



Denna rapport är en sammanställning grundad på Utrikesdepartementets bedömningar. Rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av läget för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i landet. Information bör också sökas från andra källor.

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Ungern 2015–2016

Rapporten avser perioden 1/1/2015 till 30/6/2016.

I. SAMMANFATTNING

Ungern är en parlamentarisk demokrati med regelbundna och fria val. När en ny författning trädde i kraft 2012 var det första gången som landet fick en författning som helt utformats av ett demokratiskt valt parlament. Under senare år har den offentliga debatten i och om Ungern uppmärksammat efterlevnaden av rättsstatens principer, demokrati och mänskliga rättigheter. De flesta internationella granskningar av de omfattande förändringar av författningen och övrig lagstiftning som regeringen genomförde 2010-2012 har avslutats i takt med att de mest allvarliga anmärkningarna på området åtgärdats. Icke desto mindre kvarstår farhågor om att reformerna av rättsväsendet, mediesektorn och dess kontrollfunktioner samt behandlingen av civilsamhället skadat respekten och förtroendet för rättsstatens principer, oberoende institutioner och maktfördelningen i landet.

År 2015 dominerades av frågor kring den ungerska regeringens uttolkning av asylrätten och behandlingen av flyktingar och migranter. Flera internationella och enskilda organisationer, liksom en rad länders företrädare, kritiserade den ungerska regeringen för att inte respektera grundläggande rättigheter och för att föra en politik som främjade intolerans och främlingsfientlighet, bland annat genom ensidiga informationskampanjer med mycket skarpa budskap och lagar som utmanade asylrätten.

Den romska minoriteten i landet fortsatte att lida av socialt och ekonomiskt utanförskap och diskriminering, även om regeringen anger att effektiva

åtgärder vidtagits för att minska utanförskap och segregation. Insatser för att främja kvinnors rättigheter fokuserade på att möjliggöra för kvinnor att förena arbetsliv med familj, och mindre på att stärka kvinnors ekonomiska oberoende, könsrelaterad fattigdom och den oproportionerliga könsfördelningen i politiskt beslutsfattande som utgör verkliga utmaningar i Ungern.

Korruptionsskandaler och bristfällig utredning av anklagelser om korruption mot regeringsföreträdare uppmärksammades under året.

II. RÄTTSSSTATENS PRINCIPER

En princip för god samhällsstyrning

Sedan 2010 har det genomförts en rad långtgående förändringar av Ungerns konstitutionella ramverk, rättsliga institutioner och lagstiftning: över 1 000 lagar har antagits av parlamentet och den nya författning som utarbetades och antogs 2011 har sedan dess ändrats sex gånger. Lagstiftningsprocessen har ofta varit mycket skyndsam, vilket inte medgivit tid för meningsfulla konsultationer med oppositionen, civilsamhället eller andra remissinstanser. Kardinallagar, som kräver två tredjedelars majoritet för att antas, har till följd av regeringspartiets starka mandat som följde valen 2010 och 2014, ändrats på områden med bäring på till exempel skatterättsliga och socialrättsliga frågor. Detta har kritiserats för att cementera ett partis politiska preferenser på en rad områden. Genom den nya författningen ersattes den Högsta domstolen av en annan överinstans, kallad *Kuria*, och som ett resultat av författningsändringen upphörde mandatet för ordföranden för Högsta domstolen i förtid. Europadomstolen för mänskliga rättigheter fann 2016 att tillvägagångssättet kränkt bland annat ordförandens yttrandefrihet och att åtgärden haft en negativ signaleffekt på andra domare som avskräcktes från att delta i den offentliga debatten om reformer av domstolarna.

FN:s specialrapportör för människorättsförsvarare framhöll våren 2016 att förändringarna av Ungerns författning resulterat i en försvagad författningsdomstol och har stärkt regeringens kontroll över både rättsväsendet, media, religiösa organisationer och andra delar av det offentliga livet med bäring på mänskliga rättigheter. Även den ungerska Helsingforskommittén konstaterade i en rapport som publicerades i mars 2016 att av- och tillsättning av flera domare i högsta domstolen, tillsammans med författningsändringarna, underminerade domstolarnas oberoende.

Kommissionären för grundläggande rättigheter fungerar som en ombudsman och har till uppgift att skydda författningen och övervaka respekten för de mänskliga rättigheterna. Ombudsmannen kan yttra sig om lagförslags överensstämmelse med författningen och även initiera ärenden vid författningsdomstolen. År 2015 mottog ombudsmannen 8400 klagomål från allmänheten och lämnade 286 rekommendationer till olika myndigheter, av vilka flertalet hörsammades.

Såväl regeringsföreträdare som civilsamhällesorganisationer bekräftar att korruptionen är utbredd i Ungern. I *Transparency International's* index för upplevd korruption år 2016 hamnade Ungern på plats 57 av 176 vilket innebär en försämring gentemot tidigare år. Regeringens antikorrupsionsprogram anses dock ha haft vissa positiva effekter, till exempel har småskalig korruption, som mutning av trafikpoliser, minskat. Företrädare från civilsamhället menar dock att det stora problemet är en omfattande politisk korruption med en sammanblandning av statsmakten och privata intressen som benämns som ”*state capture*”. Detta visar sig exempelvis genom riggade offentliga upphandlingar och antagandet av nya lagar för att gynna specifika ekonomiska intressen. Journalister och civilsamhället har vidare anfört att myndigheter vars uppgift är att bekämpa korruption, såsom skattemyndigheten, polisen och åklagarväsendet, sällan utreder korruptionsbrott om de misstänkta har anknytning till regeringspartiet.

