

Förslag till

**PROGRAM**  
för  
Rättsstaten Sverige

Debatteras den 17 september 2019  
Kl 12:30 i andrakammarsalen

# Innehållsförteckning

Innehållsförteckning .....	2
Inledning .....	4
Avdelning 1 - Demokrati och rättssäkerhet .....	5
1. Regeringsformens skydd för lika rätt och demokrati .....	6
2. Tillsynen över de mänskliga fri- och rättigheterna.....	8
3. Domstolarnas oberoende .....	10
4. Förvaltningsdomstolarnas tillämpning av fri- och rättigheter .....	12
5. Myndigheternas oberoende och tillämpning av fri- och rättigheter .....	15
6. Public service oberoende .....	16
Avdelning 2 - Enskilda mänskliga rätt.....	19
1. Enskildas möjligheter att hävda sina mänskliga fri och rättigheter .....	20
2. Hatbrott och kränkningar i sociala medier och yttrandefriheten .....	24
Hatbrott och nätkränkningar .....	24
Tryckfrihetsmål .....	26
3. Utländska anställda och papperslösa arbetstagare.....	27
4. Asyl- och migrationsrätten .....	30
Avdelning 3 - EU och Europakonventionen.....	33
1. EU:s arbete med mänskliga rättigheter .....	34
2. Tillämpningen av Europakonventionen .....	35
Avdelning 4 - Diskriminering och minoritetsskyddet .....	36
1. Lika rätt och diskriminering.....	37
2. Etnisk diskriminering.....	42
3. Diskriminering av kvinnor .....	44
4. Diskriminering på grund av funktionsnedsättning .....	45
5. Diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck .....	47
6. Åldersdiskriminering .....	49
7. Samers rättigheter som urfolk.....	50
och nationella minoriteter .....	50
Avdelning 5- Brott och straff.....	53
1. Straffrätten - vilka straff har vi och varför?.....	54

2. En särskild resningsinstans i brottmål.....	55
3. Enskilds skydd vid häktning.....	56
4. Lagar mot terrorism .....	58
5. Nytt brott - tortyrbrott .....	62
Vi som deltagit i att ta fram programmet .....	62

# Inledning

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen är en sammanslutning av jurister med uppgift att främja mänskliga rättigheter och tillämpningen av rättsstatens principer. Avdelningen ska särskilt verka för domstolsväsendets och advokatkårens oberoende, för respekten för lagarna, stärkandet av individens grundläggande rättigheter och friheter och för den enskildes rätt till prövning av sådana fri- och rättigheter genom domstol.

För att förverkliga denna uppgift har Avdelningen att söka samarbete med organisationer med likartat syfte, anordna föredrag, meddela information, ge ut skrifter samt i övrigt ta de initiativ som är ägnade att främja föreningens ändamål.

I arbetet för grundläggande rätt i Sverige har Avdelningen i samarbete med Frisinnade klubben, ABF-Stockholm och många enskilda personer som medverkat från olika organisationer och enskilt som nämns i slutet av programmet tagit fram ett förslag till program för rättsstaten Sverige avseende förbättringar av grundlagar, lagar och myndigheters praxis vid tillämpningen av mänskliga rättigheter i Sverige.

Programmet är baserat på vad som framkommit under tre seminarier under våren 2019 och på arbete och diskussioner inom avdelningen under flera år. De enskilda personerna som framgår av programmets sista punkt har varit medverkande i vissa diskussioner, inte alla och har ibland bara deltagit som experter. Dessa personer har inte ställt sig bakom programmet i sin helhet.

Syftet med programmet är att lyfta svagheter och behov av förbättringar i skyddet av demokratin och de mänskliga fri- och rättigheterna i Sverige.

Programförslaget skickas under augusti och september ut brett till civila samhället och till berörda myndigheter och politiska organisationer för synpunkter och kompletteringar av programmet inför, under och efter mötet den 17/9.

Organisationer och enskilda får därefter möjlighet att ställa sig bakom slutversionen av programmet som tas fram under oktober månad 2019.

## **Styrelsen för**

### **Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen**

Ordföranden Fd. åklagare Annette von Sydow, Ordföranden Legal Counsel Stellan Gärde,  
Skattmästare Senior Legal Advisor Paul Lappalainen,  
Ledamot advokat Mikael Westerlund, Ledamot tidigare FN-domare Lennart Aspegren, Ledamot  
Professor Jan Rosen, Ledamot Jurist Tara Azizi,  
Ledamot fd. åklagare Tora Holst, Ledamot Jurist Ola Linder.

# Avdelning 1 - Demokrati och rättssäkerhet



1. Regeringsformens skydd för lika rätt och demokrati
2. Tillsynen över de mänskliga fri- och rättigheterna
3. Domstolarnas oberoende
4. Förvaltningsdomstolarnas tillämpning av fri- och rättigheter
5. Myndigheternas oberoende och tillämpning av fri- och rättigheter
6. Public service oberoende

# 1. Regeringsformens skydd för lika rätt och demokrati

## Bakgrund

I Sverige råder i nuläget stor enighet om de grundläggande värderingar som kommer till uttryck i vår gemensamma regeringsform. Garantin för att Sverige även framgent styrs enligt dessa demokratiska värderingar är att det föreligger såväl ett folkligt stöd som ett starkt skydd mot tillfälliga odemokratiska opinioner..

Det finns skäl för att grundlagarna inte enkelt kan ändras. I flera länder i Europa finns det idag ett hot mot demokratiska värderingar och grundläggande rättigheter. Sverige är inte immunt mot de auktoritära krafter av det slag som tagit makten i bland annat Ungern och Polen. Där bryts mot rättsstatliga principer genom en politisering av domstolsväsendet och en begränsning av det offentliga samtalet.

Regeringsformens regler om demokrati och rättigheter har i dag ett svagt skydd. En enkel majoritet (51 %) i riksdagen kan idag genom två beslut med ett mellanliggande *extra* val på bara 14 månader upphäva våra regler om demokrati och rättigheter. Andra viktiga lagar, exempelvis vallagen och budgetlagen som är grunden för våra fria val, kan ändras med *ett beslut* med enkel majoritet.

Det finns skäl att införa krav på kvalificerade majoriteter vid beslut om ändringar i regeringsformen och att mellanliggande val ska vara ordinarie val. I till exempel Norge, Finland och Tyskland har reglerna i grundlagarna ett starkare skydd. I Norge föreskrivs att ändringar inte får strida mot de grundläggande principerna för konstitutionen, det vill säga demokrati och mänskliga rättigheter. I Finland krävs två beslut med ett mellanliggande ordinarie val och kvalificerad majoritet vid det andra beslutet. I den tyska grundlagen anges i artikel 79 att beslut om en ändring av det demokratiska statskicket och de mänskliga rättigheterna inte är tillåtna. I artikel 20 anges även att alla tyskar har rätt att göra motstånd mot varje person som önskar avskaffa den konstitutionella ordningen, om ingen annan åtgärd är tillgänglig.

ARTIKEL 79. Ändringar av denna grundläggande lag som påverkar delningen av federationen i delstaterna, deras deltagande i principiella frågor i lagstiftningsprocessen eller principerna i artiklarna 1 och 20 är ej tillåtna.

ARTIKEL 1. Mänsklig värdighet ska vara okränkbar. Att respektera och skydda det är en skyldighet för alla statliga myndigheter. Det tyska folket erkänner därför okränkbara och omistliga mänskliga rättigheter som grund för varje samhälle, för fred och rättvisa i världen.

ARTIKEL 20. Förbundsrepubliken Tyskland är en demokratisk och social federal stat. All statlig myndighet är härledd från folket. Det ska utövas av folket genom val och andra röster och genom särskilda lagstiftande, verkställande och rättsliga organ. Lagstiftaren ska vara bunden av konstitutionell order, verkställande och

rättsväsendet enligt lag och rättvisa. Alla tyskar har rätt att motstå någon som försöker avskaffa denna konstitutionella order, om inget annat botemedel finns tillgängligt.

Det är även motiverat med utökade utbildningsinsatser om reglerna i våra grundlagar.

Allmänhetens insikter om våra grundlagar är synnerligen begränsade. Läroplaner och kursplaner inom all utbildning kan effektivt sprida kunskap om vårt statsskick och dess grunder och de möjligheter som finns att åberopa dessa regler till skydd för enskilds rätt.

Kunskaperna brister även bland både statligt och kommunalt anställda och hos domare och ombud i domstol. Detta motiverar att domare, statligt och kommunalt anställda obligatoriskt vid anställning och fortlöpande informeras om de grundlagsskyddade mänskliga rättigheterna. De bör även skolas i innebörden av lagprövningsinstitutet i RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § om lags överensstämmelse med grundlag i syfte att göra deras uppgift som grundlagens väktare mer allmänt känd.

Insikten om grundläggande rättsstatliga principer är ofta otillräcklig i förvaltningsdomstolarna, särskilt i första instans. En del förvaltningsrätter bortser helt från tillämpning av Europakonventionen, annan internationell rätt och den bevisning som läggs fram i mål. Detta är naturligtvis en allvarlig brist.

Om enskilda personer alltid informeras om de rättigheter de har i samband med ett ärende med en myndighet och som berörs av handläggningen kan kunskapsnivån efter hand förbättras. Idag ges efter ett beslut normalt en besvärshänvisning som anger hur ett överklagande ska gå till. En motsvarande information om vilka rättigheter som är tillämpliga i ett ärende innan ett beslut fattas kan säkert standardiseras och inte innebära stora kostnader.

Regeringen initierar en informationskampanj för att göra bestämmelserna i FN:s rasdiskrimineringskonvention, kvinnokonventionen och funktionsrättskonventionen mer kända hos allmänheten, domare, åklagare och advokater.

### **Vi föreslår:**

I regeringsformen intas en regel om att en ändring i grundlag förutsätter två beslut i riksdagen med mellanliggande ordinarie val och att det vid det andra beslutstillfället föreligger en kvalificerad majoritet.

I regeringsformen tas in en regel om att respekten för alla människors lika värde i RF 1 kap 2 § inte kan ändras.

Vissa för demokratin centrala lagar, såsom vallagen och budgetlagen uppgredas så att de på samma sätt som riksdagsordningen blir semikonstitutionella enligt 8 kap. 16 § regeringsformen.

Kunskap om grundlagarna och Europakonventionen tas in i alla läroplaner och kursplaner för grundskola och gymnasieskola liksom i utbildningar på högskolenivå.

Kunskapen hos domare och ombud i domstol, särskilt domare i förvaltningsrätterna förbättras genom återkommande utbildning om regeringsformen och europakonventionen och om konventionskonform tolkning.

Regeringen initierar en informationskampanj för att göra bestämmelserna i FN:s rasdiskrimineringskonvention, kvinnokonventionen och funktionsrättskonventionen mer kända hos allmänheten, domare, åklagare och advokater.

Statligt och kommunalt anställda får en obligatorisk utbildning vid anställning och fortlöpande om grundlagarna och de mänskliga rättigheterna.

