



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.

UNGERN – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2020

I. SAMMANFATTNING

Ungern är en parlamentarisk demokrati med regelbundna val. Författningen föreskriver en maktindelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt och garanterar oberoende domstolar.

Utvecklingen för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i Ungern är dock oroande. Ungern har vid upprepade tillfällen under det senaste decenniet fått kritik från EU, FN, Europarådet, OSSE och en rad enskilda organisationer gällande upprätthållandet av rättsstatens principer och demokratiska värden men också efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna.

Sedan 2010 har maktbalansen tydligt förskjutits till förmån för regeringen samtidigt som de institutionella motvikterna och kontrollinstanserna försvagats eller politiserats. Detta gäller inte minst rättsväsendet och tillsättandet av domare. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) karakteriserade det senaste valet som ägde rum 2018 som fritt, men inte rättvist i fråga om förutsättningar. Sammanblandning av statens och regeringspartiets resurser ansågs ha underminerat andra partiers möjlighet att konkurrera på lika villkor.

Europaparlamentet initierade 2018 ett förfarande mot Ungern med hänvisning till misstänkta brott mot EU:s värderingar och EU-domstolen har under 2020 fällt Ungern i fyra överträdelseärenden rörande civilsamhällsorganisationer, högre utbildning och flyktingar.

I *Transparency Internationals* index över upplevd korruption för 2020 placeras Ungern på den lägsta nivån bland EU-länder. EU-kommissionen pekar på brister i ramverk och praxis för att motverka korruption bland annat vad gäller att utreda och lagföra korruption som kan beröra högt uppsatta tjänstemän och deras närmaste krets.

Situationen vad gäller mediefrihet är oroande. Ägarkoncentrationen har ökat och transparensen minskat inom mediesektorn genom skapandet av ett mediakonglomerat. Regeringens kontroll över statligt ägd public servicemedia är omfattande, och nyhetsförmedlingen i radio och tv-bolag ligger i linje med regeringens prioriteringar och narrativ.

Ungerska civilsamhällsorganisationer som ägnar sig åt bland annat flyktingar, jämställdhet, korruptionsbekämpning och hbtqi-personers lika rättigheter har i vissa fall fått svårare att verka. Organisationer som arbetar med rättighetsfrågor erhåller sällan statlig finansiering, och är beroende av utländska medel och gräsrotsfinansiering.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen är förhållandevis god. Samtidigt är den fackliga anslutningsgraden låg och internationella rapporter hävdar att kränkningar av de fackliga rättigheterna förekommer.

Genom ny lagstiftning har levnadsvillkoren för hbtqi-personer försämrats, bland annat vad gäller samkönade pars möjlighet att adoptera barn.

Ungern rankas på näst sista plats bland EU:s medlemsländer vad gäller jämställdhet mellan könen och regeringens politik befäster stereotypa könsroller såsom kvinnors ansvar för hushållsarbete och barntillsyn. Kvinnor särbehandlas på arbetsmarknaden bland annat i fråga om lön och karriärmöjligheter och är underrepresenterade inom politiken och på ledande poster. Abort är tillåtet före graviditetsvecka tolv och det folkliga stödet för den rådande abortlagstiftningen är stort.

Sedan flyktingkrisen 2015 har regeringen konsekvent utmålat migration som ett nationellt säkerhetshot. Ungerns strikta migrationspolitik och inskränkningar av asylrätten har väckt betydande kritik.

Coronapandemin har slagit hårt mot Ungern och exponerat sjukvårdssystemets svagheter och den hälsostatus hos befolkningen som enligt OECD tillhör de lägre i Europa. Regeringen har i samband med pandemihanteringen skurit ned på det statliga stödet till politiska partier, försvårat tillgången till offentliga handlingar och flyttat intäktskällor från kommunal till statlig nivå. Europarådets kommunalkongress har uppmanat den ungerska regeringen att vända trenden att centralisera offentliga tillgångar.

II. RÄTTSSTATENS PRINCIPER

Författningen lagfäster principer för maktindelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt och garanterar oberoende domstolar. Det finns en ombudsman för mänskliga rättigheter som ungerska medborgare kan vända sig till för att anmäla kränkningar. Under det senaste decenniet har maktindelningen förskjutits till förmån för den verkställande makten och de institutionella motvikterna och kontrollinstanserna har försvagats eller politiserats. EU:s institutioner, Europarådet, Venedigkommissionen, FN:s olika organ, OSSE samt en rad oberoende organisationer som bevakar efterlevnaden av rättsstatliga principer har riktat kritik mot försvagandet av den ungerska rättsstaten. I *World Justice Project* rättsstatsindex 2020 rankas Ungern på plats 60 av 128, sex placeringar lägre än 2018 och lägst notering i EU.

Europaparlamentet initierade i september 2018 ett så kallat artikel 7.1 förfarande¹ mot Ungern då det ansåg att det fanns en klar risk att Ungern åsidosätter den Europeiska unionens grundläggande värden (artikel 2 i EU-fördraget). Utfrågningar av Ungern har genomförts i Allmänna rådet under 2019 och 2020, och processen är inte avslutad.

I EU-kommissionens första rapport om rättsstatsläget i samtliga EU-medlemsländer 2020 uttrycktes oro för utvecklingen i Ungern inom de områden som granskats i fråga om rättsväsendets oberoende, mediernas mångfald och antikorrupsionsarbetet. EU-domstolen har under 2018-20

¹ Artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen stadgar att de rättigheter som en medlemstat har tilldelats genom fördraget, inbegripet rösträtten i Europeiska unionens råd, kan helt eller delvis fräntas om medlemsstaten åsidosätter unionens grundläggande värden. För att besluta om fräntagande av rättigheter krävs enighet bland samtliga övriga medlemsstater.

fällt Ungern i fyra rättsstatrelaterade överträdelseärenden och inlett tre nya ärenden.