III. DEMOKRATI

De politiska rättigheterna och de politiska institutionerna

Ungern är en demokratisk republik. Parlamentet har den lagstiftande makten och består av en kammare med 199 ledamöter som väljs efter allmänna val som hålls vart fjärde år. Vart femte år väljer parlamentet presidenten som är statsöverhuvud och en premiärminister väljs vart fjärde år, på förslag av presidenten. *Freedom House* betecknade i sin rapport ”*Nations in Transit 2015*” Ungern som en ”semi-konsoliderad demokrati” från att året innan ha beskrivits som en ”konsoliderad demokrati”. Parlamentets talman har upprepade gånger utestängt enskilda journalister eller hela redaktioner från parlamentet med hänvisning till ordningsregler, vilket begränsat allmänhetens tillgång till rapportering och information.

Parlamentsval hölls senast i april 2014 efter vilket nationalkonservativa *Fidesz* i allians med kristdemokratiska KDNP kunde behålla sin två tredjedels majoritet i parlamentet som de innehaft sedan 2010. Partierna erhöll 45 procent av rösterna på de nationella partilistorna och 91 procent av rösterna i landets enmansvalkretsar och fick tillsammans 133 mandat i parlamentet. Under våren 2015 förlorade dock regeringspartierna två mandat i fyllnadsval och därmed även sin två tredjedels majoritet i parlamentet. Detta innebär att regeringspartierna nu måste söka stöd från oppositionen för att kunna ändra författningen. Kvinnors representation i det ungerska parlamentet motsvarar 10 procent och är därmed den lägsta siffran i EU. Det finns ingen kvinnlig minister i regeringen.

Det allmänna valet år 2014 observerades av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som noterade att valet hade genomförts effektivt och att väljarna kunnat välja mellan många kandidater. Samtidigt redogjorde OSSE för den omfattande förändring av valsystemet som regeringspartierna genomförde före valet och påpekade att dessa hade ägt rum utan tillräckliga konsultationer med oppositionen och allmänheten, vilket påverkade stödet för och tilltron till valprocessen. OSSE noterade också att regeringspartiet *Fidesz* hade erhållit en otillbörlig fördel i valet på grund av restriktiva kampanjregler, obalanserad medietäckning och kampanjaktiviteter som inte skiljde på politiskt parti och statsmakten.

Det civila samhällets utrymme

År 2014 började regeringsrepresentanter systematiskt ifrågasätta ett antal enskilda organisationers arbete och tretton organisationer utmålades som ”politiska vänsteragenter” betalda av ”utländska intressen”, bland annat *Transparency International Hungary*, *Hungarian Civil Liberties Union*, *K-Monitor* och *NANE*. Administrativa-, polisiära- och skatteundersökningar inleddes mot ett 60-tal organisationer. FN:s specialrapportör för människorättsförsvarare, som besökte landet i februari 2016, sade att civilsamhällesorganisationer möter enorm press i form av offentlig kritik, stigmatisering i media, obefogade inspektioner, orimliga administrativa bördor och begränsat eller inget ekonomiskt stöd från fonder som regleras av regeringen. Till detta kan läggas att utrymmet för dialog mellan civilsamhället och beslutsfattare i regeringen stadigt minskat, särskilt för de organisationer som är kritiska till regeringens politik. De människorättsförsvarare som arbetar med asylsökande och migranter, romer, jämställdhet och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt HBTQ-personer är särskilt utsatta.

Det finns en interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter som möts två gånger per år under ledning av en statssekreterare på justitieministeriet och som enligt regeringsföreträdare utgör ett öppet forum för dialog. Civilsamhället representeras genom 61 medlemmar och ytterligare 46 deltagare. Flera ledande civilsamhällesorganisationer, såsom ungerska Helsingforskommittén och *Hungarian Civil Liberties Union* uppger dock att regeringens fientliga inställning till dem och deras möjligheter att påverka sakfrågor lett till att de valt att inte delta i arbetsgruppen.

IV. MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

Respekt för rätten till liv, kroppslig integritet och förbud mot tortyr

Författningen förbjuder tortyr och annan omänsklig behandling. Det har dock förekommit rapporter om bruk av våld på slutna institutioner för ungdomar, psykiskt sjuka och asylsökande under 2015. Ombudsmannen utfärdade 152 rekommendationer med syfte att förebygga våld mot frihetsberövade personer under året. Det förekom inga rapporter om godtyckliga eller olagliga avrättningar, eller politiskt motiverade försvinnanden under 2015.

Enligt Ombudsmannen fortsatte överbeläggningen på ungerska fängelser att utgöra ett problem, som under 2015 granskat 2339 enheter utan förvarning med anledning av Ungerns anslutning till det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr (OP-CAT). Europadomstolen för mänskliga rättigheter framhöll 2015 att överbeläggningen stred mot förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling och noterade att denna ofta åtföljs av otillräckliga levnadsförhållanden för de intagna. Under 2015 minskade fängelsepopulationen från 143 till 133 procent av kapaciteten och enligt Justitieministeriet byggs det nya fängelser samtidigt som möjligheten att avtjäna straff för mindre allvarliga brott i hemmet med fotboja införts. Lagen föreskriver möjlighet till livslånga fängelsestraff utan möjlighet till villkorlig frigivning. Efter kritik från bland annat FN:s kommitté mot tortyr och Europadomstolen har Ungern nu infört ett lagstadgat "obligatoriskt benådningsförfarande" vilket ska genomföras när den frihetsberövade fullbordat 40 år av sitt straff.

Ungern är ett ursprungs-, transit- och, i mindre utsträckning, destinationsland för män, kvinnor och barn som utsätts för människohandel, inklusive för sexuella ändamål och tvångsarbete. Personer som framförallt

utsätts är ungrare i extrem fattigdom, romer, ensamkommande asylsökande och hemlösa. Ett stort antal av de barn som utsätts för människohandel för sexuellt utnyttjande tillhör dessa grupper och har till exempel varit placerade på statliga institutioner för barnomsorg och ungdomsanstalter. Regeringen har antagit en nationell strategi mot människohandel för perioden 2013-2016, men får i amerikanska utrikesdepartementets rapport om människohandel kritik för att inte svara mot problemen. Prostitution är lagligt i Ungern men bestraffas som ett brott mot allmän ordning när det bedrivs på olovliga platser eller om den prostituerade saknar giltigt läkarintyg.