Enskilda personen informeras alltid i samband med ett ärende med en myndighet om de i ärendet förekommande rättigheterna hen har.

## 2. Tillsynen över de mänskliga fri- och rättigheterna

### Bakgrund

Mot bakgrund av den repressiva utvecklingen i Sverige, Europa och globalt, där mänskliga rättigheter ifrågasätts och kränks blir det allt mer viktigt med en oberoende nationell institution som granskar alla aktörer i Sverige, även riksdag, regering, samt statliga myndigheter, ombudsmän och privata aktörer.

En utredning ledd av Lise Bergh (KU 2018:A) har lagt förslag om inrättandet av en oberoende myndighet med uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen av de mänskliga fri- och rättigheterna i Sverige i enlighet med Parisprinciperna<sup>1</sup>. Förslaget är nu (juni 2019) ute på remiss.

Den föreslagna MR-institutionens uppdrag är att följa, undersöka och rapportera om hur rättigheterna genomförs i Sverige. MR-institutionen får ett mycket brett mandat och ska t ex kunna titta på och analysera diskriminerande mönster såsom systematisk, etnisk diskriminering.

---

<sup>1</sup> (se Nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna - A/RES/48/134 85:e plenarmötet 20 december 1993 48/134.).



Att främja, skydda och övervaka mänskliga rättigheter och samtidigt vara en oberoende mekanism är uppgifter som i högsta grad är motiverade på sätt som Sverige åtagit sig genom anslutning till FNs konventioner.

Utredarens bedömning är att ”Institutionen kan på samma sätt som de statliga myndigheterna bidra till att förbättra kommunernas och landstingens arbete med mänskliga rättigheter.”

Ett problem är den föreslagna MR-institutionens oberoende. Ett krav från många håll har varit att institutionen på samma sätt som JO och Riksrevisionen skulle placeras under riksdagen. Riksdagen har emellertid avvisat detta och utredaren föreslår därför att institutionen ska bli en myndighet under regeringen. Med en sådan ordning bör ett minimum vara att oberoendet säkras genom ett skydd i grundlagen. Med ett grundlagsskydd blir institutionen svårare att lägga ned vid förändrat politiskt läge. Den bästa lösningen vore dock en myndighet under riksdagen.

En annan viktig fråga är det civila samhällets roll, inflytande och delaktighet i MR-institutionen. Utredaren föreslår att institutionens styrelse ges i uppdrag att inrätta ”*Rådet för de mänskliga rättigheterna*”. Denna involvering av det civila samhället är avgörande för trovärdigheten, förankringen och tillgången till värdefull kompetens i MR-institutionens arbete.

Det är vidare av yttersta vikt att en institutionen har en budget att arbeta med som säkerställer tillräckligt med resurser för att bedriva arbetet. Detta är en bärande del i de Parisprinciperna, utgångspunkten för en svensk MR-institution.

Utredningen föreslår att institutionen får skyldighet att senast den 1 april varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område och att rapporten ges spridning genom att ”*Ansvarigt riksdagsutskott, i det här fallet konstitutionsutskottet, kan givetvis även välja att arbeta med rapporten på olika sätt.*”

Det är angeläget att tillämpningen av de mänskliga fri- och rättigheterna i Sverige är effektiva. Effektiva är reglerna bara om (1) alla känner till rättigheterna, (2) offentliga och privata aktörer i samhället motverkar kränkningar och (3) den som kränkts praktiskt, ekonomiskt och med stöd kan upprätthålla sin rätt i förhållande till arbetsgivare, skola, myndigheter m.fl. och kan hävda sin rätt i domstol.

Mänskliga rättigheter i internationella konventioner som Sverige är bundna av blir inte automatiskt tillämpliga hos myndigheter eller domstolar. För att de ska kunna tillämpas direkt krävs att reglerna tas in i svensk lag. En viktig fråga är därefter att kontrollera om lagstiftningen som sådan och dess tillämpning omfattar de rättigheter som konventionerna föreskriver.

Även om ingen lagstiftning har antagits har myndigheter och domstolar ändå att tolka i Sverige gällande rätt mot bakgrund av europeiska och internationella konventioner., det vill säga konventionskonform, se exempelvis SoU 2010:70, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter, s. 130-131 och Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, skrivelse 2016/17:29, s. 10-11 och 26. Även detta område bör vara föremål för den föreslagna institutionens tillsyn.

**Vi föreslår:**

En myndighet i enlighet med Parisprinciperna inrättas men i likhet med Riksrevisionen och JO som en myndighet under riksdagen.

Regeringen inrättar den nationella institutionen för mänskliga rättigheter som en ny oberoende myndighet i avvaktan på en placering under riksdagen i det fortsatta beredningsarbetet.

Institutionen, dess sammansättning och dess arbete ges ett grundlagsskydd.

Myndigheten får en kvalificerad styrelse och att civilsamhället ges inflytande genom det föreslagna ”Rådet för de mänskliga rättigheterna”.

Myndigheten inte ses som någon universallösning när det gäller tillämpningen av mänskliga rättigheter i Sverige utan att även andra åtgärder vidtas för att förstärka deras ställning.

Myndigheten fungerar enligt närhetsprincipen, det vill säga huvudsakligen arbetar med frågor i Sverige men att den därutöver kan samverka med de internationella instanser som bevakar de mänskliga rättigheternas efterlevnad i Sverige.

Rättighetsfrågor återkommande får uppmärksamhet genom att institutionen avger en årsrapport inte bara till regeringen utan även till riksdagen.

## 3. Domstolarnas oberoende

**Bakgrund**

Domstolarna är självständiga och ansvariga för att pröva riksdagens och regeringens beslut enligt RF 11 kap. 13 – 4 §§. Domstolarna har att vägra tillämpa lag eller annan regel som strider mot grundlagarna enligt RF 11 kap. 14 §. Denna självständiga ställning har trots detta ett svagt skydd.

Domare tillsätts av regeringen efter förslag från en domarnämnd eller enligt regeringens egen uppfattning. Domarnämnden har som syfte att minimera ett politiskt inflytande vid regeringens tillsättningar. Domarnämnden regleras dock i vanlig lag och regeringen utser dess ledamöter.

Ett reellt skydd mot politiskt inflytande förutsätter att domarnämndens självständighet och sammansättning regleras och skyddas i regeringsformen och att utnämning av domare endast sker efter förslag från domarnämnden och endast meriter ska ligga till grund för bedömningen av lämpligheten.

En ytterligare aspekt på skyddet för de högsta domstolarnas oberoende är regleringen av antalet ledamöter. Den nuvarande regleringen innebär att det i vanlig lag läggs fast ett minsta antal ledamöter i vardera domstolen. I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ”ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs”. Det bör övervägas att föra in regler i grundlag om ett minsta och högsta antal ledamöter, förslagsvis i 11 kap. 1 § RF. Ett sätt för en auktoritär regim att tillskansa sig kontroll över rättsbildningen kan nämligen vara att utnämna ett ytterligare antal lojala domare i de högsta instanserna vilka kan bilda majoritet (se Mats Melin & Stefan Lindskog (SvJT 2017).

För att skydda domstolar från ett politiskt inflytande genom ändringar av pensionsåldern, såsom förekommit i vår omvärld, bör också pensionsåldern grundlagsfästas för justitieråd.

En viktig del i domstolarnas självständighet är förstås hur Domstolsverkets styrning och verksamhet utformas. Domstolsverket bör ledas av en styrelse i vilken majoriteten är domare. Styrelsen bör även ges mandatet att utse myndighetens chef, vilket kan förbättra dess självständighet.

Ett samarbete mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan innebära en förstärkning av domstolarna. För det första handlar det om mål där de normer som ska tillämpas är desamma för båda domstolarna. För det andra rör det sig om de fall då normer som hör till den andra domstolens behörighet måste bli föremål för tolkning. För det tredje gäller det de slag av mål där frågan är om det är allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol som är behörig att pröva saken., (Förra hovrättspresidenterna Fredrik Wersäll och Johan Hirschfeldt har diskuterat saken, se ”En enda högsta domstol — ett första steg?” SvJT 2017 s. 257).

Tanken är att när en av de båda högsta domstolarna identifierar ett mål som rymmer någon av de tre aspekter som berörts ovan, kan den besluta att målet ska avgöras i en särskild sammansättning. En sådan sammansättning skulle innefatta ett antal ledamöter från vardera domstolen. Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen skulle alltså avgöra ett mål av övergripande betydelse med ledamöter såväl från den egna domstolen som från den andra högsta instansen.

### **Vi föreslår:**

Domarnämndens självständighet och sammansättning regleras i regeringsformen.

Utnämning av domare ska kunna ske endast efter förslag från nämnden.

Lägsta och högsta antalet ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, liksom tjänstgöringstiden, regleras i regeringsformen.

Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna avgöra ett mål av övergripande betydelse med ledamöter såväl från bägge domstolarna.

Domstolsverket ska ledas av en styrelse i vilken majoriteten är domare och styrelsen ges mandat att utse myndighetens chef.

## 4. Förvaltningsdomstolarnas tillämpning av fri- och rättigheter

### Bakgrund

Sveriges förvaltningsdomstolar präglas av ett lågt oberoende och en ovilja att slå fast rättsläget och skapa prejudikat, annat än när det politiska trycket är hårt i en viss fråga.

Förvaltningsdomstolarna är lojala med myndigheterna. Den kritiken förs fram i en avhandling vid Lunds universitet (Matthias Abelin 2019 A Swedish Dilemma – Culture and rule of law in Swedish sickness insurance). Slutsatser i avhandlingen är att Sverige till stor del lever kvar i en konservativ tradition inom förvaltningsrätten, där individuella rättigheter och domstolar är svaga, medan regeringen och myndigheterna är starka.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat hur förhållandet är i förvaltningsdomstolarna ( se ”Försäkringskassan som part i förvaltningsdomstol - En analys av hur väl myndighetens processföring fungerar”, Rapport 2019:8). ISF anför att försäkringskassans processföring – det vill säga hur myndigheten för sin talan som part i domstolen – har betydelse för rättssäkerheten för den försäkrade. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) visar att Försäkringskassans processföring i stora delar fungerar bra, men att förutsättningarna för en bra och enhetlig processföring kan förbättras. Hur försäkringskassan bedriver sin processföring påverkar i vilken mån felaktigheter rättas till och lika fall behandlas lika samt förutsättningarna för att få fram vägledande domar. Processföringen påverkar också den försäkrades möjligheter att ta tillvara sin rätt. Det är exempelvis inte tydligt för alla i processföringsverksamheten att processförarna har ett ansvar för att komplettera utredningen när det behövs, att de ska förhålla sig oberoende till Försäkringskassans tidigare beslut och att det ligger i uppdraget att hjälpa den försäkrade så att hen kan ta tillvara sin rätt.

En fråga som återkommer är att det i praxis inom exempelvis socialförsäkringsområdet görs omfattande ändringar utan att någon ändring har skett i den lagstiftning som tillämpas. Frågan är om detta står i överensstämmelse med regeringsformen som i 1 kap. 9 § anger att domstolar i sin

verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Ett exempel är fall där enskilda ansöker om sjukpenning. Avslagen i pågående sjukfall ökade 2018 kraftigt.

