistance, care and accommodation as specified in the Act and in a separate legal regulation, as well as for establishing and maintaining contact with the High Commissioner for Refugees (UNHCR) or other international organisation or civil society organisation. According to the Government Decree, the refugee authority may enter into a contract especially with civil society organisations, local governments, religious legal entities, foundations, their institutions, business associations and other legal entities to provide information to individuals applying for recognition, refugees protected individuals, accepted and asylum seekers about their rights and obligations [Section 14 (2) d) of the Government Decree]. In addition, Section 17 (3) of the Government Decree states that following the submission of the application for asylum, the refugee authority informs the applicant in writing, in their native language or in any other language understood by them, of all the care and assistance available to them, the obligations related to the conditions of acceptance and organisations providing individual assistance and legal assistance during the acceptance process. It is clear that the Hungarian legislation also expressly recognises the conducts protected by the report and the legal regulations clearly allow for their pursuit. Consequently, according to the Hungarian legislation lawful information, advice or assistance may not be deemed a criminal offence. Considering that the legal permission precludes the unlawfulness of the above acts, when they are pursued, no criminal act can be established on the basis of the law.

Issues for immediate action

Office of the Prosecutor General

Regarding the recommendation related to the necessity of identifying the inadequacies of the investigation and the prosecution activity it is justified to note that the role and weight of the prosecutor's office related to trafficking in human beings crimes are underrepresented in the report, and the proactive prosecutor's office activity which was declared lacking was realized through actual actions taken recently, and as a result of the based on the review of the directives and the cases in progress.

The next recommendation emphasizes – among others – the necessity of the further training of the prosecutors. Similarly to previous years, when organizing trainings and conferences, the Office of the Prosecutor General will continue to pay special attention to that lectures with THB-related topics are parts of these events regularly, in course of the continuous further training of the prosecutor trainees, junior prosecutors, prosecutors, as well as the chiefs of the prosecution offices alike.

Ministry of Human Capacities, Deputy State Secretariat for Youth Policy and Equality

The national-level awareness-raising and training of the professionals working with children (especially the professionals working in child protection) is identified by the GRETA as an issue for immediate action.

With the coordination of the background institution operated by the Ministry of Human Capacities, the series of trainings titled ‘Facilitating the Cooperation of the Members of the Child Protection Alert System – Identification and Treatment of Domestic Violence and the Harms Caused by Trafficking in Human Beings’ was launched in April 2019.

Over the next 2 years, 225 local trainings will be realized, with the involvement of 5000 members of the child protection alert system. The duration of the training: 40 hours, including 24 hours of training to be realized with the joint participation of the various members of the alert system. The training is realized using development funds.