Dödsstraff

Dödsstraff avskaffades 1990. I ett uppmärksammat uttalande i april 2015 sade premiärminister Viktor Orbán att påföljderna för allvarliga brott såsom mord i Ungern var ”för mjuka” och att det fanns skäl att diskutera bruket av dödsstraff. Frågan har dock inte förts på tal sedan Europaparlamentet antog en resolution som fördömde uttalandena.

Rätten till frihet och personlig säkerhet

Författningen förbjuder godtyckliga gripanden och frihetsberövanden och en person som misstänks för brott ska snarast informeras om anklagelserna. En gripen person kan kvarhållas upp till 72 timmar innan häktningsframställan görs.

Det fastställs dock ingen övre tidsgräns om den häktade står åtalad för ett brott som kan ge upp till 15 års fängelse eller livstid. I mars 2015 initierade Ombudsmannen ett fall till författningsdomstolen om att upphäva bestämmelsen med hänvisning till att den strider mot rätten till personlig frihet. Domstolen har ännu inte kommit med ett beslut i frågan.

Rättssäkerhet

Författningen och lagen föreskriver att en rättvis och offentlig rättegång ska genomföras inom skälig tid av en oberoende och opartisk domstol. Generellt respekterar myndigheter domstolars beslut. En person misstänkt för brott ska förutsättas vara oskyldig tills motsatsen bevisas och har rätt till en offentlig försvarare under utredningsfasen om åtalet gäller allvarigare brott, om den misstänkte är minderårig, lever i fattigdom, inte talar språket eller av andra anledningar inte kan försvara sig själv. Antalet personer som arbetar med vittnesskydd och vittnesstöd ökade under 2015.

Åtskilliga ärenden mot Ungern i Europadomstolen för mänskliga rättigheter behandlar långa och utdragna domstolsprocesser. Enligt det ungerska domstolsverket har situationen förbättrats och antalet civilrättsliga fall som väntar på domslut i mer än två år har minskat med 49 procent sedan 2011. Motsvarande siffra för straffrättsliga förfaranden är 39 procent. Enligt rättsmyndigheten beror nedgången bland annat på den ökade användningen av medling de senaste åren. Även IBAHRI-delegationen (*International Bar Association's Human Rights Institute*) välkomnade i sin rapport 2015 att en rad moderniseringsåtgärder hade förbättrat domstolsväsendet, liksom domstolarnas tillgänglighet.

Lagen föreskriver att barn från 12 års ålder kan åtalas för grova brott och från 14 år för ringa brott. Barn mellan 12-14 år får dock inte dömas till fängelse utan kan endast placeras i särskilda ungdomsanstalter.

Straffrihet

Ungern har fått kritik av *Amnesty International* för att inte utreda brott mot personer från den romska minoriteten när de utsätts för våldsamma attacker och hets mot folkgrupp. Europadomstolen har också fällt Ungern i flera fall för bristfälliga utredningar av rasistiskt motiverat våld: i april 2016 gällande en kvinna med romskt ursprung som hade utsatts för rasistiska förolämpningar och hot av deltagare i en anti-romsk demonstration och i oktober 2016 gällande en man som led allvarliga skador efter en attack med rasistiska motiv.

Yttrande-, press- och informationsfrihet, inklusive på internet

Författningen och lagarna garanterar yttrande- och tryckfrihet samt förbjuder hets och våld mot medlemmar av vissa grupper, såsom nationella, etniska eller religiösa minoriteter samt offentligt förnekande av, tvivel om eller förringande av förintelsen, folkmord och andra brott begångna av nazistiska och kommunistiska regimer. Yttrandefriheten kan begränsas för att ”skydda den ungerska nationens värdighet eller värdigheten av en annan nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös gemenskap.” Venedigkommissionen bland flera menar att bestämmelsen kan komma att tillämpas för att dämpa kritik mot landets institutioner och företrädare, även om så hittills inte skett.

Mediernas förutsättningar att verka fritt påverkas av ett alltmer politiserat system. Det pågår en centralisering och regeringskontroll av statligt ägda

medier och deras nyhetskällor. Under 2015 och 2016 fortsatte oklara ägar- och intressestrukturer att göra sig gällande i ungerskägda mediebolag samtidigt som ägarkoncentrationen begränsades till allt färre aktörer. En tvist mellan premiärministern och ägaren av ett konservativt regeringsvänligt mediebestånd - i vilket ingår TV, radio, dags- och veckotidningar - ledde å ena sidan till en viss ökad pluralism, men även till en betydande omstrukturering av mediemarknaden som stärkt landets regeringsvänliga medier.

Lagarna som reglerar yttrande- och pressfrihet innehåller en del oklara bestämmelser om ”olagligt medieinnehåll”, särskilt med hänvisning till innehåll som kan strida mot ”konstitutionell ordning” och ”allmän moral”, och är parade med Medierådets möjlighet att utdöma ansevärda bötesbelopp för publicering av olagligt medieinnehåll om högst 650 000 euro. Den statliga mediemyndigheten har omfattande befogenheter och det finns en risk för en politiserad utnämningsprocess av myndighetens beslutsfattare. Även reglerna om när och hur domstolar kan tvinga journalister att avslöja sina källor är oklara och det saknas objektiva och transparenta regler för den statliga annonsmarknaden, som påverkar den allmänna annonsmarknaden att främja regeringsvänliga medier. Den politiska kulturen är känslig för kritik mot offentliga personer och ett ökat antal åtal om förtal mot kritiska journalister kan noteras. *Mertek Media Monitor* beskriver i sin årliga sammanställning ett medieklimat som skapar en kultur av ”mjuk censur” och självcensur på redaktioner på grund av riskerna som är förenade med kritisk rapportering.

Författningen ger såväl ungerska som utländska medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar och föreskriver att en begäran som framställts måste besvaras inom 15 dagar. En begäran som får avslag på grund av sekretess kan överklagas i domstol och anmälas till dataskyddsmyndigheten.