Ungern och Polen kritiserade den nya rättsstatsmekanism som antogs av Europeiska rådet i december 2020 och som kopplar EU-medel till rättsstatens principer och förklarade att man avsåg vända sig till EU-domstolen för dennas granskning av förordningen.

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har fällt Ungern i 36 respektive 28 mål under 2019 och 2020. Ungern har underlåtit att verkställa 81 procent av de principavgöranden där landet har fällts de senaste tio åren.

Till följd av coronapandemin utlyste regeringen i mars 2020 ett nationellt nödläge. Parlamentet antog kort därefter en nödlag som utan angivet slutdatum gav regeringen stora befogenheter att styra med dekret som kunde åsidosätta andra lagar. Bristen på en tidsfristsklausul kritiserades av Europarådet, FN, OSSE och många civilsamhällesorganisationer. Efter att nödlagen avslutades i juni inkorporerades delar av dess innehåll i en lag om krishantering, vilken sedan tillämpades när regeringen i november 2020 utlyste ett andra nationellt nödläge under en följande pandemivåg.

Rättsväsendet

EU-institutioner, Venedigkommissionen, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och en rad civilsamhällesorganisationer, inklusive det europeiska domarförbundet har uppmärksammat det ungerska rättsväsendets minskade oberoende och vad som ses som en politisering av de högre rättsinstanserna.

Det råder en obalans mellan domstolsmyndighetens omfattande maktbefogenheter och det oberoende rättsliga råd som ska utöva tillsyn och utgöra dess motvikt. 2020 tillsattes, mot rekommendationen från en klar majoritet av det rättsliga rådet, en ny ordförande i Högsta domstolen genom att parlamentet sänkte behörighetskraven. De nya bestämmelserna om domarrekrutering till Högsta domstolen gör det numera möjligt att utse ledamöter från författningsdomstolen, vilka tillsätts av parlamentet. 2019 förlängde parlamentet riksåklagarens ämbetsperiod med ytterligare nio år.

Digitaliseringen av domstolsväsendet är långt framskriden och överlag anses effektiviteten god vad gäller civila och förvaltningsrättsliga mål. Domarlönerna, som tidigare varit bland de lägsta i EU, har höjts avsevärt.

Enskilda domar och domare har kritiserats av regeringsföreträdare och regeringsvänlig media. Europarådets ministerkommitté uttryckte 2019 oro över den ”avkylande effekten” av detta på domarkåren. Flera domare och advokater är enligt *Amnesty International Hungary* numera rädda för att öppet uttrycka sina åsikter.

Korruption

I *Transparency Internationals* index över upplevd korruption 2020 rankades Ungern på plats 69 av 180. Sedan 2010 har Ungern fallit med sexton placeringar och är det EU-land som backat mest under perioden. Gruppen av stater mot korruption (GRECO) konstaterade 2020 att Ungerns efterlevnad av GRECO:s rekommendationer för korruptionsförebyggande med avseende på parlamentsledmöter, domare och åklagare förblir otillfredställande. Endast fem av arton rekommendationer har åtföljts av Ungern.

Småskalig korruption inom hälsosektorn förbjöds 2020, men vissa av de åtgärder som regeringen har vidtagit i samband med hanteringen av coronapandemin riskerar att öka den storskaliga korruptionen. Bland annat har definitionen av offentliga medel snävats in genom en grundlagsändring, vilket minskat möjligheten att granska de statliga resurser som tillförs privata stiftelser. En stor andel av de offentliga upphandlingar som gjorts under coronapandemin har enligt *Transparency International Hungary* genomförts med endast en anbudsgivare.

Transparency International Hungary bedömer att en betydande del av Ungerns EU-medel försvinner i korruption och att bristande insyn i offentliga upphandlingar bidrar till detta. I EU:s bedrägeribekämpningsbyrås (OLAF) årsrapport för 2020 sticker Ungern ut vad gäller det höga värdet på de ärenden som OLAF riktat anmärkning mot. Ungern har inte tillkännagivit några planer på att ansluta sig till den europeiska åklagarmyndigheten, EPPO.

Antalet korruptionsärenden hos riksåklagarämbetet har ökat, vilket möjligen tyder på ökad rapporteringsbenägenhet. Enligt EU-

kommissionen saknar rättsväsendet handlingskraft att utreda och lagföra korrupktion på hög nivå. Ett annat hinder för att motverka korrupktion är den begränsade tillgången till offentliga uppgifter, vilken minskar allmänhetens insyn. Tillgången till allmänna handlingar som även tidigare begränsats av långa handläggningstider och dyra avgifter försämrades under 2020 när tidsfristen för utlämning förlängdes med hänvisning till coronapandemin.

Rättssäkerhet

Ungersk lag utgår från principen om oskuldspresumtion och föreskriver att skuldfrågan ska avgöras i en offentlig rättegång i en oberoende domstol. Den tilltalade har rätt till en offentlig försvarare men dessa har i praktiken ofta ett stort antal mål att hantera och tilldelas nära inpå rättegången. Allmänhetens tillgång till offentliggjorda domar online anses vara god.