Hur ökningen av avslag ser ut belyses på ett bra sätt i en rapport från ISF (2018:12). År 2014 låg andelen avslag på 1,2 procent. År 2017 var motsvarande siffra 5,8 procent. Ökningen var som mest när man enbart beaktar avslag vid dag 180 där avslagen ökade till 8,5 procent. Vid en närmare granskning av diagnoser framgår att avslagen för personer med sjukdomar i rörelseorganen ökade från 1,8 procent 2014 till 17,9 procent 2017. Av rapporten framgår även att det finns stora regionala skillnader inom Försäkringskassan. Störst risk för avslag finns i Norrbottens län där andelen är cirka 23 procent och lägst i Östergötlands län med drygt 5 procent. Dessa variationer i andelen avslag är inte beroende på att lagstiftningen har förändrats under denna tid, utan bara tillämpningen. Förändringarna motsvarades inte av det bedömningsutrymme som lagen lämnar. Det är angeläget och av avgörande betydelse att en översyn görs av om Sverige uppfyller bindande internationell rätt, särskilt principen om förbudet mot försämring av redan genomförda sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter (se exempelvis artikel 2.1 FNs konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter SÖ 1971:41).

Redan i slutet av 1800-talet övergick flera västeuropeiska länder från en auktoritär rättstradition till liberal demokrati, i betydelsen att domstolarnas oberoende ställning förstärktes i förhållande till den exekutiva makten. Men för Sverige skulle det dröja till 1988, efter bakläxa i Europadomstolen, innan en lag om rättsprövning infördes, som innebar att alla förvaltningsbeslut som berör den enskilds rättigheter kan prövas i domstol. Dessförinnan hade en stor utredning i början av 1900-talet lett till att Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) tillkom, men då förlorade den linjen som ville ha en modern domstolskontroll. Trots att Sverige under senare decennier, bland annat som en följd av EU-inträdet, rättat in sig ledet för rättskontroll lever den gamla kulturen kvar.

Förvaltningsdomstolarna ska vid sina avgöranden göra lämplighetsöverväganden och enligt legalitetsprincipen tillämpa gällande författningar, praxis och doktrin. En generell regel är att vid lämplighetsöverväganden kan man inte bortse från en rätt i lag (Prop. 2016/17:180 - En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag). Det har förekommit kritik mot förvaltningsdomstolarnas lämplighetsöverväganden ibland ges större utrymme än i lag givna rättigheter. Enligt en opinionsundersökning har förvaltningsdomstolarna ett lågt förtroende bland svenska advokater. (Demoskopundersökning intresseorganisationen Rättvis skatteprocess).

I de ärenden som förekommer i förvaltningsdomstolarna kan en enskild få sin **rätt till** en viss offentlig service prövad. En enskild har däremot enligt praxis normalt inte rätt att få frågan prövad om **hur** en rättighet ska verkställas enligt en i praxis, trots att verkställigheten ofta påverkar om en rättighet blir tillgodosedd och inte är kränkande.

Mål nr 5994-11 i Högsta förvaltningsdomstolen rörde ett beslut om ändring av genomförandet av en tidigare beviljad insats enligt 9 § 9 LSS. Högsta förvaltningsdomstolen anförde i domen:

Rena verkställighetsbeslut anses i regel inte vara överklagbara (se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 582). Beslutet, som satts upp skriftligt, har dock betydande faktiska verkningar för BB varför det får anses vara överklagbart (jfr HFD 2012 ref. 11 och RÅ 2007 ref. 7 med där angivna rättsfall m.m.).

Det innebär att i fall där ett beslut som rör verkställighet är skriftligt och har betydande faktiska verkningar för den enskilde är beslutet överklagbart. Det finns dock ett antal exempel på placering i olika former av boenden där en enskild inte fått möjlighet att få prövat om boendet innefattar skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor (se exempelvis RÅ 2007 ref. 62, HFD 2011 ref. 48, HFD 2012 ref. 11).

Kammarrätten i Göteborg i Mål nr 2564-17 fann med tillämpning av Europakonventionen att ett verkställighetsbeslut om en flyttning av en person mot dennes vilja, önskemål och rätt till personlig integritet inte var proportionerligt och därmed utgjorde en kränkning och därmed skulle upphävas. Majoriteten bedömde att beslutet på grund av de negativa konsekvenser det skulle få för den enskilde inte gav denne goda levnadsvillkor och därmed inte hade stöd i LSS. Minoriteten fann att beslutet förvisso hade stöd i lag men var oproportionerligt och därmed stred mot artikel 8 Europakonventionen. Målet överklagades ej.

Förvaltningsmål är många gånger komplicerade och de myndigheter som är part i målen har en stor fördel med sina resurser och anställda jurister. Enskilda har ofta inte juridiska ombud, får inte rättshjälp och får inte sina rättegångskostnader täckta även om de vinner sina mål. De svenska rättegångsreglerna och Europakonventionen artikel 6 utgår ifrån att parterna ska vara jämställda. Det förhållandet som föreligger idag i förvaltningsdomstolarna uppfyller uppenbart inte den grundsatsen.

Enskilda behöver emellanåt ett juridiskt ombud även i förvaltningsdomstol. Möjligheten att anlita ombud hindras dock dels av att den enskilde inte har möjlighet att beviljas rättshjälp i sådana mål, dels av att kostnaderna för ett biträde inte ersätts av det allmänna ens vid en framgångsrik process såsom i tvistemål och brottmål. (jfr RB 18:1 och 31:2 som stadgar att en enskild som vinner målet ska få sina kostnader ersatta i tvistemål/brottmål). En motsvarande regel bör därför införas också i förvaltningsdomstol, men endast till den enskildes fördel (det vill säga den enskilde ska inte behöva betala det allmännas kostnader om den enskilde tappar målet).

### **Vi föreslår:**

Rättshjälp ska kunna beviljas enskilda i förvaltningsmål på samma sätt som i tvistemål.

En enskild som vinner ett förvaltningsmål ska kunna få ersättning för sina ombuds-/biträdeskostnader, på samma sätt som i skattemål enligt reglerna i skatteförfarandelagen och tvistemål/brottmål enligt reglerna i rättegångsbalken

Verkställighetsfrågor prövas i större omfattning i förvaltningsdomstol.

Den rättspraxis som utvecklas för Försäkringskassan inom förvaltningsdomstolarna inom ramen för en acceptabel rättssäkerhet upprätthålls så länge som lagstiftning inte ändras.

En översyn görs över nuvarande rättstillämpning inom socialförsäkringsområdet och eventuella förslag på ändrad lagstiftning tas fram för att säkerställa att praxis på socialförsäkringsområdet

inte går utöver en rimlig tolkning av gällande lagstiftning och inte används för att utan stöd av riksdagsbeslut i praktiken ändra lagstiftningen.

## 5. Myndigheternas oberoende och tillämpning av fri- och rättigheter

### Bakgrund

Statliga och kommunala myndigheters beslut och åtgärder involverar ofta de mänskliga rättigheterna. Förvaltningsmyndighetens uppgift är att säkerställa att de enskilda får det stöd som de enligt lagen har rätt till. Beslut måste även fattas och åtgärder genomföras i rimlig tid.

Enligt RF 12 kap. 2 och 10 §§ har alla förvaltningsmyndigheter statliga och kommunala en självständighet och även ett ansvar att pröva riksdagens och regeringens beslut och vägra tillämpa de om de strider mot grundlagarna. Myndighetscheferna har en stark operativ ställning. Men förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning har ett svagt skydd.

Tillsättning av viktigare chefer som rikspolischef, riksåklagare, säpochef, ÖB m.fl. har stor betydelse för en myndighets självständighet. Regeringen tar idag ibland oreglerat underhandskontakter med oppositionen för att få en bred acceptans vid tillsättningar. Frågan är om detta förfarande behöver regleras. Regeringens tillsättningar av generaldirektörer bör ske genom ett transparent förfarande och ske efter öppen meritvärdering. Att riksdagen kan begära att få en offentlig utfrågning av en person som föreslagits till generaldirektör är en möjlighet som bör övervägas.

I vissa fall tillämpar inte kommunala myndigheter beslut som har fattats av domstol. Mot lag- och domstolstrots i kommuner bör det införas sanktioner när en kommun underlåter att verkställa beslut. Det ska noteras att i 28 a - 28 e §§ lagen (1993:387) om stöd och särskild service till vissa funktionshindrade om särskild avgift finns exempel på hur en allmän sanktion kan se ut. Det förefaller naturligt att en enskild inte ska behöva tolerera att en kommun inte iakttar ett domstolsbeslut.

Om en enskild person som har möjlighet att föra passivitetstalan när kommunen underlåter att verkställa beslut har hen större förutsättningar att få rättelse.

Revisorer i den kommunala verksamheten är politiskt tillsatta. Detta har visat sig ha brister, (se Anna Thomasson, Kommunrevisionen en ”kritisk vän” eller ett nödvändigt ont - en studie av revisionens roll och funktion nu och i framtiden skriftserie 2016:2 - Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet).

Av naturliga skäl kan det föreligga band mellan revisorer som ofta tidigare varit aktiva politiker i kommunen och de som utser revisorerna vilket utgör problem för en oberoende revision. Detta talar för att de politiska revisorerna ersätts eller kombineras med legitimerade oberoende revisorer. Alternativt skulle ett för kommunerna gemensamt ”Kommunrevisionsverk” kunna tillsättas. Detta skulle kunna motverka korruption och öka tilltron till rättsstaten.

### **Vi föreslår:**

Ett transparent förfarande med öppen meritvärdering tillämpas vid tillsättning av myndighetschefer.

Riksdagen arrangerar öppna utfrågningar av föreslagna myndighetschefer under ed.

Enskilda ges möjlighet att föra passivitetstalan mot en offentlig myndighet som underlåter att fatta eller verkställa ett beslut.

”Kommunbot” – införs vid lag- och domstolstrots från kommuners och regioners sida.

Kommunernas revision kompletteras med professionella legitimerade oberoende revisorer.

## **6. Public service oberoende**

### **Bakgrund**

De så kallade Public servicebolagen är Sveriges radio (SR), Sveriges television (SVT) och Sveriges utbildningsradio (UR) ägs av Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR. Medieföretagens sändningsverksamhet regleras i radio- och tv-lagen (2010:696, ändrad senast 2019: 654).

Public service har ett demokratiuppdrag och ska vara till nytta för alla i Sverige. En grundläggande förutsättning för att uppdraget ska kunna uppfyllas är ett oberoende från såväl politiska som kommersiella intressen. Enligt radio- och tv-lagens 5 kap. 1 § (2010:696) ska ”programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet”. Hur pass väl detta efterlevs och hur dessa principer (strävan efter oberoende och den så kallade demokratiparagrafen ovan) relaterar till varandra är under diskussion. Det har särskilt betonats att opartiskhet inte kan innebära opartiskhet i relation till människovärde och även att risken för



falsk balans och spridning av både antidemokratiska och lögnaktiga budskap är överhängande om inte genomtänkta överväganden görs.