Lagändringar från 2015 om bland annat avgifter och skydd för upphovsrättsskyddat material har kritiserats av civilsamhället för att försvåra och begränsa informationsfriheten. Civilsamhällesorganisationer har även påtalat att den som begär ut en allmän handling ofta blir stämplad som ”rättshaverist” och att det ofta krävs en rättsprocess för att få ta del av en allmän handling.

I Reportrar utan gränsers index för pressfrihet hamnar Ungern år 2016 på plats 67 av 144. *Freedom House* ansåg att pressfriheten var ”delvis fri” medan internet och digitala medier bedömdes vara ”fria” år 2015.

Mötes- och föreningsfrihet

Författningen föreskriver mötes- och föreningsfrihet vilket generellt respekteras. Civilsamhällesorganisationer rapporterar dock om vissa oklarheter i lagstiftningen som riskerar motsägelsefulla polis- och domstolsbeslut om att förbjuda och upplösa allmänna sammankomster.

I juli 2015 deltog ungefär 15 000 personer i Budapests tjugonde årliga Prideparad. Polisen säkrade området och paraden kunde genomföras innanför avspärningar.

Religions- och övertygelsefrihet

Författningen föreskriver religions- och övertygelsefrihet inklusive frihet att utöva sin religion enskilt eller offentligt, liksom rätten att vara ateist. Kyrkor och andra trossamfund blev tvungna att omregistrera sig 2012 då en ny kyrkolag trädde i kraft. Detta ledde till att över 350 religiösa samfund förlorade sin status efter beslut i parlamentet. Lagen har fått kritik, inte minst då det politiska inflytandet över kyrkornas verksamhet stärkts, något som såväl författningsdomstolen som Europadomstolen för mänskliga rättigheter invänt mot. Hösten 2015 presenterade regeringen ett nytt utkast till kyrkolag, som dock inte erhöll tillräckligt stöd i parlamentet för att kunna antas.

V. EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

Rätten till arbete, rättvisa arbetsvillkor och relaterade frågor

Ungern har ratificerat samtliga av ILO:s åtta centrala konventioner och har en god arbetsrättslig lagstiftning. Representanter från fackföreningsrörelsen menar dock att det inte är ovanligt att främst små och medelstora företag ignorerar gällande lagstiftning och att många anställda därmed har ett sämre skydd än vad de har rätt till. De ungerska fackföreningarna är överlag relativt svaga och enbart omkring 10 procent av arbetstagarna är fackligt ansluta.

I juni 2016 uppgick sysselsättningsgraden till 67 procent och arbetslösheten till fem procent enligt officiell statistik, vilket är den högst uppmätta sysselsättningsgraden sedan övergången till marknadsekonomi 1990. År 2015 uppgick kvinnors arbetskraftsdeltagande till 58 procent och lönegapet, som

sjunkit kraftigt, uppgick år 2014 till 3,7 procent. Föräldraledigheten uppgår till totalt 160 veckor, där 24 veckor är reserverade för mödrar och fem dagar för fäder. Omkring 250 000 ungrare är sysselsatta i offentliga arbetsmarknadsåtgärder där långtidsarbetslösa och socialbidragstagare erbjuds enklare och ofta säsongsberoende arbeten inom exempelvis jordbruk, renhållning och parkskötsel. Arbetslöshetsbidrag ges endast under 90 dagar och den arbetslöse som inte accepterar ett åtgärdsjobb riskerar att förlora rätten till socialbidrag. Månadslönen för åtgärdsarbetena uppgår till omkring 2 000 svenska kronor, vilket motsvarar cirka 70 procent av den lagstadgade minimilönen. Denna typ av arbeten faller inte under den allmänna arbetslagstiftningen.

Arbetslösheten hos landets romska minoritet beräknas vara tre till fem gånger högre än hos majoritetsbefolkningen. Sysselsättningsgraden hos romska kvinnor är endast omkring 10 procent. I många romska samhällen är det i princip endast åtgärdsjobb som finns tillgängliga. Civilsamhället har påtalat att diskriminering förekommer även i åtgärdsprogrammen och att personer med romsk bakgrund ofta tilldelas de enklaste och minst attraktiva arbetena.

Konceptet med hållbart företagande är alltså nytt i Ungern, men det har påtalats att det finns ett växande intresse hos såväl beslutsfattare som hos näringslivet. Representanter från civilsamhället menar dock att lagstiftningen inom området måste bli tydligare.

Rätten till bästa uppnåeliga hälsa

Alla ungrare har rätt till avgiftsfri statlig hälsovård. Det saknas dock både pengar och personal inom hälsosektorn vilket innebär att väntetiderna för vissa behandlingar kan vara mycket långa. En tradition inom vården där patienten förväntas ge ”dricks” till läkare och sköterskor är mycket utbredd, vilket särskilt missgynnar ekonomiskt svaga grupper.

Sett ur ett europeiskt perspektiv är den ungerska folkhälsan otillfredsställande. Ungern ligger exempelvis över EU-genomsnittet gällande rökning, alkoholkonsumtion och övervikt. En studie genomförd av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och EU-kommissionen visar att Ungern har den högsta dödligheten av cancer i Europa. Experter inom området har påtalat att hälsomedvetenheten hos befolkningen överlag är bristfällig och man har efterlyst allmänna

informationskampanjer om hälsofrågor. Medellivslängden är 72 år för män och 79 för kvinnor. Statistiken visar på stora skillnader mellan olika sociala grupper. Exempelvis är den förväntade livslängden för lågutbildade män hela tio år lägre jämfört med för högutbildade män, enligt forskningsinstitutet *Tarkis* rapport för 2016.

Mödrahälsovården är väl utbyggd och på alla landets orter ska kvinnor och barn ha tillgång till en så kallad ”familjesköterska” som tillhandahåller stöd till gravida kvinnor och familjer. För mer kvalificerad mödrahälsovård måste kvinnor vända sig till särskilda mottagningar på större orter.