Förvaltningsmyndigheter har sedan 2019 rätt att överklaga domar som vunnit laga kraft hos författningsdomstolen. Enligt EU-kommissionen väcker förfarandet frågor om rättssäkerheten. Civilsamhällets organisationer menar att lagen gör det möjligt att lyfta över mål som är politiskt känsliga för regeringen från det ordinarie domstolsväsendet till författningsdomstolen.

Straffrihet och ansvarsutkrävande

Ungern har fått kritik från Europaparlamentet och internationella människorättsorganisationer för att inte ha utrett hatbrott riktade mot romer, hbtqi-personer och andra minoriteter. Polis och åklagare saknar ofta kunskap om hatbrott och många anmälningar avskrivs i ett tidigt skede. Tröskeln för att hatbrott ska få rättsliga påföljder är förhållandevis hög. Offrens ovilja att anmäla hatbrott är därför betydande och mörkertalet kan vara stort.

För att bättre kunna identifiera och utreda hatbrott införde den ungerska polisen 2019 ett stöddokument för hantering av misstänkta hatbrott.

III. DEMOKRATI

De politiska rättigheterna och de politiska institutionerna

Författningen slår fast att Ungern är en demokratisk republik med val till parlamentet vart fjärde år.

Sedan 2010 har nationalkonservativa regeringspartiet *Fidesz* (i koalition med stödpartiet KDNP) haft två tredjedelars majoritet i parlamentet och därigenom möjlighet att anta en ny författning. Den nya författningen har hittills reviderats nio gånger. Regeringen har även använt sin två tredjedelars majoritet till att stifta många så kallade kardinallagar, vilka inte kan upphävas med enkel majoritet. Det innebär att regeringspartiets förda politik får betydande inflytande i Ungern under en lång tid. Lagstiftningsprocesser har ofta varit skyndsamma och inneburit få möjligheter till konsultationer med opposition, civilsamhälle eller andra remissinstanser.

Regeringens nuvarande två tredjedelars majoritet erhöles efter parlamentsvalet 2018, vilket Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) vid OSSE bedömde som fritt, men inte rättvist. Enligt ODIHR underminerade sammanblandningen av statens och regeringspartiets resurser de andra partiernas möjligheter att konkurrera på lika villkor. Oppositionspartiernas möjligheter att verka har sedan dess kringkurits genom att partistödet med hänvisning till hantering av coronapandemin har halverats, kriterierna för partivalistor förändrats, några partier bötfällts över påstådda finansiella oegentligheter och tillgången till media i praktiken ytterligare har begränsats.

Trots ojämlika förutsättningar uppnådde en enad opposition framgångar i ett antal större städer, inklusive Budapest, i lokalvalen 2019. Med hänvisning till hantering av coronapandemin har regeringen därefter flyttat flera skatte- och avgiftsintäkter från kommunal till statlig nivå. Enligt den Europeiska kommunalkongressen 2020 utgjorde kommunernas andel av de offentliga utgifterna i Ungern redan före pandemin ungefär hälften av genomsnittet inom OECD. Den Europeiska kommunalkongressen har uppmanat den ungerska regeringen att reversera centraliseringstrenden. Det betydande kommunala inkomstbortfallet i kombination med begränsade möjligheter att få

tillgång till statliga investeringsmedel har försvårat oppositionsstyrda kommuners möjlighet att styra och att hantera följderna av pandemin.

Retoriken mot oppositionen från regeringen och regeringsvänlig media har ofta varit hätsk, inte minst mot dess kvinnliga företrädare. Ungerska kvinnor har enligt Europeiska institutet för jämställdhet (EIGE) lägst politiskt inflytande i EU. Med 13 procent kvinnliga parlamentariker hamnar Ungern i Interparlamentariska unionens ranking på plats 156 av 188. I regeringen med femton statsråd sitter tre kvinnor, varav två utan porfölj.

Det civila samhällets utrymme

I Ungern finns drygt 60 000 civilsamhällesorganisationer (CSO:er). De organisationer som ägnar sig åt bland annat flyktingar, jämställdhet, korrupsionsbekämpning och hbtqi-personers lika rättigheter har fått svårare att verka. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter framhöll 2019 att vissa lagar som antagits de senaste åren har stigmatiserat fullt legitima aktiviteter och haft en nedkylande effekt på CSO:er.

Den lag om transparens för organisationer med utländskt stöd som 2017 ålade CSO:er med utländsk finansiering att i detalj redovisa sina utländska medel och finansiärer samt kungöra sig som ”utländskt finansierade organisationer”, fälldes i EU-domstolen i juni 2020. Trots domslutet har Ungern fortsatt att tillämpa lagen och hade i slutet av året inte presenterat något reviderat lagförslag.

2018 införde en beskattning på 25 procent av CSO:er som stödjer immigration. Samtidigt antogs ett lagpaket, vilket i vardagligt tal kallats ”Stoppa Soros-paketet” efter den ungerskfödde finansmannen och filantropen George Soros, som bland annat kriminaliserade CSO:ers bistånd till asylsökande och andra migranter. Lagarna kritiserades av det internationella samfundet och EU-kommissionen inledde ett överträdelseärende om lagpaketet. Ingen CSO har hittills straffats eller betalat någon skatt.

Organisationer som bedriver verksamhet i linje med den ungerska regeringspolitiken kan erhålla betydande statliga bidrag. CSO:er som

ägnar sig åt rättsfrågor mottar dock sällan statlig finansiering och är beroende av utländska medel och gräsrotsfinansiering.