Enligt radio- och tv-lagens 16 kap. utövas granskning och tillsyn över sändningarna av flera olika organ:

- Justitiekanslern (1 §),
- Granskningsnämnden för radio och tv (2 och 14 §§),
- Myndigheten för press, radio och tv (3 §) och
- Konsumentombudsmannen (4 §).

Syftet med regleringen är främst att slå vakt om att sändningarna är opartiska och tillgodoser skilda intressen. Förekommande fel och andra avvikelser från medieföretagens uppdrag ska kunna påtalas, rättas och publiceras i särskild ordning. Denna reglering är dock otillräcklig.

Vad gäller oberoendet i relation till staten har frågan nyligen aktualiserats både genom inhemska politiska förslag om att lägga ned public service och genom en oroande utveckling i omvärlden

Mot denna bakgrund är det värt att beakta det betänkande som lagts fram av en parlamentarisk kommitté ”Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar”(SOU 2018:50), för att bland annat säkerställa public service oberoende i förhållande till staten.

Public service-bolagen ägs av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR. Kommittén föreslår att stiftelseförordnandet ändras så att det framgår att såväl styrelseledamöterna som ordföranden ska utses på grundval av krav på kompetens, integritet och lämplighet.

Kommittén utvärderade hur Förvaltningsstiftelsens organisation, långsiktiga finansiering och styrelse bidrar till programföretagens integritet och oberoende, och om så anses motiverat föreslå förändringar.

Vidare har regeringen slagit fast, i sin prop. 2017/18:261 ”Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service” vilken godkännts av riksdagen, att den som är verksam som riksdagsledamot inte får vara styrelseledamot i Förvaltningsstiftelsen. Redan i dag gäller denna begränsning bland annat för ledamöter i regeringen och anställda i Regeringskansliet. Regeringen delar också kommitténs bedömning att det bör klart anges i programföretagens bolagsordningar att verksamma riksdagsledamöter inte får vara ledamöter i programföretagens styrelser. I delbetänkandet övervägde kommittén huruvida mandatperioderna för Förvaltningsstiftelsens styrelseledamöter borde förlängas från åtta till tolv år, och om endast en tredjedel av ledamöterna bör utses året efter ordinarie riksdagsval. En sådan förändring skulle i och för sig minska regeringens inflytande över styrelsen, men samtidigt vara problematisk eftersom tolv år är en mycket lång tid för ett styrelseförordnande (SOU 2017:79 s. 160).

Vidare görs bedömningen att Förvaltningsstiftelsens uppgifter som ägare inte bör utökas till att omfatta uppföljning av om programföretagen har uppfyllt sina public service-uppdrag. Slutligen föreslås att stiftelsens ekonomiska läge förbättras genom ett tillskott av ytterligare stiftelsekapital om 35 miljoner kronor från public service-kontot.

Vi vill också uppmärksamma att den utredning som ser över tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ”Några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område” (Dir. 2018:51), ska överväga bland annat hur oberoendet för public service kan eller bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag. Ett sådant förstärkt skydd för public service kan komma på plats efter nästa val, år 2022.

Ur ett mer internationellt perspektiv bör understrykas vikten av det nu pågående arbetet med att stärka public service oberoende i vårt land, men inte bara med tanke på den utveckling som sker i länder med auktoritära regimer, vilka tämligen mangrant söker ta kontroll över public service. Också aktuella erfarenheter från Danmark, där bland annat kraftiga nedskärningar gjorts, visar med skrämmande tydlighet på vad som kan ske när public services oberoende inte garanteras. Faran för oberoendet och ekonomin för de tre institutionerna Sveriges radio, Sveriges television och Sveriges utbildningsradio kan ha ökat efter det att den tidigare radio- och tv-avgiften sedan den 1 januari 2019 avskaffats och ersatts av en avgift via skattsedeln. Det kan därför finnas skäl att också i budgetlagen säkra oberoende och ekonomi för public service.

#### **Vi föreslår:**

Public service ges ett mer preciserat och förstärkt grundlagsskydd

Public service oberoende och ekonomi regleras i till exempel budgetlagen. Denna lag kan i sin tur få ett ytterligare skydd genom att ges en semikonstitutionell ställning.

# Avdelning 2 - Enskilda mänskliga rätt



1. Enskildas möjligheter att hävda sina mänskliga fri- och rättigheter.
2. Hatbrott och kränkningar i sociala medier och yttrandefriheten.
3. Utländskt entreprenadanställda och papperslösa arbetstagare.
4. Asyl- och migrationsrätt.

# 1. Enskildas möjligheter att hävda sina mänskliga fri och rättigheter

## Bakgrund

Sverige har åtagit sig att skyddet för mänskliga rättigheter ska vara effektivt.

Rätten till mänskliga rättigheter manifesteras i flera lagar och internationella konventioner, t ex diskrimineringslagen (DL), regeringsformen (RF), Europakonventionen och EU-rätten.

Sverige har även ratificerat FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering (ICERD), konvention mot alla former av diskriminering mot kvinnor (Kvinnokonventionen – CEDAW) och konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Effektiv är en rättighet om den som kränkts rättsligt har en möjlighet att få sitt påstående prövat inför nationella myndigheter och få rättelse eller gottgörelse om det kan konstatera att kränkning skett. Detta följer av regeringsformen och Europakonventionens artikel 6 och 13 och av FN:s internationella konventioner.

Att effektivitet föreligger bedöms efter fem kriterier:

- 1) Rättsmedel ska vara tillgängligt, praktiskt och ekonomiskt möjligt;
- 2) Rättsmedlet ska kunna leda till rättelse och ge rimliga utsikter för framgång;
- 3) Prövningen måste ske av ett organ som har befogenheter att göra den och som kan ge garantier för att prövningen genomförs;
- 4) Beslut ska fattas i rimlig tid;
- 5) Beslutet ska kunna verkställas.

Om det normala är att det av ekonomiska skäl är omöjligt för enskilda att få en prövning och rättelse tillstånd och dämed ha rimliga utsikter för framgång vid en kränkning av en mänsklig rättighet så kan det ifrågasättas om de mänskliga rättigheterna är effektiva.

Det ska tilläggas att lagstiftningen idag bygger på grundtanken att domstolar genom rättspraxis ska utveckla innebörden av lagens begrepp och skyddsregler. Ett exempel är diskrimineringslagen. De rättsliga verktygen som ges i lagen väntar på avgöranden som preciserar deras innebörd. För att uppnå detta behövs såväl aktörer som tar initiativ som ekonomiska förutsättningar att driva mål.

Frågan är då om en enskild person idag har ekonomiska möjligheter att få en kränkning prövad i domstol, givet hur rättegångskostnader hanteras enligt svensk rätt. Av central betydelse är härvid

dels vilka möjligheter det finns för enskilda att få rättegångskostnader täckta genom allmän rättshjälp och/eller privata försäkringar, dels hur rättegångskostnader fördelas mellan parterna i målet.

Reglerna för rättshjälp är idag mycket begränsade:

- Bara den som inte har en försäkring som täcker kostnaderna för sin tvist kan hen ha rätt till rättshjälp. Ode som inte har en försäkring men på grund av sin ekonomiska situation borde ha haft en försäkring, kan hen inte heller få rättshjälp.
- Den som har en inkomst på mer än 260 000 kronor per år, har hen inte rätt att få rättshjälp.
- Den som ska få rättshjälp måste ha behov av juridisk hjälp och det ska vara rimligt att staten bidrar till kostnader i tvisten. Denna bedömning gör Rättshjälpsmyndigheten eller domstol (om ärendet redan finns i domstol). Den föreskrivna behovsbedömningen medför idag att rättshjälp näst intill aldrig beviljas inför förvaltningsdomstolar.
- Som regel beviljas inte rättshjälp om ärendet/tvisten avser ett värde mindre än ett halvt prisbasbelopp .
- Rättshjälp beviljas normalt inte heller om ärendet/tvisten är en familjerättslig tvist.
- Den som får besked om att rättshjälp beviljas ska hen själv betala en rättshjälpsavgift. Det är det ekonomiska underlaget som avgör avgiften. Det utgörs av summan av sin inkomst; lön, pension, försörjningsstöd med mera. Om underlaget är exempelvis mellan 200,000 – 260,000 kr har den enskilde att betala 40 % av kostnaderna för sitt ombud. Rättshjälpen omfattar inte den betalningsskyldighet som kan åläggas för motpartens kostnader.

Medianinkomst var 2018 337 200 kr. för kvinnor och 367 200 kr för män. Detta innebär att de flesta inte har rätt till allmän rättshjälp.

Rättshjälpen vid rättskydd i privat försäkring.

- Försäkring omfattar ej förvaltningsmål, småmål och familjemål.
- Maximal ersättning för kostnad i mål kan vara 5 prisbasbelopp (= 224 000 kr år 2017) om inte annat anges.
- Även ersättningen för samtliga tvister som uppkommer under en försäkringstid kan vara begränsad till 50 prisbasbelopp.
- Självrisken kan vara 20% av prisbasbeloppet (= 8 900 kr år 2017) samt 20% av överskjutande kostnad.

Det ska noteras att en process i domstol idag ofta kommer upp i 100-tusentals kronor. Detta innebär att oavsett om försäkring eller rättshjälp föreligger eller ej så är risken påtaglig för att få betala stora summor vid en ev. förlust.

Parallellt med detta system agerar advokater, fackliga organisationer, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och andra mindre ideella organisationer som företrädare för enskilda.

- Advokaterna får normalt ersättning inom ramen för försäkring eller allmän rättshjälp. Ett antal ärenden per år kan eventuellt drivas pro bono.
- De fackliga organisationerna och DO ger gratis rättshjälp.

- De fackliga organisationerna är viktiga aktörer men har ett mandat begränsat till arbetsmarknaden och sina medlemmar.
- Även DO är en viktig aktör men har valt att bara driva ”principiella” fall.

Det ska noteras att även om både facket och DO skulle öka sitt engagemang, kommer det ändå finnas ett stort mörkertal där enskilda inte kommer att få stöd och hjälp.

Enligt DO:s årsredovisning för 2018 inkom då drygt 2500 diskrimineringsanmälningar. Endast fyra stämningsansökningar ingavs trots att DO har en budget på ca 120 miljoner kronor och ca 100 anställda. Under avsnittet 4:1 nedan finns en utförlig redovisning av DO:s arbete.

Utöver dessa aktörer finns det ett antal organisationer som verkar inom diskrimineringsområdet. Exempel på detta är diskrimineringsbyråer, Civil Rights Defenders och Centrum för Rättvisa. Dessa organisationer har begränsade ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet. De få fall som drivs i domstol drivs ofta som förenklade tvistemål på grund av risken för att få betala både egna och motpartens rättegångskostnader. Detta innebär att den enskilde maximalt kan yrka ca 20 000 kr det vill säga full kompensation för en kränkning kommer inte att utgå.