Kvinnoorganisationer uppger att det finns brister avseende faktisk tillgång till vård- och patientinformation och standarden på landets olika hälsovårdsmottagningar samt barnmorskors möjligheter att självständigt erbjuda rådgivning och hälsokontroller. Avseende preventivmedel är p-piller förhållandevis kostsamma och akuta p-piller receptbelagda. Abort kan utföras på kvinnans begäran under de tolv första veckorna av en graviditet, eller senare om det finns särskilda skäl. Enligt läroplanen är sexualundervisning obligatorisk. Frågor om familjeplanering och traditionella könsroller uppges vägleda undervisningen medan frågor om sexuella rättigheter och reproduktiv hälsa ofta saknas.

Organisationer som jobbar med romers rättigheter har påpekat att romer ofta får ett sämre bemötande i sjukvården, och det har rapporterats om fall där romska patienter har hållits avskilda från övriga patienter. Socialt utsatta kvinnor, särskilt romer, beskriver svårigheter att få tillgång till vård på landsbygden på grund av icke-utbyggda och kostsamma allmänna transportmedel, respektlös behandling från sjukvårdspersonal och segregerade sjuksalar. Enligt Europarådet har en majoritet av landets romska befolkning sällan eller aldrig kontakt med sjukvården.

Rätten till utbildning

Förskole- och grundskoleutbildning är gratis och obligatorisk från tre till och med 16 års ålder. För familjer med lägre inkomster och för familjer med tre eller fler barn är skolmåltider och skolböcker antingen subventionerade eller avgiftsfria. Ungern har fått beröm av FN:s arbetsgrupp mot diskriminering av kvinnor i lag och praktik för att ha åstadkommit höga utbildningsnivåer för både kvinnor och män och för att fler ungdomar fullföljer sin gymnasieutbildning jämfört med OECD-genomsnittet.

Trots att etnisk segregation är förbjudet enligt lag är segregation av romer i ungerska skolor omfattande. Det finns rapporter om hur friska romska barn placeras i skolor för barn med förståndshandikapp, och hur lokala myndigheter medvetet samlar romska barn i speciella klasser eller skolor. Myndigheternas motivering är att många av de romska barnen behöver specialundervisning för att klara skolan, men enligt människorättsorganisationer får de romska barnen i själva verket ofta sämre undervisning jämfört med andra barn. Enligt romska utbildningsfonden (*Roma Education Fund*) är det endast 20 procent av de romska barnen som fullföljer gymnasieutbildning. Segregationen anses vara extra påtaglig i skolor som drivs av kyrkliga samfund, som ofta profilerar sig som "elitskolor" och som blivit allt vanligare sedan 2010. Enligt människorättsorganisationer väljer dessa skolor medvetet bort elever från socioekonomiskt svaga grupper. I maj 2016 inledde EU-kommissionen ett överträdelseförfarande mot Ungern på grund av segregationen av romer i landets skolor.

Under vintern och våren 2016 förekom stora lärarprotester över hela landet. Lärarnas missnöje bottnade primärt i att de ansåg att skolsystemet hade blivit allt för centraliserat och detaljstyrkt, samt att pedagogernas arbetsvillkor försämrats sedan en reform då de förlorat möjligheten att utforma läroplaner och välja läroböcker.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard

Ungern är, trots en märkbar förbättring från tidigare år, ett av EU:s fattigaste länder och enligt Eurostats siffror från 2016 lever 28 procent av befolkningen i fattigdom. Den materiella fattigdomen har minskat och framförallt medelklassen har fått det bättre ställt. Detta kan delvis förklaras av den platta inkomstskatten som sedan 2016 uppgår till 15 procent och regleringen av el- och gaspriserna för privatkonsumenter som främst gynnar medelklassen. Den höga momsen om 27 procent drabbar låginkomsttagare extra hårt. Regeringen har dock tagit ett första steg i att sänka momsen för basvaror. Organisationer som arbetar med fattigdomsbekämpning betonar att det för arbetslösa och låginkomsttagare krävs ytterligare åtgärder för att bekämpa fattigdomen. I UNDP:s index för mänsklig utveckling (HDI) placerade sig Ungern 2014 på plats 44 vilket innebär att landet ingår i kategorin av länder med "mycket hög mänsklig utveckling".

De regionala skillnaderna är stora. En kartläggning gjord av OECD visar att personer som lever i fattigdom är betydligt högre i nordöstra Ungern jämfört

med exempelvis Budapest och den västra delen av landet. Det är även i de nordöstra delarna som en stor andel av landets romer bor. Enligt regeringens egna siffror lever omkring 70 procent av landets romer i fattigdom.

Officiellt finns det omkring 30 000 hemlösa i Ungern, men delar av civilsamhället som arbetar med hemlöshet uppskattar att det finns ett stort mörkertal. Lokala myndigheter har möjlighet att förbjuda ”boende på allmän plats” vilket motiveras med att man vill förmå de hemlösa att uppsöka härbärgen. Enligt hjälporganisationer har dock förbudet på många platser lett till att allt fler hemlösa vistas i städernas utkanter eller i skogsområden där hjälporganisationerna har mindre möjlighet att söka upp och hjälpa dem.

VI. RÄTTEN ATT INTE UTSÄTTAS FÖR DISKRIMINERING

Kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter

Författningen föreskriver att kvinnor och män ska åtnjuta samma rättigheter och förbjuder könsbaserad diskriminering. Lagstiftningen för att främja kvinnors rättigheter anses vara välformulerad men brister, trots en nationell strategi för att främja jämställdhet, i implementeringen enligt paraplyorganisationen Ungerska kvinnolobbyn. Ungern ska enligt författningen skydda äktenskapet mellan man och kvinna som institution och familjen framhålls som grundvalen för nationens fortlevnad. Regeringens konservativa familjesyn flyttar fokus från ett rättighetsbaserat förhållningssätt till kvinnors rättigheter. Det saknas åtgärder för att säkerställa mäns och kvinnors lika möjligheter att delta i det politiska livet, att uppnå ekonomiskt oberoende och hälsa samt att eliminera könsstereotyper och att verka för kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter. Regeringen menar att insatser för att främja kvinnor går hand i hand med att värna om familj och om barn. Åtgärder för att kvinnor bättre ska kunna förena arbetsliv med familj har därför utgjort en central del av regeringens jämställdhetspolitik, bland annat i form av skattelättnader och enkla lån till familjer med tre barn eller fler. Kvinnor bär fortsatt det största ansvaret för omsorg: mäns uttag av föräldraledighet uppgick endast till 1,6 procent under första halvåret 2016. Inga insatser har gjorts för att öka mäns uttag av föräldraledighet eller ansvar för hemarbetet även om lagen föreskriver denna möjlighet.