IV. MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

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

Författningen förbjuder tortyr och annan omänsklig behandling. Rapporter från civilsamhället och uppgifter i media visar på förekomst av våld, förnedring och omänsklig behandling på slutna institutioner för omhändertagna barn och ungdomar samt psykiskt sjuka. Ungerska myndigheter har fått kritik från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter för att inte utreda rapporterna tillräckligt och för att få fall leder till åtal och fällande domar.

Situationen i fängelser och häkten har successivt förbättrats, men fortfarande finns problem med överbeläggning och bristfälliga sanitära förhållanden. Efter en dom i Europadomstolen har intagna fått möjlighet att ansöka om skadestånd från den ungerska staten om de anser sig ha suttit i fängelser med undermåliga förhållanden. Sedan regeringen i början av 2020 riktat kritik mot förfarandet ändrade parlamentet lagen så att skadestånd endast kan utbetalas efter att den intagne har blivit frigiven.

Ungern är ett ursprungs-, transit och i viss utsträckning destinationsland för barn, kvinnor och män som utsätts för människohandel. Under 2020 presenterade regeringen en strategi mot människohandel och ökade anslagen för att bekämpa denna typ av brottslighet.

Dödsstraff

Dödsstraff avskaffades i Ungern 1990.

Rätten till frihet och personlig säkerhet

Godtyckliga gripanden och frihetsberövanden är enligt författningen förbjudna och inga kända uppgifter finns om att det förekommer. En frihetsberövad har rätt till en advokat vid samtliga förhör som genomförs av polis eller åklagare. Lagen tillåter att personer misstänkta för brott som kan ge livstids fängelse kan hållas häktade hela utredningstiden utan övre tidsgräns. Utredningstiderna är ofta långa.

Yttrande-, press- och informationsfrihet, inklusive på internet

Författningen garanterar såväl yttrande- och pressfrihet som mediernas mångfald och en lag förbjuder hets mot folkgrupp. Ungern fortsatte 2020 att falla i Reportrar utan gränser index för pressfrihet och rankades på plats 89 av 180 länder – 16 placeringar lägre än 2018.

Regeringens inflytande över statligt ägd public service media är omfattande, bl. a. genom politisk påverkan över det redaktionella innehållet. Nyhetsförmedlingen i public service radio och tv-bolag ligger helt i linje med regeringens prioriteringar och narrativ.

Även den privatägda mediemarknaden domineras av regeringsvänliga medier på såväl nationell som regional och lokal nivå. Regeringsnära finansierare har systematiskt köpt upp dagstidningar, tidskrifter, nyhetsportaler, tv- och radiokanaler och ändrat den redaktionella inriktningen eller drivit igenom nedläggningar. I slutet av 2018 skänkte 476 regeringsvänliga privata ungerska mediaföretag sina innehav till en ny stiftelse, *Central European Press and Media Foundation* (KESMA). Eftersom regeringen förklarade KESMA vara av ”strategiskt nationellt intresse” kunde mediekonglomeratet inte bli föremål för granskning av den ungerska konkurrensmyndigheten trots dess inverkan på ägarkoncentrationen. Mediaanalysinstitutet Mérték uppskattar att mediemarknaden i landet består till cirka 80 procent av regeringsvänliga medier.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har uppmärksammat att en stor del av den statliga annonseringen fördelas utifrån politisk lojalitet och att oberoende media aktivt motarbetas från statens sida. Antalet oberoende medier har fortsatt att krympa efter att nya ägare av den största nyhetsportalen 2020 styrde om det redaktionella innehållet och en oberoende huvudstadsbaserad radiostation inte tilläts förnya sin sändningslicens.

Upphandlingar, tilldelning av licenser och tillämpningen av regler på mediaområdet hanteras av Mediarådet. 2019 fick rådet nya medlemmar, vilka alla hade nominerats av regeringspartiet.

Cirka 80 procent av befolkningen har tillgång till internet. Främst nyttjas det för aktiviteter på sociala medier, men i allt större utsträckning även för inhämtning av nyheter och information – något som ökat ytterligare under coronapandemin. Någon politiskt motiverad censur eller filtrering på internet förkommer inte.

Reportrar utan gränser pekar på att oberoende journalisters arbete försvåras genom att tillgången till såväl allmänna handlingar som till regerings- och myndighetsföreträdare har försämrats. Journalister har också utsatts för personliga påhopp av regeringsrepresentanter och i regeringsvänlig media. Medias möjligheter att rapportera om coronapandemin försvårades väsentligt av den nödlag som antogs i mars 2020. Genom lagen infördes fängelsestraff för den som sprider falsk information och bedöms störa regeringens arbete mot viruset. Lagen kritiserades av det internationella samfundet, inklusive av EU-kommissionen, som menade att den kunde ha ”en avkylande effekt på yttrandefriheten”. När det första nationella nödläget avslutades i juni 2020 upphörde lagen att gälla, men blev återigen tillämplig under det andra nationella nödläget i slutet av 2020. Lagen hade då inkorporerats i brottsbalken, och gäller automatiskt vid nödlägen eller undantagstillstånd.

Rätten till mötes- och föreningsfrihet

Mötesfrihet föreskrivs i författningen. Demonstration och allmänna sammankomster måste anmälas till polisen minst 48 timmar innan de tillkännages för allmänheten. I ett författningstillägg 2018 slogs det fast att mötesfriheten inte får ske på bekostnad av andras rätt till privatliv. Därigenom kan polisen neka tillstånd för demonstrationer i närheten av politikernas och andra offentliga personers bostäder. Till följd av regeringens hantering av coronapandemin har demonstrationer och allmänna sammankomster varit förbjudna under större delen av 2020.