Dessa omständigheter innebär sammantaget att stora grupper inte kommer att ha möjlighet att driva ett ärende som rör mänskliga rättigheter till rättslig prövning. Det kan därför ifrågasättas om skyddet för den enskildes mänskliga rätt är effektivt i Sverige.

”Rättshjälpen är för begränsad och i processer i förvaltningsdomstolen är inte parterna ekonomiskt jämnstarka. Målsättningen för rättshjälpen var att den skulle ge stöd till 80 procent av befolkningen i något avseende. Detta har inte upprätthållits och idag får endast 40 procent något stöd av rättshjälpen”). Försäkring omfattar ej förvaltningsmål, småmål och familjemål. Inkomstgränsen måste justeras så att betydligt fler människor klarar inkomstprövningen för allmän rättshjälp. Därtill bör behovsprövningen göras mer generös i förvaltningsmål, så att enskilde kan beviljas rättshjälp också inför förvaltningsdomstol. (Se t.ex. jur. dr/lektor i processrätt Sebastian Wejedal, "Rätten till biträde - Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar" )

De flesta människor i dagens Sverige har inte tillgång till rättvisa. Det kostar alldeles för mycket rent ekonomiskt att stå upp för sina rättigheter. Rättigheterna på papperet kan inte omsättas i praktiken, trots att Europakonventionen, som är svensk lag, innehåller en rätt till en rättvis rättegång gällande misstänkta överträdelser av civila rättigheter. (se Centrum för rättvisas chef Fredrik Bergman 2018-11-05 Veckans juridik/Dagens juridik ).

När bristande tillgänglighet infördes som förbud i diskrimineringslagen år 2015 sågs detta som en framgång. Trots att diskrimineringslagen lägger fram viktiga principer finns det brister i genomförandet av lagen. Att driva diskrimineringsprocess på egen hand är inte aktuellt för särskilt många personer med en funktionsnedsättning. Få har sådan privatekonomi att de kan anlita advokat eller stå för eventuella rättegångskostnader vid förlust.

De svenska rättegångskostnadsreglerna bygger på ekonomiskt jämnstarka parter, medan tvister om fri- och rättigheter ofta förs mellan enskilda personer och staten eller andra parter med helt andra ekonomiska förutsättningar än den enskilde. Dessa regler måste ändras för att uppnå

balans. Redan nu skulle gränsbeloppet för vilken inkomst man får ha för att kvalificera sig för rättshjälp kunna höjas, något som inte har gjorts på 20 år. Då det finns rättshjälp i brottmål, som ofta handlar om mänskliga rättigheter är det logiskt att tillgodose behovet av rättshjälp på samma sätt i fri- och rättighetsmål. Fri- och rättighetsmål borde ha samma krav på garanti för att en enskild får ett av staten bekostat ombud eller biträde och bara i undantagsfall ska behöva stå för rättegångskostnader, t.ex. om den enskildes talan var uppenbart ogrundad.

De låga ersättningar som utgår till juridiska ombud inom ramen för rättshjälpstaxan medför att det därtill är svårt att få riktigt duktiga jurister som vill ta sig an dessa mål.

Detta innebär sammantaget att de flesta inte har tillgång allmän rättshjälp och därmed inte möjlighet att vid kränkning av rättighet få denna prövad inför nationella myndigheter och domstolar för att få rättelse eller gottgörelse. Detta kan innebära att Sverige bryter mot Europakonventionens regler om rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

Det finns ett förslag om införandet av en statlig fond för administration av bidrag till organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter. En fond som har upprättats med ett närliggande syfte är *Talerättsfonden mot diskriminering* - en stiftelse som styrs av det civila samhället där syftet är att ge stöd till enskilda som driver principiellt viktiga mål. En liknande statlig fond har startats i Kanada, the Canadian Court Challenges Fund med inflytande av det civila samhället. Denna fond har bidragit till ett förhöjt skydd för enskilda och en snabbare utveckling av rättspraxis på området. Idealet skulle vara om civilsamhället i sin bevakning av rättigheter är helt oberoende av staten. Detta är ett viktigt efterstävansvärt mål. Intill dess civilsamhället har tillräckliga resurser för en effektiv rättighetsbevakning borde även staten övergångsvis ge stöd till t.ex. en talerättsfond styrd av civilsamhället. Ett ökat samarbete inom det civila samhället, kan också skapa bättre förutsättningar för enskildas möjligheter att vidta rättsliga åtgärder till exempel mellan de berörda organisationerna exempelvis föreningen Lagen som verktyg, RFSL, DHR, Independent Living och organisationer inom Funktionsrätt Sverige.

Lagen (2002:599) om grupprättegång kan bidra till att fler får tillgång till sina rättigheter. Samtidigt finns det en del onödiga hinder inbyggd i lagen. Ett tydligt exempel är begränsningar angående möjligheten att driva arbetsrättsliga frågor, bland annat frågor som berör lönediskriminering.

### **Vi föreslår:**

Enskildas möjligheter förbättras vid kränkningar av mänskliga rättigheter att vidta rättsliga åtgärder med stöd av rättshjälp.

Reglerna om rättegångskostnader inom ramen för diskrimineringsmål ändras så att den som driver ett diskrimineringsmål ska betala motpartens kostnader endast om det är *uppenbart* att det inte har förelegat skäl att få saken prövad.

I förvaltningsmål ändras reglerna om rättegångskostnader på så vis att en enskild part som vunnit målet ska kunna få ersättning för sina kostnader, om den enskilde hade skälig anledning att anlita ombud eller biträde.

Den enskilde ska inte riskera att få betala motpartens kostnader när det offentliga är motpart i fri- och rättighetsmål.

Rättshjälpen kompletteras med en statlig finansierad pilotfallsfond som styrs av det civila samhället eller som statlig fond för att förstärka utvecklingen av vägledande rättspraxis på diskrimineringsområdet som ett komplement till de få rättsprocesser som drivs av DO och andra aktörer.

Lagen (2002:599) om grupprättegång ses över dels för att underlätta möjligheterna att driva en grupptalan, dels för att möjliggöra rätten att driva en grupptalan i arbetsrättsliga frågor i Arbetsdomstolen, inklusive i frågor som berör lönediskriminering.

## 2. Hatbrott och kränkningar i sociala medier och yttrandefriheten

### Bakgrund

#### *Hatbrott och nätkränkningar*

Hatbrott och nätkränkningar som förtal, olaga hot, ofredande, olaga förföljelse och olaga integritetsintrång utgör ett allvarligt hot mot demokratin. Det är viktigt att till exempel förtroendevalda skyddas (jfr <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2019/05/brott-mot-fortroendevalda/>) vilket för närvarande inte kan sägas vara fallet i tillräcklig mån. Men det räcker inte. En förutsättning för en fungerande demokrati är att journalister, forskare och inte minst vanliga människor kan delta och använda sig av sin yttrandefrihet. Alla, inte bara förtroendevalda, ska erbjudas ett nöjaktigt skydd. I nuläget är utsattheten stor, vilket inte minst rapporten om oberoende opinionsbildares situation som publicerades i maj 2019 av Civil Rights Defenders visar (<https://crd.org/sv/2019/05/13/ny-rapport-nar-samhallet-tystnar/>).

Yttrandefrihetsbrotten på nätet är allvarliga, särskilt som de ofta sker i organiserade former. Det har blivit ett allt större problem att människor tystas genom att de i sociala medier utsätts för hot och systematiska, kampanjdrivna och propagandaliknande påståenden som utgör förtalsbrott i sociala medier. I dagsläget är det inte bara resurssvaga personer som är mer eller mindre att anse som rättslösa i detta sammanhang; utan i praktiken varje medborgare.

Brotten beivras endast undantagsvis och de skadestånd som döms ut är låga. Vad gäller hets mot folkgrupp bör systematiken påverka straffets omfattning. Idag får en person som spridit



hundratals hetsande budskap i olika kanaler på Internet ungefär samma straff som den som endast skrivit en eller ett par hetsande kommentarer på sin Facebooksida.

Ofredande och särskilt olaga förföljelse via nätet borde prövas oftare. Vad ska krävas för att systematiska nätkränkningar ska nå upp till olaga förföljelse? När det gäller tillämpningen av den nya straffbestämmelsen Olaga förföljelse är läget oklart (BRÅ:s rapport 2015:2).

Detsamma gäller brottet uppvigling på nätet som inte alls tycks anses vara lika allvarligt som om det skedde i traditionella medier.

I de fall när individer med ursprung i våldsbejakande extremistmiljöer (t ex IS eller NMR) ligger bakom nätkränkningar som olaga hot, uthängningar och förtal bör allmänt åtal gälla. Det kan också diskuteras om demokratibrottsaspekten ska vara en straffskärpningsgrund.

Polisens misslyckande med de demokratihotande hatbrotten har lett till krav på att tillsätta en haverikommission (Robin Enander och Jan Scherman, Aftonbladet 3/7 2019) men problemen ligger inte enbart inom polismyndigheten utan finns i hela rättskedjan. Bristande kunskaper, till och med osäkerhet om huruvida brott på Facebook, Twitter och liknande plattformar ens kan åtalas i Sverige har utgjort stora hinder.

Civilsamhället har mot bakgrund av situationen med bristande prioritering, resurstilldelning och okunskap fått dra ett stort lass, inte minst på anmälningssidan. Ett exempel är föreningen Näthatsgranskaren som med ett par anställda under ett par år gjort över 1200 polisanmälningar vilket hittills lett till över 200 fällande domar för hets mot folkgrupp i sociala medier. Även om mörkertalet fortfarande är mycket stort har detta gjort avtryck på nätet. Anmälningarna har inkluderat bevis i form av exempelvis skärmdumpar och liknande samt uppgifter om ID på den misstänkte förövaren. Om polisen istället skulle prioritera frågan och själva avsätta åtminstone 5-10 personer som aktivt spanade på nätet skulle det innebära en stor förbättring. Det är inte rimligt att denna betydelsefulla uppgift, att upptäcka och anmäla demokratihotande brott ligger på civilsamhället, det är statens ansvar.

Lagen (1998:112) om elektroniska anslagstavlor, som kan sägas vara ett legalt instrument i skärningspunkten mellan allmän straffrätt och tryckfrihetsrätt, har hittills använts mycket sparsamt. I juni 2019 kom en första fällande, nu överklagad, dom mot grundaren för Facebookgruppen Stå upp för Sverige. Kanske är detta början på att en praxis utvecklas men lagen bör moderniseras och även utvecklas så att fler brottstyper, till exempel grovt förtal, ingår.

Ett större ansvar än vad som är fallet idag bör läggas på de stora plattformsägarna så att de tar bort uppenbart brottsligt innehåll från Facebook, Twitter och liknande. De bör i högre grad än vad som nu är fallet motiveras att samverka med rättsvårdande myndigheter. Direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden, vilken antogs den 15 april 2019, är härvidlag vägledande, särskilt vad gäller dess artikel 17. Inspiration kan även hämtas från länder som Frankrike och Tyskland som har fått ny lagstiftning på området.