Abort kan utföras fritt under de tolv första veckorna av en graviditet, och senare om det finns särskilda skäl. Kvinnan måste dock motivera sitt beslut i

samband med obligatoriska rådgivningsmöten med en barnmorska. FN:s arbetsgrupp mot diskriminering av kvinnor i lag och praktik har kritiserat rådgivningen för att dra ut på tiden och för att inte vara tillmötesgående mot kvinnan. Trots initial oro för att författningens bestämmelser om att Ungern ska främja barnafödande och att fostrets liv ska skyddas från befruktningstillfället skulle komma att begränsa aborträtten så har detta inte skett. Det förekommer dock uppgifter om att barnmorskor allt oftare avråder kvinnor från att genomföra abort i samband med rådgivningstillfällen. Sedan mars 2014 kan endast personer som fyllt 40 år och som redan har tre barn sterilisera sig av icke-medicinska skäl.

Strafflagstiftningen definierar ”våld i hemmet” som en särskild brottskategori och inkluderar brott mot släktingar och anhöriga, före detta makar, sambor, personer under förmyndarskap eller vård, förmyndare och vårdnadshavare. Under de gångna åren har det offentliga samtalet uppmärksammat vikten av att motarbeta våld mot kvinnor, bland annat på grund av ett par uppmärksammade fall där offentligt kända män dömts för att ha misshandlat sin partner.

Kvinnors representation bland politiska företrädare är låg. Sittande regering består endast av män och endast 10 procent av det ungerska parlamentet utgörs av kvinnor, vilket motsvarar den lägsta siffran i EU. Endast två politiska partier har antagit interna riktlinjer för att främja kvinnliga kandidater och det finns ingen uttalad vilja bland de större politiska partierna att vidta konkreta åtgärder för att öka antalet kvinnor i politiken. I stället har det hänt att ledande politiker från regeringspartierna uttalat sig mycket nedlåtande om kvinnliga politiker i parlamentet. I domstolsväsendet är kvinnor dock väl representerade, inklusive på höga befattningar. Kvinnliga domare utgör nästan 50 procent av domarna i Högsta domstolen och 69 procent av landets alla domare är kvinnor. I författningsdomstolen, vars ledamöter utses av parlamentet, finns dock endast en kvinnlig domare av 15. I näringslivet uppgår andelen kvinnor i ledande positioner till 40 procent.

Barnets rättigheter

Ungerns författning och lagar föreskriver skydd för barnets rättigheter och regeringen har antagit ett antal strategier för barn som lever i fattigdom eller utanförskap. Diskriminering är förbjudet enligt lag och regeringen har inrättat program för att främja tolerans bland skolbarn. FN:s kommitté för barnets rättigheter menar dock att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att

lagstiftningen ska tillämpas och för att motverka diskriminerande attityder hos allmänheten mot barn i marginaliserade grupper och missgynnade situationer, inklusive barn med funktionsnedsättning, HBTQ-personer, barn som lever i en familjekonstellation annan än en heterosexuell kärnfamilj eller som tillhör en viss minoritetsgrupp.

Barnaga är förbjudet i skolan och i hemmet men förekommer fortfarande. Rättsliga åtgärder vid barnaga saknas. FN:s kommitté framhåller att rapporteringsgraden är låg avseende sexuellt utnyttjande av barn och andra former av barnmisshandel, både inom familjer och på vårdinrättningar. Nationella barnhälsoinstitutet rapporterade om stora regionala skillnader, där antalet fall av våld mot barn var högre i de fattigare delarna av landet.

Rättigheter för personer som tillhör nationella, etniska, språkliga och religiösa minoriteter samt urfolk

Lagen om likabehandling förbjuder både diskriminering på grund av ras, hudfärg, språk, religion, nationalitet och etnicitet och det finns en oberoende myndighet som arbetar för likabehandling. Strafflagen förbjuder hets mot folkgrupp och våld mot medlemmar av vissa befolkningsgrupper. Personer som offentligt uppviglar hat mot någon annan på grund av exempelvis etnicitet, nationalitet eller religion kan åtalas och dömas till fängelse i upp till tre år.

Det finns 13 erkända nationella minoriteter i Ungern och enligt uppgift identifierar sig sex procent av den ungerska befolkningen som någon av dessa. Den största gruppen utgörs av romer som uppskattas till mellan 500 000 och 800 000 personer. Romerna är utsatta för diskriminering och utanförskap i princip i alla delar av samhället, men särskilt gällande sysselsättning, utbildning, tillgång till sjukvård och deltagande i det sociala och politiska livet. Under 2015 har människorättsorganisationer påtalat att polisen och andra myndigheter behandlar romer annorlunda än andra. Man hävdar att polisen ofta tilldelar romer straff och böter för ”småbrott” som de vanligtvis bortser ifrån när de utförs av icke-romer. Det kan till exempel röra sig om att cykla utan rätt utrustning, gå på fel sida av vägen eller att tappa en näsduk på gatan. Under 2014 och 2015 uppmärksammades särskilt de lokala myndigheternas agerande gentemot framförallt de romska invånarna i ett bostadsområde i staden Miskolc. Med förevändningen att förbättra den allmänna säkerheten och den sociala situationen erbjöds invånarna två miljoner forint, cirka 60 000 kronor, för att lämna sina kommunalt ägda

bostäder. Villkoret var att de använde pengarna till att köpa en bostad utanför Misklocs stadsgräns. Människorättsorganisationer menade att huvudsyftet med förfarandet var att minska antalet romer i staden.