Religions- och övertygelsefrihet

Religions- och övertygelsefrihet, inklusive frihet att utöva sin religion enskilt eller offentligt, liksom rätten att vara ateist, finns inskriven i författningen. 350 religiösa samfund förlorade sin status som kyrkor som en konsekvens av en ny kyrkolag 2012 och gick därmed miste om betydande ekonomiska bidrag. Trots att lagen 2014 fälldes i

Europadomstolen för brott mot såväl mötes- och föreningsfriheten som mot tanke- och religionsfriheten har samfunden bara delvis fått ekonomisk kompensation för sina förluster.

Efter ett tillägg i kyrkolagen 2018 kan de religiösa samfund som mist sin kyrkostatus återfå viss juridisk status, vilket möjliggör mottagande av privata donationer via skattsedeln. *Hungarian Evangelical Fellowship* som 2012 miste sin kyrkostatus och bedriver omfattande social verksamhet för bland annat hemlösa och utsatta romer förlorade 2020 likväl stora delar av sina kvarvarande statliga bidrag. Samfundets representanter menar att de straffas för den kritik som samfundets ledare har riktat mot regeringen.

Den muslimska befolkningen uppskattas uppgå till endast 5 000-10 000 personer. Samtidigt framställs islam i regeringsföreträdarens retorik ofta som ett existentiellt hot. Enligt organisationen Muslimer i Ungern är det svårt för muslimska församlingar att skaffa lokaler för att bedriva religiös verksamhet och det saknas muslimska begravningsplatser.

V. EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

Fackliga rättigheter och relaterade frågor

Ungern har ratificerat samtliga ILO:s åtta centrala konventioner.

Landet har en förhållandevis god arbetsrättslig lagstiftning, men den har försvagats något på senare år. 2018 antogs en lagändring som utökade antalet övertidstimmar en person årligen kan arbeta och gav arbetsgivaren rätt att betala övertidsersättning först efter tre år. Lagändringen föranledde starka protester. I början av 2020 fick privata arbetsgivare möjlighet att under en tvåårsperiod åsidosätta både kollektivavtal och arbetstidsreglering om de genomförde en nyinvestering som klassificerades vara av "nationellt ekonomiskt intresse". EU-kommissionen har kritiserat lagen för att skapa en osund obalans mellan arbetsmarknadens parter.

I den Internationella fackliga samorganisationens globala rättighetsindex 2020 placeras Ungern i kategori tre, vilket innebär "regelbundna kränkningar av fackliga rättigheter". Anslutningsgraden till fackföreningar är låg – cirka 10 procent.

2019 var sysselsättningsgraden 77 procent för män och 63 procent för kvinnor. Skillnaden beror främst på traditionella könsroller och en begränsad tillgång till barnomsorg. Lönegapet mellan män och kvinnor var 18 procent 2019 enligt Eurostat.

Den officiella arbetslösheten uppgick i slutet av 2020 till 4,3 procent. Arbetslöshetsförsäkringen gäller i tre månader, den kortaste i EU, vilket kan resultera i underrapporterad reell arbetslöshet. Internationella Valutafonden (IMF) uppskattar att den informella sektorn uppgår till cirka 20 procent av Ungerns BNP. Eftersom svartarbete är särskilt vanligt i branscher som drabbats hårt av coronapandemin, exempelvis turism- och restaurangnäringen, finns också där ett möjligt mörkertal av arbetslösa. Bland den romska befolkningen är arbetslösheten betydligt högre än riksgenomsnittet, och romer är överrepresenterade i de offentliga åtgärdsjobb där lönen uppgår till cirka två tredjedelar av den lagstadgade minimilönen.

Rätten till bästa uppnåeliga fysiska och mentala hälsa

Cirka 95 procent av befolkningen täcks av den allmänna sjukförsäkringen som omfattar avgiftsfri hälsovård, inklusive kostnaden för vissa mediciner. Den allmänna sjukvården är dock underfinansierad och överansträngd vilket medför att patienter söker privat vård istället. Enligt OECD finansieras en tredjedel av hälsovården privat av medborgarna, vilket är dubbelt så högt som genomsnittet i EU.

Den förväntade medellivslängden är 72 år för män och 79 år för kvinnor, 76 år sammantaget, vilket är fem år under OECD-genomsnittet. De socioekonomiska skillnaderna är stora – en högutbildad ungersk man lever i genomsnitt tolv år längre än en lågutbildad man. Folkhälsan är sämre än EU-genomsnittet och sjukdomar relaterade till livsstil som kost, rökning, alkoholkonsumtion och bristande motion står enligt OECD för hälften av dödsfallen i Ungern. Två tredjedelar av befolkningen över 65 år lider av minst en kronisk sjukdom.

Abort är tillåtet innan graviditetsvecka tolv och stödet för den rådande abortlagstiftningen är stort. Sedan Ungern 2020 anslöt sig till ”Geneva Consensus Declaration”, en politisk deklaration med ett uttalat stöd för

att liv ska skyddas från och med befruktningen, hyser kvinnorättsorganisationer farhågor att regeringen på sikt kommer att inskränka aborträtten.

Coronapandemin har slagit hårt mot Ungern och exponerat sjukvårdssystemets svagheter.