EU-direktivet för audio-visuella tjänster har stärkts men det finns utrymme för större EU-samverkan inom området, till exempel genom i ett första steg på så vis att översättningar av strafflagar publiceras på myndigheternas hemsidor för att tillgängliggöra innehållet för fler intressenter. Problematiken är gränsöverskridande.

### ***Tryckfrihetsmål***

En fråga som har anknytning till skyddet av den personliga integriteten är bestämmelser för enskildas rätt att föra talan vid domstol för förtalsbrott i medierna. Frågan är om det genom ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är möjligt att, utan att ge avkall på tryck- och yttrandefriheten, stärka enskilda personers ställning i förhållande till medieföretag.

En enskild person som anser sig ha blivit förtalad i till exempel en tidning befinner sig i en ganska besvärlig situation. De processuella bestämmelserna kan verka avhållande för den som överväger att väcka enskilt åtal eller föra skadeståndstalan. Den enskildes rättsskydd enligt gällande rätt kan således ses som förhållandevis svagt på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Detta är ju särskilt allvarligt eftersom förtalsbrott kan medföra att den förtalade får såväl sitt familje- som yrkesliv förstört. Den som anser sig utsatt för ärekränkning i medierna kan väcka enskilt åtal, men måste då stå för all bevisning och riskerar också att få betala rättegångskostnaderna. Endast om båda parter är ense om det prövas målet utan jury. Krav har framförts om att om en enskild anser sig ha blivit förtalad av en tidning så ska hen ha möjlighet att bestämma om det ska vara en jury eller ej.

Den historiska bakgrunden till att jury tillämpas i tryckfrihetsmål var bland annat bland annat den inskränkning av tryckfriheten som skedde under Gustav III:s envælde. År 1812 infördes en ny tryckfrihetsförordning som kom att ligga till grund för dagens TF, och vid 1815 års riksdag togs beslutet att införa ett juryssystem i tryckfrihetsmål. Det motiverades bland annat med att en juryn ansågs vara mer självständig än en anställd domare och att det var fördelaktigt att man, för att kontrollera yttrandefriheten inte förlitade sig på offentliga myndigheters egna anställda, utan istället en jury som kan värna om yttrandefriheten. Tryckfriheten skulle därmed få ett starkt skydd mot inblandning från statens sida. Detta är dock inte fallet i mål mellan en tidning och en enskild.

Om parterna inte avstår från juryprövning prövas frågan av en jury med nio medlemmar. Om jury har tillsatts anses dess utslag fällande, när minst sex ledamöter är ense om att brott föreligger. Rätten, som består av en yrkesdomare, kan då antingen frikänna den tilltalade eller hänföra brottet till en mildare straffbestämmelse. Har juryn frikänt den tilltalade är detta bindande för rätten, även i högre instans.

Den enskilda omständighet som har störst inverkan på målsägandens benägenhet att gå till domstol är förmodligen risken att tvingas betala rättegångskostnaderna. En förändring av rättegångskostnadsreglerna kan vara en lämplig åtgärd för att stärka enskildas ställning gentemot medieföretag och andra subjekt.

### **Vi föreslår:**

Personer som blir uthängda, förtalade och förföljda i sociala medier ska få ökade möjligheter till rättslig prövning.

Hatbrott ska ges en högre prioritet i hela rättskedjan.

Poliser ska i större utsträckning än för närvarande arbeta med spaning och förundersökningar om hatbrott på nätet.

Åklagarna ska prioritera åtal för sådana brott.

Det bör utredas om grovt förtal ska falla under allmänt åtal.

Nätkränkningar med ursprung i våldsbejakande extremism-miljöer ska falla under allmänt åtal.

Om en enskild anser sig ha blivit förtalad i till exempel en tidning och driver ett tryckfrihetsmål så kan hen ha möjlighet att bestämma om det ska vara en jury eller ej.

### 3. Utländskt anställda och papperslösa arbetstagare

#### Bakgrund

På svensk arbetsmarknad saknar utländskt anställda och papperslösa arbetstagare i praktiken ett fungerande rättskydd. Utländska arbetstagare som utför arbete i Sverige men är anställda i långa entreprenadskedjor och papperslösa har en ökad risk att utsättas för människoovärdiga arbets- och anställningsförhållanden, som i vissa fall kan ses som människohandeln och innefatta arbetskraftsexploatering.

Dessa arbetstagare kan utsättas för oacceptabla arbetsmiljöer som kan leda till allvarliga arbetsskador och i värsta fall till dödsfall. Det sker inom exempelvis bärplockning, byggsektorn, restaurangsektorn, jordbrukssektorn och hushållsarbeten. Dessa grupper har i det närmaste ingen som helst tillgång till några rättsmedel. En sådan arbetsmarknad bidrar till en snedvriden konkurrens, som missgynnar alla arbetstagare.

Tillståndslösa och papperslösa i Sverige hänvisas till svartjobb framförallt inom sektorer som erbjuder lågavlönade arbeten. De som utnyttjar dessa människor kan tyvärr idag göra det nästan utan risk och med hög vinst. Människor som går under jorden blir av förklarliga skäl lätta att utnyttja. Ibland urartar det och blir fråga om slavliknande förhållande. Löner som inte betalas ut. Arbetsdagar som aldrig tar slut. Hutlösa avdrag för mat och sovplats och riskfyllda arbeten som förekommer.

Utländska arbetstagare som är anställda av utländska entreprenadföretag och som innefattas i långa entreprenadskedjor med en svensk beställare i toppen arbetar inom sektorer som erbjuder lågavlönade arbeten. Dessa arbetstagare får i Sverige inte sällan göra mycket farliga arbeten,

många gånger utan ordentliga riskbedömningar eller med begriplig informationen om riskerna. När utländska arbetstagare drabbas av arbetsskador vare sig det leder till funktionsnedsättningar eller skadas till döds, är det i stort omöjligt att hålla någon ansvarig utifrån nuvarande svenska lagar. De eller deras efterlevande har idag mycket svårt att få skadestånd eller ersättning från försäkringar.

I svensk lag har människohandel innefattande arbetskraftsexploatering och arbetsmiljöbrott kriminaliserats i brottsbalk och utlänningslag. Vidare har arbetsmiljölagen regler om föreläggande och förbud samt vitesföreläggande om de förebyggande arbetsmiljöreglerna som inte följs. Utlänningslagen reglerar att det kan dömas till böter eller fängelse om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige eller saknar arbetstillstånd.

I samband med att svenska företag använder sig av långa entreprenadskedjor eller att enskilda personer i Sverige anlitar papperslösa och utländsk arbetskraft är dessa regler i praktiken inte effektiva. De svenska ”beställarna” saknar i stort sett rättsligt ansvar om en olycka inträffar med en av underleverantörer anställd. Arbetsmiljöverket har svårt att ställa krav på utländska företag, då de bara kan ”försvinna” då kraven ställs. I vissa fall finns bara en postadress i Sverige. Adressen kan leda till en sekreterare som öppnar posten. Detta innebär att personer eller företag från ett annat land i stort sett är omöjliga att lagföra.

I en ny lag om entreprenörsansvar för lönefordringar (SFS nr: 2018:1472) som gäller sedan den 1 januari 2019 har situationen i begränsad omfattning blivit bättre. Lönefordringar ges ett skydd i långa entreprenadskedjor. Lagen innebär att en arbetstagare som inte får ut sin lön ska kunna få betalt av det företag som anlitat arbetstagarens arbetsgivare. I andra hand ska huvudentreprenören ansvara. Om entreprenörsansvaret aktualiseras så kan den entreprenör som betalat arbetstagarens lön i efterhand kräva ersättning från arbetsgivaren. Lagen förväntas göra det svårare för oseriösa aktörer att verka då det väntas leda till noggrannare kontroller av vilka underentreprenörer som släpps in på svenska byggarbetsplatser. Syftet är att stärka skyddet för arbetstagarna och att motverka fusk och kriminalitet, samtidigt som arbetsmarknadens parter möjlighet att reglera entreprenörsansvar i kollektivavtal värnas. Lagen gäller dock bara entreprenörsansvar för lönefordringar i bygg- och anläggningsbranschen. Det kan ifrågasättas varför inte hela arbetsmarknaden omfattas av lagen och fortfarande är enskilda arbetstagare rädda för att ta kontakt med fackliga organisationer där de inte är medlemmar och att arbetsgivaren anger dem för att bli utkastade ur landet.

Trots att Sverige är känt för sin höga standard när det gäller arbets- och anställningsvillkor, anger Länsstyrelsen i Stockholm att

”exploatering av arbetskraft av främst migranter, utgöra ett växande problem och att Sverige har en lång väg kvar vad gäller att framgångsrikt arbeta mot arbetskraftsexploatering samt erbjuda dess offer skydd och stöd. Identifieringen av utsatta är allt för låg och det saknas boenden som riktar sig specifikt till offer för arbetskraftsexploatering och tvångsarbete.”

Enligt ILO inkluderar indikationer arbetskraftsexploatering bland annat fysiskt våld eller hot om våld, begränsning av arbetstagarens rörelsefrihet, skuldslaveri, undanhållen eller utebliven lön, kvarhållande av pass och id-handlingar samt hot om angivelse till myndigheterna. ILO har sedan

många år även viktiga regleringar om att medlemsländerna måste ha tvingande effektiva regler om säker arbetsmiljö.

EU har tagit ett rambeslut som syftar till att skapa nya gemensamma minimiregler i EU:s medlemsstater när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder mot arbetskraftsexploatering. Det är det s.k. människohandelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF).

Problemen idag i Sverige kring den svarta arbetskraften är allvarligt och omfattande liksom de långa kedjorna av underleverantörer, när det gäller risker i arbetsmiljön. De arbetsmiljöinspektörer som hela tiden gör arbetsplatsbesök kan redogöra för hur oerhört besvärlig situationen ser ut och under vilka verkligt svåra förhållanden utländsk arbetskraft arbetar idag i Sverige. De åtgärder som bör genomföras är att införa ett beställaransvar som innebär ett ökat arbetsmiljöansvar för underentreprenörernas arbetsmiljöer. Även sanktionsavgifter för beställare bör införas. Arbetsmiljöbrott är väldigt svåra att lagföra särskild om brotten mot svensk lag har begåtts av företag i andra länder. Beställaransvaret måste därför ånyo utredas. Fler arbetsmiljöinspektörer behövs för att belysa vad som pågår och sätta stopp för utnyttjandet av människor på svensk arbetsmarknad (Maria Steinberg, docent i arbetsmiljörätt vid Örebro Universitet, Skyddsombuds rätt, Gotab 1995, andra upplagan, Stockholm)

Ett beställaransvar, där också den svenska beställaren blir ansvarig om o tillåten arbetskraftsexploatering föreligger eller om underleverantörerna utsätter arbetstagare för farlig arbetsmiljö, har föreslagits som en lösning. I två utredningar har dock förslag om beställaransvar avslagits. I det ena fallet för att utredningen, inte kunde visa på att entreprenadkedjor förelåg (SOU 2007:4) och i det andra SOU 2017:24 sid 234 därför ”att det inte går att på ett bra sätt avgränsa ett beställaransvar till de fall där det verkligen kan anses motiverat”. Ett utvidgat ansvar, exempelvis ett beställaransvar måste nu tas upp igen till prövning. Beställaransvaret vid en svensk arbetsplats är en central fråga när företaget kommer från ett annat land.