Det finns en relativt god medvetenhet hos regeringen och myndigheter om romernas utsatta situation och en rad viktiga strategier har antagits i syfte att förbättra romernas livsförhållanden, däribland det offentliga åtgärdsjobbprogrammet, införandet av förskoleplikt, fria skolmåltider och fler fritidsgårdar i områden där det bor många romer. Kritiker menar dock att åtgärderna är för få och att de inte bidrar till att motverka segregation och utanförskap. Det finns fortfarande en utbredd motvilja hos majoritetssamhället att inkludera romer och enligt en studie genomförd under 2016 av den amerikanska tankesmedjan *Pew Research Center* hade 64 procent av de tillfrågade hade negativa uppfattningar om romer. I den politiska sfären finns det flera exempel på hur företrädare för landets näst största parti, *Jobbik*, har uttalat sig fördomsfullt mot romer, exempelvis genom att använda begreppet ”zigenarkriminalitet”.

Omkring 35 000 till 100 000 ungrare beräknas vara av judiskt ursprung. Representanter för judiska grupper har påpekat att antisemitism är något som alltid har funnits i delar av det ungerska samhället. Våldsbrott med antisemitiska förtecken är dock ovanliga. Flera judiska grupper har kritiserat regeringen bland annat för att nedtona den ungerska statens ansvar för förintelsen av de ungerska judarna under andra världskriget. Den ungerska regeringen har deklarerat att den har nolltolerans mot antisemitism och Ungern genomförde 2015 ett lovvärt ordförandeskap för *International Holocaust Remembrance Alliance*.

Vallagen ger nationella minoriteter möjlighet att rösta på kandidater upptagna på en särskild minoritetslista. Flera minoritetsrepresentanter har dock uttryckt missnöje över att detta innebär att man förlorar möjligheten att rösta utifrån den nationella listan. I det senaste allmänna valet var det ingen av de 13 minoritetsgrupperna som erhöll tillräckligt många röster för att vinna ett minoritetsmandat i parlamentet. De representeras dock av varsin talesperson i parlamentet, som saknar rösträtt och vars befogenheter begränsas till att diskutera minoritetsfrågor.

Diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet

Diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet är förbjuden enligt lag och lagen om hets mot folkgrupp inkluderar en explicit referens till grupper som utsätts för våld på grund av sin könsidentitet eller sexuella läggning. Registrerade partnerskap beviljas samkönade par, men de har inte rätt att gifta sig och är undantagna från definitionen av "familj" som fastställs i författningen. Registrerat partnerskap ger samkönade par i stort sett samma rättigheter som gifta par. Det möjliggör dock inte adoption eller gemensamt efternamn. Författningens referens till äktenskap som förhållandet mellan man och kvinna gör att det krävs en grundlagsändring för att lagstifta om samkönade äktenskap.

Civilsamhällesorganisationer menar att regeringspartierna är både homo- och transfobiska i större utsträckning än den ungerska befolkningen i allmänhet. Som exempel framhålls ett uttalande av premiärministern i maj 2015, i vilket Ungern underströks som ett land som grundar sig på traditionella värderingar och den ungerska befolkningen som förvisso tolerant men att detta inte betydde "att samma regler ska tillämpas på livsstilar som är annorlunda från våra". I en intervju sade Budapests borgmästare, tillhörande regeringspartiet *Fidesz*, om Pridefestivalen att "hela företeelsen är för mig onaturlig och motbjudande, de manliga och kvinnliga grundfunktionerna utvecklades inte av en slump". I juli 2015 deltog ungefär 15 000 personer i Budapests tjugonde årliga Prideparad. Polisen säkrade området och paraden kunde genomföras innanför avspärrningar. Utanför området fanns det motståndare till paraden som ropade homofobiska slagord. I samband med paraden 2016 gjorde Ombudsmannen ett uttalande till stöd för HBTQ-rörelsen.

Flyktingars och migranternas rättigheter

Författningen och lagen föreskriver att flyktingsstatus ska beviljas människor på flykt. Under 2015 och 2016 genomförde Ungern omfattande skärpningar av regelverken kring asyl och migration samtidigt som gränsbevakningen förstärktes. Åtgärderna vidtogs efter att uppemot 400 000 asylsökande och migranter passerade genom landet under våren och sommaren 2015. Förändringarna av migrationspolitiken inleddes efter en "nationell konsultation om invandring och terrorism" i februari 2015. Regeringen genomförde även ensidiga informationskampanjer om migration, i vilken ungrare upplystes om påstått negativa effekter av invandring på landets ekonomi, arbetstillfällen, kultur och traditioner. Genom ändringarna i

asyltagstiftningen möjliggjordes regeringens beslut under 2015 och 2016 att utlysa ”kristillstånd på grund av massinvandring”. FN:s flyktingkommissarie UNHCR och ungerska Helsingforskommittén har beskrivit tillkortakommanden i regeringens samarbetsvilja med humanitära organisationer under perioden. I december 2015 uppmanade UNHCR, Europarådet och OSSE regeringen att avstå från att föra en politik som främjar intolerans och rädsla, samt ger bränsle åt främlingsfientlighet mot flyktingar och migranter.