2020 initierade regeringen en omfattande reform av de sjukvårdsanställdas anställningsvillkor. Förutom kraftiga löneökningar för läkare begränsades offentliganställda läkares möjlighet att parallellt bedriva privat sjukvård. Vidare blev det möjligt för läkarnas arbetsgivare att kommendera läkare till sjukhus med personalbrist och straffbart för vårdanställda att ta emot ”drickspengar”. Den ungerska läkarkåren har välkomnat reformer av systemet, men har uttryckt kritik mot att reformen drevs igenom utan närmare dialog med berörda parter. Till följd av de nya anställningsvillkoren lämnade cirka fem procent av de offentliganställda läkarna sina tjänster.

Rätten till utbildning

Förskole- och grundskoleutbildningen är avgiftsfri och obligatorisk från tre till sexton års ålder. Eleverna presterar under OECD-genomsnittet i PISA-undersökningarna. Många romska elever fullföljer inte sin grundskoleutbildning och trots att etnisk segregering inom skolsystemet är förbjuden är den vanligt förekommande. 2019 tilldömdes en grupp romer ekonomisk kompensation för utebliven utbildning på grund av diskriminering. Sedan domen ifrågasatts av regeringsföreträdare ändrades lagen så att enbart kompletterande utbildningsinsatser kan utdömas i liknande mål i framtiden.

Genom ett tillägg i lagen om högre utbildning infördes 2017 nya regler för universitet i Ungern drivna av utländska aktörer. Lagen påverkade främst *Central European University* (CEU), Ungerns högst rankade universitet som grundades 1991 av den ungerskfödde finansmannen och filantropen George Soros. Eftersom regeringen hävdade att CEU inte följde den nya lagstiftningen tvingades universitetet, som enda universitet, i slutet av 2018 att lämna Ungern och flytta merparten av sin verksamhet till Wien. 2020 fälldes Ungern i EU-domstolen som slog fast att lagstiftningen stod i strid med EU-rätten.

Det högre utbildningsväsendet har sedan 2018 varit föremål för genomgripande omstruktureringar. En rad statliga universitet har omvandlats till offentligt finansierade privata stiftelser och leds av styrelser som utsetts av regeringen på livstid. Den ungerska Film- och Teaterhögskolan (SzFE) protesterade 2020 mot privatiseringen som man ansåg hota den akademiska friheten och högskolans oberoende.

Även förändringar i Vetenskapsakademien var 2019 föremål för protester från bl.a. universiteten, forskare och civilsamhällesorganisationer. Ett beslut att avskilja landets främsta forskningsnätverk från Vetenskapsakademien kritiserades av det nationella och internationella forskningssamfundet för att hota den fria och oberoende forskningen.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet

Den genomsnittliga levnadsstandarden i Ungern har successivt förbättrats i takt med en stabil ekonomisk tillväxt och sjunkande arbetslöshet.

I UNDP:s index för mänsklig utveckling 2020 rankades Ungern på plats 40 av 189 länder, en uppgång med fem platser sedan 2018. Ungern är ett av EU:s fattigaste länder och EU-kommissionen har uppmärksammat att gruppen "arbetande fattiga" har ökat påtagligt det senaste decenniet. Den garanterade minimilönen är en av de lägsta i EU.

Inkomstskillnaderna är förhållandevis stora och har ökat till följd av att främst medelklassen och höginkomsttagare har gynnats av låga inkomstskatter och reglerade energipriser. Även de regionala skillnaderna är betydande. I de fattigaste regionerna, där bland annat många romer bor, är medelinkomsten hälften av den i de rikare regionerna.

Låginkomsttagare har ofta svårt att finansiera ett boende eftersom det råder brist på subventionerade hyreslägenheter och det saknas ekonomiskt stöd till hyresgäster. Statsbidrag finns enbart för dem som köper en bostad. Ett jämförelsevis svagt socialt skyddsnät förmår inte avhjälpa de mest utsatta gruppernas fattigdom och bidrar till hemlöshet. Hemlösa som vistas på allmän plats kan bötfällas. Pandemins ekonomiska konsekvenser har slagit hårt mot redan utsatta grupper. Lågutbildade kvinnor och familjer med många barn tillhör de kategorier som ökat påtagligt hos hjälporganisationerna under 2020.

VI. RÄTTEN ATT INTE UTSÄTTAS FÖR DISKRIMINERING

I slutet av 2020 beslutade parlamentet att lägga ner diskrimineringsmyndigheten och införliva dess verksamhet hos ombudsmannen för mänskliga rättigheter. Myndigheten hade till uppgift att utreda anmälda fall av diskriminering på grund av kön, etnicitet, sexuell läggning, religion eller funktionshinder och utfärda viten alternativt driva fall till domstol. Europarådet och civilsamhället har kritiserat nedläggningen för att ha skett utan samråd med berörda parter. Människorättsorganisationer och andra instanser har uttryckt oro över att ombudsmannen inte kommer att bedriva ett tillfredställande arbete mot diskriminering eftersom de anser att ombudsmannen tidigare inte har gjort tillräckliga ansträngningar att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna

Författningen föreskriver samma rättigheter för kvinnor och män och förbjuder könsbaserad diskriminering. Enligt Europeiska institutet för jämställdhet (EIGE) rankas Ungern på näst sista plats bland EU:s medlemsländer vad gäller jämställdhet mellan könen. Frågor som rör kvinnor har inordnats i familjepolitiken och frågan om framflyttande av kvinnors positioner har främst handlat om att stärka kvinnors ställning som mödrar eller aspirerande sådana. Regeringens deklarerade syn på familjen befäster stereotypa könsroller såsom kvinnors ansvar för hushållsarbete och barntillsyn. 2020 skapades en ny ministerpost med ansvar för familjefrågor, inklusive kvinnors rättigheter, dock utan chefsansvar för något departement.