I en ny lag om entreprenörsansvar för lönefordringar (SFS nr: 2018:1472) som gäller sedan den 1 januari 2019 har situationen i begränsad omfattning blivit något bättre. Lagen gäller bara entreprenörsansvar för lönefordringar i bygg- och anläggningsbranschen. Lönefordringar ges på detta område ett skydd i långa entreprenadskedjor. Lagen innebär att en arbetstagare som inte får ut sin lön ska kunna få betalt av det företag som anlitat arbetstagarens arbetsgivare. I andra hand ska huvudentreprenören ansvara. Om entreprenörsansvaret aktualiseras så kan den entreprenör som betalat arbetstagarens lön i efterhand kräva ersättning från arbetsgivaren. Lagen förväntas göra det svårare för oseriösa aktörer att verka då det väntas leda till noggrannare kontroller av vilka underentreprenörer som släpps in på svenska byggarbetsplatser. Syftet är att stärka skyddet för arbetstagarna och att motverka fusk och kriminalitet, samtidigt som arbetsmarknadens parter möjlighet att reglera entreprenörsansvar i kollektivavtal värnas..

Det kan ifrågasättas varför inte hela arbetsmarknaden omfattas av lagen. Problemet är fortfarande att enskilda utnyttjade arbetstagare är rädda för att ta kontakt med fackliga organisationer där de

inte är medlemmar och att arbetsgivaren kommer att ange dem om de klagar. Hotet ligger i att de blir utkastade ur landet om arbetsgivaren eller annan anger dem.

Vårt svenska system med starka fackföreningar och skyddsombud med långtgående befogenheter som bägge har rollen att se till att arbetare inte far illa fungerar inte för den utländska arbetskraften och de utländska arbetstagarna är som sagt rädda för att vända sig till facket och myndigheter för att få stöd.

Exploatering av arbetskraften som beskrivs här innebär ofta även diskriminering. Om det införs klausuler mot diskriminering i offentliga upphandlingar (statliga eller kommunala) som lägger ett ansvar på huvudentreprenören för överträdelser som förekommer hos underentreprenörer, och som innebär att huvudentreprenören riskerar att avtalet hävs, borde detta innebära att lagarna får en helt annan följsamhet även i förhållande till långa entreprenörskedjorna.

Angående klausuler mot diskriminering se Avdelning 4, 1. Lika rätt och diskriminering.

### **Vi föreslår:**

Enskilda berörda arbetstagare, papperslösa och i utlandet entreprenadanställda ges tillgång till ett effektivt rättsskydd mot människohandel och arbetskraftsexploateringen.

Sanktionsavgifter införs för beställare som anlitar underentreprenörer som inte tillämpar rättsenliga villkor.

En utredning om beställaransvar utöver det som föreligger i lag om entreprenörsansvar för lönefordringar tillsätts snarast. I avsaknad av statistik bör de arbetsmiljöinspektörer som regelmässigt gör arbetsplatsbesök kunna ge en inblick i vilka förhållanden som råder för utländsk arbetskraft i Sverige i dag.

Arbetsmiljöverket uppmuntras att uppvisa en tuffare attityd och överlämna fler ärenden till åklagarmyndigheten med anledning av misstanke om arbetsmiljöbrott.

Fler arbetsmiljöinspektörer anställs för att skärpa tillsynen.

## **4. Asyl- och migrationsrätten**

### **Bakgrund**

Sverige har anslutit sig till FN:s flyktingkonvention och är bundet att följa EU:s asylregler som ger ett ytterligare förstärkt skydd. Att söka asyl är en mänsklig rättighet. På EU nivå diskuteras

förändringar som kraftigt skulle inskränka asylrätten och eventuellt bli tvingande genom att tas in i förordningar.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsade möjligheter till anhörginvandring för skyddsbehövande är två centrala delar i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen). Familjeåterförening ska enligt internationella konventioner, Europakonventionen och EU-rätten vara garanterad oberoende av vilket tillstånd som beviljats. Det har konstaterats att den tillfälliga lagen i vissa fall kan stå i strid mot Europakonventionen artikel 8 som innefattar en rätt till familjeåterförening.

FN:s kommitté om avskaffande av diskriminering av kvinnor noterade 2016 att Sveriges asylpolitik begränsar beviljandet av uppehållstillstånd och familjeåterförening. Kommittén ansåg att detta kan få särskilt negativa konsekvenser för asylsökande kvinnor och barn. Kommittén uppmanar den svenska staten att genomföra sina skyldigheter enligt folkrätten när det gäller asylsökande och flyktingar, såsom principen om non-refoulement, och att anta ett könsrelaterat tillvägagångssätt vid mottagande av flyktingar.

Den 18 juni 2019 beslutade riksdagen om att förlänga den tillfälliga lagen med tillägg och ändringar i lagen. Den huvudsakliga ändringen i förlängningen av den tillfälliga lagen som gäller fram till den 19 juni 2021, är att alternativt skyddsbehövande omfattas av möjligheten till familjeåterförening. Denna möjlighet har begränsats av försörjningskrav i den tillfälliga lagen, detta även för dem som på grund av till exempel en funktionsnedsättning omöjligen kan få en inkomst. Deras rätt till återförening hindras därmed. Ytterligare ett krav som ställs vid familjeåterförening är att den alternativt skyddsbehövande ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Kravet är beroende av att personens skyddsstatusförklaring består. Av förarbeten till förlängning av den tillfälliga lagen framgår det att det ska vara ”troligt” att den skyddsbehövande beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Troligt kan inte anses vara ett vedertaget beviskrav i svensk rätt. Detta kan skapa osäkerhet och svåra bedömningar för rättstillämpare.

Förlängningen av den tillfälliga lagen tar bort möjligheten att få permanent uppehållstillstånd och begränsar fortfarande möjligheten till familjeåterförening för vissa skyddsbehövande och att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

I utredningen ”Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription” (SOU 2017:84) föreslås att personer vars utvisning inte kan verkställas – som är statslösa, som ej mottas i hemlandet, som inte har möjlighet till pass och som tvingas leva i Sverige utan tillstånd och rättigheter under lång tid – ska snabbare och lättare få möjlighet till uppehållstillstånd. Utredningen ansåg att dessa omständigheter borde vägas in redan i samband med hanteringen av asylgrunderna i ärendet.

## **Vi föreslår att**

Den tillfälliga lagen snarast ska upphöra att gälla och istället tillämpa utlänningslagen fullt ut i enlighet med internationell rätt.

Rätten till familjeåterförening respekteras i enlighet med folkrätten, detta oberoende av uppehållstillståndets grund eller eventuell avsaknad av skyddsstatusförklaring.

Rätten till en rättssäker prövning av asylskäl ska vara likvärdig inom de stater som har förbundit sig till Dublinförordningen. I de fall en medlemsstat inte har fullgjort sin skyldighet bör Sverige kunna pröva ansökan om asyl.

De förändringar som föreslås i den statliga utredningen Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription (SOU 2017:84) genomförs.



# Avdelning 3 - EU och Europakonventionen



1. EU:s arbete med mänskliga rättigheter
2. Tillämpningen av Europakonventionen

# 1. EU:s arbete med mänskliga rättigheter

## Bakgrund

EU har ett uttalat syfte att verka för demokrati och mänskliga rättigheter (Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)). EU:s engagemang för efterlevnaden av principerna gäller främst förhållandena när en stat söker medlemskap i EU. Men det kan behövas bättre möjligheter att övervaka även de som redan är medlemmar.

På politisk nivå inom EU har väckts förslag om en annan övervakningsmekanism än den som tillhandahålls i artiklarna 2 och 7 i fördraget. I Europaparlamentet har förslag lagts fram om att förstärka övervakningen på fri- och rättighetsområdet inom EU (SvJT 2014, Fri- och rättighetsskyddet i Europa - Strasbourg, Bryssel eller både och?).

EU skulle med medverkan från medlemsstaterna och civilsamhället kunna ta fram och publicera en rapport årligen om situationen för demokrati och fri- och rättigheter och publicera en rapport en gång om året. Detta kan ske genom att EU:s medlemsstater åläggs att årligen rapportera om situationen för demokrati och fri- och rättigheter och att civilsamhällets organisationer ges möjligheter att avge skuggrapporter.

## Vi föreslår:

Sverige verkar för att EU:s övervakningssystem av EU-staternas förpliktelser om demokrati och fri- och rättigheter utvecklas.

Sverige verkar för att EU årligen tar fram en rapport om situationen för demokrati och fri- och rättigheter i medlemsstaterna och att civilsamhällets organisationer ges möjligheter att avge skuggrapporter.

Sverige verkar för ökad offentlighet inom EU.

## 2. Tillämpningen av Europakonventionen

### Bakgrund

Europakonventionen är svensk lag och har en särskild ställning i regeringsformen. Sverige har med sina nationella institutioner att ta ett reellt ansvar för att konventionen efterlevs.

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna måste vara funktionsduglig och fullt ut kunna fylla sin roll. Europadomstolen är för närvarande i en besvärlig situation främst beroende på den mycket höga målbalansen och de långa handläggningstiderna.

Den praxis om skadestånd som utvecklats i Sverige när det gäller kränkningar av konventionen är början till ansvarstagande.

Enligt svensk lag och skadeståndspraxis kan stat och kommun ådra sig skadeståndsskyldighet vid brott mot konventionen. Mellan privata parter kan skadestånd grundat enbart på konventionen inte utgå vid brott mot konventionen.

Det saknas dock idag ekonomiska möjligheter för enskilda personer att ta frågor om kränkningar av konventionsrättigheterna till svensk domstol på grund av höga rättegångskostnader och restriktiva och oklara rättshjälpsregler.

### Vi föreslår:

I regeringsformens 11 kap. 14 § tas in att domstol inte kan tillämpa bestämmelse i lag eller annan författning som står i strid med Europakonventionen.

Den praxis som HD har angett för skadestånd när någon i ett utomobligatoriskt förhållande vidtar en kvalificerat otillbörliga åtgärd innefattande även brott mot Europakonventionen förs in i skadeståndslagen.

Sverige verkar för att tillräckliga resurser ges Europadomstolen för att i rimlig tid kunna avgöra mål.

Frågor om brott mot Europakonventionen ges en särställning inom ramen för beslut om prövningstillstånd så att dessa mål alltid kan prövas i två instanser.

Det införs en särskild kostnadsregel i antingen rättegångsbalken eller skadeståndslagen enligt vilken enskildas kostnadsansvar mot staten begränsas när den enskilde förlorar en tvist om brott mot Europakonventionen. Exempelvis skulle enskilda kunna få sina kostnader ersatta även som tappande part, om den enskilde hade skälig anledning att få tvisten prövad.