Nya lagregler för gränsprocedurer infördes i samband med att ett 180 kilometer långt gränsstängsel uppfördes längs gränsen mot Serbien och Kroatien under hösten 2015 och det gjordes straffbart att korsa dessa gränser med fängelse och avvisning som påföljd. Under perioden september 2015 till augusti 2016 behandlade domstolen i gränsstaden Szeged nära 3 000 åtal mot personer som misstänktes för att ha tagit sig in i landet olovligt. Majoriteten av de åtalade dömdes till avvisning. I september 2015 inträffade en sammandrabbning mellan poliser och hundratals asylsökande som blev fast på den serbiska sidan av det nyuppförda gränsstängslet. Enligt medieuppgifter stormade de asylsökande stängslet och bröt sig in på den ungerska sidan där de möttes av den ungerska polisens vattenkanoner, tårgas och batongslag. Enligt uppgifter från civilsamhället och journalister skadades 14 poliser, uppemot 300 migranter inklusive 30 barn samt sju journalister i den efterföljande sammandrabbningen. Ombudsmannen valde att inte undersöka det inträffade med hänvisning till bristfälliga undersökningsverktyg vilket kritiserades av bland andra ungerska Helsingforskommittén.

Det inrättades även så kallade transitzoner vid gränserna mot Serbien och Kroatien, i vilka Migrationsverket inom åtta dagar avgör om en asylansökan kan prövas, med hänvisning till regelverket om säkra ursprungs- och asylländer. Vissa personer från särskilt utsatta grupper undantas dock från att söka asyl i transitzonerna. Sedan juli 2016 får endast femton personer per dygn söka asyl i en transitzon. I mars 2016 ändrades systemet för asylmottagning: integrationsåtgärder avvecklades, krav på obligatorisk översyn av en persons flyktingstatus vart tredje år infördes, rätten att uppehålla sig i öppna mottagningscenter efter beviljad skyddsstatus minskade från 60 till 30 dagar, begränsningar i tillgång till grundläggande sjukvård för skyddsbeviljade personer infördes och existerande boende-, utbildnings- och ekonomiska bidrag upphörde. Vidare stängdes eller inleddes

stängningen av ett antal flyktingboenden, samtidigt som antalet asylförvar utökades.

I juli 2016 ändrades lagarna ytterligare för att möjliggöra för polis att direktavvisa personer som befinner sig inom en radie av åtta kilometer från en ungersk gräns mot Serbien eller Kroatien och som tagit sig in i Ungern olovligt. *Human Rights Watch* och *Amnesty International* har rapporterat att dessa avvísningar kan innebära våld eller hot om våld mot asylsökande och invandrare. Enligt regeringen var det åtta migranter som klagade på dålig behandling av polis, vilka alla befanns vara ogrundade. Regeringen framhåller vidare att man garanterar en möjlighet för personer att lämna in en asylansökan vid officiella gränsstationer och i särskilda transitzoner samt att ensamkommande barn erhåller human behandling, skydd, utbildning och hälsovård.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Diskriminering av personer med funktionsnedsättning är förbjudet enligt lagen, enligt grupper som arbetar med funktionsnedsattas rättigheter, vanligt förekommande. Siffror från Eurostat visar att sysselsättningsgraden i Ungern för personer med funktionsnedsättning är långt under EU-genomsnittet. Lagen föreskriver att i företag med mer än 25 anställda ska minst fem procent av befattningarna vara öronmärkt för personer med funktionsnedsättning. Enligt representanter från civilsamhället väljer en merpart av företagen att betala straffavgifter i stället för att uppfylla detta krav. För att något förbättra situationen har regeringen under 2016 infört ett speciellt åtgärdsjobbprogram för personer med funktionsnedsättning vilket har välkomnats av paraplyorganisationen Riksförbundet för funktionsnedsattas organisationer. Samtidigt ifrågasätts varför lönerna i detta program är lägre än i det ordinära åtgärdsjobbprogrammet. Man är även kritisk mot att det speciella åtgärdsjobbprogrammet inte inkluderar personer med allvarligare funktionsnedsättningar.

Tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning till allmänna byggnader förbättras successivt. Enligt lag skulle alla allmänna byggnader ha tillgänglighetsanpassats till 2013, men enligt Riksförbundet för funktionsnedsattas organisationer är detta arbete ännu långt ifrån avslutat. Särskilt allvarligt anses att många grundskolor alltför inte kan erbjuda plats åt elever med funktionsnedsättning och att brist på tillgänglighetsanpassning försvårar funktionsnedsatta personers möjligheter till högre studier.

Ratifikationsläget avseende centrala konventioner om mänskliga rättigheter

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* ratificerades år 1974. Det fakultativa protokollet om enskild klagorätt och det fakultativa protokollet om avskaffandet av dödsstraffet ratificerades år 1988 respektive år 1994.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* ratificerades år 1974. Det fakultativa protokollet om enskild klagorätt har inte undertecknats.

Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, *International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (ICERD)* ratificerades år 1967.

Konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering mot kvinnor, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* ratificerades år 1980. Det fakultativa protokollet om enskild klagorätt ratificerades år 2000.

Konventionen mot tortyr, *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)* ratificerades år 1987. Det fakultativa protokollet om förebyggande av tortyr ratificerades år 2012.

Konventionen om barnets rättigheter, *Convention on the Rights of the Child (CRC)* ratificerades år 1991. Det tillhörande protokollet om barns indragning i väpnade konflikter och det tillhörande protokollet om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi ratificerades båda år 2010.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)* ratificerades år 2007.

Konventionen mot påtvingade försvinnanden, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances (ICED)* har inte undertecknats.

Flyktingkonventionen, *Convention Relating to the Status of Refugees (Refugee Convention)* och det tillhörande protokollet ratificerades år 1989.

Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen, *Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)* ratificerades år 2001.

Regionala instrument

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, *The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)* ratificerades år 1992.

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, *Framework Convention for the protection of National Minorities*, ratificerades år 1995.

Europeiska stadgan om landsdel- eller minoritetsspråk, *European Charter for Regional or Minority Languages*, ratificerades år 1995.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, undertecknades 2014.

Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, *Criminal Law Convention on Corruption*, ratificerades år 2002.

I den universella granskningsmekanismen (UPR) vid FN:s råd för mänskliga rättigheter gav Sverige rekommendationer till Ungern som berörde författningsdomstolens oberoende, landets medielag och flyktingars rättigheter. Bland annat rekommenderades Ungern att åtgärda bristerna i medielagen i enlighet med Venedigkommissionens kriterier.