Med ambitionen att höja de ungerska födelsetalen har en rad ekonomiska incitament skapats för gifta heterosexuella par, bland annat lån som avskrivs efter tredje barnet liksom inkomstskattefrihet för kvinnor med fyra barn. Eftersom det råder brist på barnomsorg och den treåriga föräldraledigheten i princip bara används av kvinnor, riskerar dessa åtgärder ytterligare bidra till en ojämn arbetsmarknad. Kvinnor, i synnerhet de som är gravida eller har små barn, drabbas redan av diskriminering bland annat i fråga om lön och karrärmöjligheter.

Den nya läroplanen har inte jämställdhet som ett utbildningsmål, men inkluderar ”förberedelser för ett familjeliv”. Sedan 2018 ackrediteras inte längre genusvetenskap vid ungerska universitet. Regeringens motstånd mot vad man kallar ”genusideologi” har framkommit i flera multilaterala fora där Ungern systematiskt motsatt sig användningen av termen genus.

Det saknas aktuell statistik om förekomst av våld i nära relationer i Ungern och landet deltar inte i den pågående undersökning om våld i hemmet i EU som *Eurostat* samordnar. Enligt ungerska kvinnorrättsorganisationer är våld i nära relationer dock ett stort problem som de bedömer har ökat i omfattning under coronapandemin. Våldet är samtidigt underrapporterat till följd av rättsväsendets bristande förmåga att utreda och lagföra förövare och skydda offer inom detta område. Ungern har skrivit under men inte ratificerat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbulkonventionen. 2020 antog parlamentet en politisk deklaration om att fortsätta att vägra ratifikation samt att uppmana andra stater att göra detsamma.

Barnets rättigheter

Barnets rättigheter skyddas av författningen och i lagar. Barnaga är förbjudet i skolan och i hemmet, men förekommer fortfarande, inte minst i socialt utsatta miljöer. Det saknas officiell statistik över våld mot barn och underrapporteringen bedöms av barnrättsorganisationer vara omfattande.

Polisen tog 2019 fram tydligare riktlinjer för att identifiera och utreda brott riktade mot barn, och i ett par städer provas den så kallade Barnahusmodellen, i vilken myndigheter samverkar och finns tillgängliga på ett och samma ställe för att underlätta för brottsutsatta barn.

Trots förbud mot att tvångsomhänderta barn på grund av deras familjers ekonomiska och sociala situation sker det, återkommande enligt människorättsorganisationer. Åldersgränsen för att ingå äktenskap är 18 år, men dispens kan beviljas från 16 års ålder. FN:s barnrättskommitté har uppmanat Ungern att vidta fler åtgärder för att minska förekomsten av

äktenskap och graviditeter bland minderåriga, vilket framförallt är ett problem inom den romska minoriteten.

Hälften av barnen i Ungerns mest eftersatta regioner lever i fattigdom och barnbidraget har inte höjts på ett decennium. Enligt Unicef har många av de utsatta barnen haft svårt att delta i distansundervisning under pandemin eftersom de saknar en hemmiljö lämplig för studier.

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

Lagen om likabehandling förbjuder diskriminering på grund av ras, hudfärg, språk, religion, nationalitet och etnicitet. Det finns tretton erkända nationella minoriteter i Ungern och särskilda minoritetslistor finns i parlamentsvalet. Endast en representant för den tyska minoriteten erhöll mandat i parlamentsvalet 2018.

Romerna utgör den största minoritetsgruppen och mellan sex till åtta procent av befolkningen definierar sig själva som romer. Enligt människorättsorganisationer är romerna utsatta för systematisk diskriminering och har sämre tillgång till utbildning, arbete, hälsovård och bostäder. Omkring en procent av landets borgmästare och parlamentsledamöter har romsk bakgrund. En undersökning 2019 av *Pew Research Center* visade att 61 procent av de tillfrågade ungrarna hade en negativ uppfattning om romer.

Regeringen inledde i början av 2019 en satsning med syfte att under en tioårsperiod avsevärt förbättra levnadsstandarden i landets 300 fattigaste samhällen där merparten av befolkningen är romer. Romska organisationer har välkomnat satsningen men samtidigt kritiserat att programmet inte utformats eller genomförs i samråd med dem.

Mellan 75 000 och 100 000 ungrare beräknas vara av judiskt ursprung. Regeringen har en uttalad nolltolerans mot antisemitism och antalet antisemitiska våldsbrott är relativt få. Representanter för det judiska samfundet har uttryckt oro över att regeringen har fortsatt att ge upprättelse till och hylla politiker och kulturpersonligheter som under 30- och 40-talen hade samröre med antisemitiska rörelser. Även regeringens återkommande verbala attacker mot den ungerskfödde finansmannen och

filantropen George Soros som har judiskt ursprung oroar flera judiska grupper som menar att dessa underblåser antisemitiska stämningar i samhället.

Hbtqi-personers åtnjutande av mänskliga rättigheter

Författningen förbjuder diskriminering mot individer på en rad grunder, men nämner inte sexuell läggning eller könsidentitet. I författningen slås fast att äktenskap bara kan ingås mellan man och kvinna och i ett författningstillägg som antogs 2020 definieras en familj som "mamma är kvinna och pappa är man".

Samkönade par har möjlighet att ingå registrerat partnerskap men utan rätt till adoption. Personer i samkönade relationer har tidigare adopterat barn som ensamstående med konsekvensen att enbart en av föräldrarna tillåts vara vårdnadshavare. En ny lag från 2020 slår fast att enbart gifta par får adoptera barn och att ensamstående måste ansöka om specialtillstånd hos familjeministern. Detta anses i praktiken omöjliggöra adoptioner för hbtqi-personer.

Sjukvårdssystemet erbjuder möjlighet till medicinsk könskorrigering, men i en ny lag från 2020 ändrades rubriceringen "kön" i den ungerska folkbokföringen till "kön vid födseln". Detta innebär att det juridiska kön som tillskrevs en person vid födseln permanentas och inte kan ändras. Konsekvensen blir också att trans- eller intersexpersoner inte kan ändra sitt förnamn utifrån sin identitet eftersom alla namn i Ungern är kopplade enbart till ett kön. Enligt Europarådet, FN och en rad civilsamhällesorganisationer står lagen i strid med domar i såväl Europadomstolen som av den ungerska konstitutionsdomstolen.

Acceptansen för hbtqi-personer i samhället har gått i positiv riktning det senaste decenniet och manifesteras till exempel genom årliga Prideparader som lockar allt fler deltagare. Samtidigt har en motrörelse framträtt och hbtqi-personer blivit föremål för homo- och transfoba uttalanden av politiker från extremhögern och av regeringsrepresentanter. En barnbok med sagohjältar från olika utsatta grupper, inklusive hbtqi-personer, blev 2020 föremål för en mycket hätsk hatkampanj.

Flyktingars och migranternas rättigheter

Författningen garanterar asylrätten, men det ”kristillstånd till följd av massinvandring” som utlystes 2015 råder fortfarande och skärpningar av asyl- och migrationsregelverket har kraftigt begränsat möjligheten att söka asyl. 2019 och 2020 beviljades 53 respektive 126 personer asyl i landet. Alltsedan migration gjordes till politisk huvudfråga i samband med flyktingkrisen 2015 har regeringen konsekvent utmålade migration som ett nationellt säkerhetshot. Det internationella samfundet har under längre tid kritiserat Ungern för att föra en politik som främjar intolerans och rädsla och ger bränsle åt främlingsfientlighet.

Efter att ha fällts i EU-domstolen i maj 2020 stängde Ungern de två transitzoner som hade uppförts för att internera asylsökande vid den serbiska gränsen. Därefter antog regeringen ett dekret som införde ett nytt asylsystem. För att få resa in i Ungern och söka asyl måste den sökande först beviljas inresetillstånd på en ungersk ambassad. Systemet har kritiserats av UNHCR och föranledde i oktober 2020 ytterligare ett överträdelseärende hos EU-kommissionen som ansåg att asylsystemet strider mot asylprocedurdirektivet. Ett annat överträdelseärende påbörjades i november 2020 då EU-kommissionen notifierade regeringen om att det nya asylsystemets undantag från regler om offentlig upphandling står i strid med EU-rätten.

Ungern har enligt UNHCR sedan 2016 direktavvisat över 71 000 personer som befunnit sig olovligt på ungersk territorium. I december 2020 fälldes Ungern i EU-domstolen för dessa direktavvisningar, vilka enligt ungerska Helsingforskommittéen emellertid har fortsatt.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Diskriminering på grund av funktionsnedsättning är förbjuden enligt författningen. Trots föreskrifter rörande tillgänglighet är allmänna byggnader och lokaltrafiken till stor del inte tillgänglighetsanpassade. Elever med funktionsnedsättning blir vanligen hänvisade till specialskolor, där kvaliteten på undervisning, enligt representanter för civilsamhället, ofta är sämre. Sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättningen har ökat till 35 procent som resultat av regeringens åtgärder, men är alltså långt under EU-genomsnittet. FN:s

kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har riktat kritik mot Ungern för att i allt för hög grad placera vuxna och barn med funktionsnedsättning på institutioner och för att ha omyndigförklarat många personer med funktionsnedsättning.

VII. Exempel på svenskt och internationellt arbete rörande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Ungern

Europeiska unionens institutioner, Europarådet och andra internationella aktörer är aktiva vad gäller att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i Ungern.

Regeringens demokratisatsning, som går ut på att Sverige i alla sammanhang ska stå upp för demokratiska principer, arbeta för att stärka demokratin och uttrycka kritik när den brister, omfattar också Ungern. Genom ambassaden i Budapest bedriver Sverige ett brett och långsiktigt arbete inom demokrati och mänskliga rättigheter, bland annat flera projekt med Raoul Wallenberg som förebild och med stöd till ungerska granskande journalister.

Sverige har också intervenerat till stöd för Kommissionen i EU-domstolen i mål som haft bäring på rättsstatens principer.

VIII. RATIFICERING AV CENTRALA KONVENTIONER OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

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

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

Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD*) ratificerades 1967.

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

Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CAT) ratificerades 1987. Det fakultativa protokollet om förebyggande av tortyr ratificerades 2012.

Konventionen om barnets rättigheter, (*Convention on the Rights of the Child*, CRC) ratificerades 1991. Det fakultativa protokollet om indragning av barn i väpnade konflikter och det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi ratificerades 2010 respektive 2010.

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

Internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, ICED) har inte undertecknats.

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (*Convention Relating to the Status of Refugees, 1951 Refugee Convention*) ratificerades 1989. Det tillhörande protokollet ratificerades 1989.

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

Regionala instrument

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

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

Europeiska stadgan om landsdel- eller minoritetsspråk (*European Charter for Regional or Minority Languages*), ratificerades 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*), har inte ratificerats.