# Avdelning 4 - Diskriminering och minoritetsskyddet



1. Lika rätt och diskriminering.
2. Etnisk diskriminering.
3. Diskriminering av kvinnor.
4. Diskriminering på grund av funktionsnedsättning.
5. Diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck.
6. Åldersdiskriminering.
7. Samer som urfolk nationella minoriteter

# 1. Lika rätt och diskriminering

## Bakgrund

Rätten till skydd mot diskriminering manifesteras i flera svenska lagar bland annat diskrimineringslagen, regeringsformen och i ett flertal internationella konventioner. Exempel är Europakonventionen, EU-rätten, FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering (ICERD), konvention mot alla former av diskriminering mot kvinnor (Kvinnokonventionen – CEDAW) och konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Tilläggsprotokollet nr 12 till Europakonventionen, som förbjuder diskriminering har Sverige inte ratificerat. Skälet för detta undantag har uttalats vara att inte belasta domstolen med ett nytt omfattande område. Dessa regler borde dock på samma sätt som Europakonventionen i övrigt införlivas i svensk lag och bli en rättslig grund vid förhandlingar och i domstol.

Lika rättigheter och möjligheter lyfts i EU-rätten och regeringsformen fram som en grundläggande mänsklig rättighet, men skyddet blir alltför ofta indelat i stuprör och nivåer av skydd.

Skyddet på EU-nivå mot diskriminering på grund av kön och etnicitet omfattar både arbetslivet och andra delar av samhällslivet. Skyddet som gäller funktionsnedsättning, religion, sexuell läggning och ålder är däremot begränsat till att gälla arbetslivet (Arbetslivsdirektivet 2000/78/EG).

Inom EU-rätten saknas därför ett fullgott skydd mot många former av diskriminering. Förutom de grundläggande rättigheterna i fördraget (förbud mot diskriminering på grund av nationalitet) och i stadgan finns möjligheter att genom särskilda direktiv slå vakt om skyddet mot diskriminering (artikel 19 Funktionsfördraget). I den mån sådana direktiv beslutats åligger de medlemsstaterna att genom lagstiftning implementera direktiven.

I regeringsformen sker en indelning efter diskrimineringsgrunderna. I RF 2 kap. 12 § finns ett skydd mot diskriminering:

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. *Lag (2010:1408).*

I RF 2 kap. 13 § finns ett liknande skydd angående kön:

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Andra diskrimineringsgrunder såsom religion och funktionsnedsättning nämns inte i RF 2 kap.

På samma sätt som andra rättigheter är rätten att slippa diskriminering bara effektiv om alla känner till rättigheterna, om offentliga och privata aktörer i samhället motverkar diskriminering och om enskilda kan hävda sin rätt.

Diskrimineringslagen är ett verktyg som syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Kritiker som företräder diskriminerade grupper anser att den saknar skärpa. En viktig orsak är att praxis i domstol är relativt begränsad.

Tillsynsmyndigheten DO har under de senaste fem åren genomfört stora förändringar av myndighetens verksamhet, något som bidragit till att vägledande praxis för tolkning av diskrimineringslagen är begränsad. DO har kraftigt minskat antalet utredningar av anmälningar och driver få fall i domstol. Möjligheten att lösa diskrimineringsstvister genom förlikning tillämpas i princip inte, eftersom siktet är inställt på rättslig prövning i de ärenden som väljs ut för denna åtgärd. Verksamhetsförändringen har inneburit att merparten av DOs resurser används för främjandeinsatser. Fokus ligger på information om lagstiftningen. Tillsyn bedrivs i huvudsak som informationsinsatser. Det förutsätts att arbetsgivare, utbildningsanordnare och andra som omfattas av lagen kommer att ändra beteenden och rutiner bara tillräcklig information ges om lagreglerna.

DO har idag en budget på ca 125 miljoner kronor och sysselsätter omkring 100 anställda. Enligt myndighetens årsredovisningar inkom under åren 2013-2017 sammanlagt 11 324 anmälningar om diskriminering. Stämningensansökan ingavs i 54 fall och i 27 fall blev det förlikning. År 2018 inkom drygt 2 500 anmälningar och fyra stämningensansökningar ingavs. Inga förlikningar redovisas. Utöver de fyra ärenden som valdes ut för domstolsprövning ledde ett hundratal diskrimineringsanmälningar till beslut genom ett förfarande som DO benämner ”enskild tillsyn”. Det innebär att DO - i beslut som inte kan överklagas - själv tar ställning till om den anmälda parten brutit mot diskrimineringslagen. Därefter avslutas ärendet. Anmälaren får ingen hjälp av DO att lösa tvisten men erinras om möjligheten att själv väcka talan. Besluten publiceras på DOs webbplats, ibland med namn och ibland avidentifierat. Förfarandet, som införts av DO för några år sedan, är inte reglerat i diskrimineringslagen.

Den stora organisation som DO utgör med den stora budget som föreligger ger ett mycket magerts resultat när det kommer till att ge diskrimineringslagen en tydlig innebörd genom att befrämja fall för tolkning i domstol.

DO skapades främst för att åstadkomma en bättre balans i förhållandet mellan dem som diskrimineras och dem som diskriminerar. Det kan synas som om DO inte tillräckligt beaktar detta i sin verksamhet.

En enskild person har i dag på grund av de höga rättegångskostnaderna som tidigare nämnts sällan en praktisk möjlighet att få sin sak prövad i domstol. I anslutning till beslutet om lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet 1979 diskuterades behovet av att ge enskilda stöd för att kunna driva egna ärenden genom rättshjälpen, men sedan dess har rättshjälpen istället försämrats.

I USA, Kanada och Storbritannien medför diskriminering kostnader för den som diskrimineras som påtagligt motverkar diskriminering. EU ställer kravet på att sanktionerna ”ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande”. Det kan ifrågasättas om diskrimineringsersättningarna i Sverige är på tillräckligt hög nivå för att vara avskräckande. Den översyn av ersättningarna som nu pågår är därför motiverad. Samtidigt kan emellertid ifrågasättas om DO i tillräcklig utsträckning använder de sanktioner som idag står till buds. Nämnden mot diskriminering kan förelägga om åtgärder vid vite, men nuvarande DO har aldrig ansökt om ett sådant föreläggande.

En erfarenhet är att när personer med kunskap om diskriminering medverkar i utvecklingen av lagar, policyer, kunskapsspridning och tillämpning av lagen, leder det till en mer effektiv lag. En möjlighet till en förändring till det bättre skulle kunna vara att DO fick en styrelse med bredare kunskaper på området i stället för att som nu vara en enrådig myndighet.

Regeringens förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt ställer krav på att vissa statliga myndigheter ska uppställa antidiskrimineringsvillkor i sina större kontrakt. Den ställer emellertid inte tydliga krav på hur myndigheterna ska utforma villkoren, vilket innebär att dess effektivitet kan ifrågasättas.

I utredningen (SOU 2005:56) Det blågula glashuset föreslogs att det skulle ställas krav av innebörd att leverantören åtar sig att följa diskrimineringslagen, att samma krav ska gälla för underleverantörer, att återrapportering ska ske på förfrågan och att den upphandlande myndigheten förbehåller sig rätten att häva avtal vid överträdelse av villkoret. Sådana krav bedömdes öka medvetenheten hos de företag som deltar i offentliga upphandlingar samt utgöra ett incitament för leverantörer att mer seriöst än idag arbeta med lagens krav på aktiva åtgärder.

En möjlighet skulle också kunna vara ge alla myndigheter ett ansvar att främja lika rättigheter och möjligheter i alla delar av sina verksamheter (en s.k. equality duty). En sådan skyldighet finns i Storbritannien.

Diskrimineringslagen tillåter positiv särbehandling inom arbetslivet endast i förhållande till kön och i den begränsade mening som gäller enligt EU:s rättspraxis. Det pågår en diskussion om huruvida positiv särbehandling borde kunna tillåtas även i förhållande till etnicitet, vilket är tillåtet enligt EU-rätten. I EU-rådets direktiv 2000/43/EG Art 5 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniska ursprung heter det:

I syfte att säkerställa full jämlikhet i praktiken får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung missgynnas eller att kompensera för ett sådant missgynnande.

Vidare sägs det följande i EU-rådets direktiv 2000/78/EG Art 7 om inrättande av allmän ram för likabehandling (som gäller för arbetslivet och diskrimineringsgrunderna religion, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder):

1. I syfte att säkerställa full jämlikhet i yrkeslivet får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer på någon av de grunder som anges i artikel 1 missgynnas eller att kompensera för ett sådant missgynnande.

2. När det gäller personer med funktionshinder får principen om likabehandling inte utgöra hinder för medlemsstaterna att behålla eller anta bestämmelser om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen eller för åtgärder som syftar till att införa eller behålla bestämmelser eller förmåner i syfte att skydda dessa personer eller bidra till att de blir delaktiga i arbetslivet.

Det är den svenska lagstiftaren som har bestämt att möjligheten till positiv särbehandling när det gäller arbetslivet ska gälla endast för diskrimineringsgrunden kön. Samtidigt tillåter lagen i varierande grad positiv särbehandling med hänsyn till kön, ålder, etnisk tillhörighet, religion och annan tro när det gäller t.ex. arbetsmarknadspolitisk verksamhet och start eller bedrivande av näringsverksamhet. Därtill är det underförstått att positiv särbehandling är tillåten angående funktionsnedsättning trots att det saknas undantag i lagen.

Det finns inget behov av ett undantag eftersom skyddet är asymmetriskt, det vill säga endast personer som anses ha en funktionsnedsättning skyddas mot diskriminering enligt denna grund. När det gäller kön skyddas tex både män och kvinnor. När det gäller etnicitet skyddas både ”svenskar” och icke-svenskar. När det gäller sexuell läggning skyddas både homo- och bisexuella och heterosexuella.

I lagen (2002:599) om grupprättegång, undantas möjligheten att driva en grupptalan i arbetsrättsliga tvister. Det saknas rimliga förklaringar till att detta inte skulle kunna vara möjligt. En grupptalan skulle rimligen lämpa sig i synnerhet för tvister om lönediskriminering.

När det gäller brottsbalkens regler om olaga diskriminering, 16 kap. 9 § och hets mot folkgrupp, 16 kap. 8 §, ges ett skydd i förhållande till ”ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck”. Detta innebär att diskrimineringsgrunderna kön och funktionsnedsättning inte skyddas där.

## **Vi föreslår**

Skyddet mot diskriminering i RF 2 kap 12 och 13 §§ sammanförs i en paragraf som klarlägger att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas med hänsyn till exempelvis kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk ursprung, religion eller annan trosuppfattning, hudfärg eller annat liknande förhållande, sexuell läggning funktionsnedsättning eller ålder.



Positiv särbehandling blir tillåten för alla diskrimineringsgrunderna om den är ett led i strävanden att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter. Detta innebär att även religion och funktionsnedsättning omfattas.

Statliga, regionala och kommunala offentliga organ får en tydligare skyldighet att i sin verksamhet aktivt motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter för enskilda personer.

Det utreds att låta kraven på lönekartläggning och åtgärdsprogram omfatta andra diskrimineringsgrunder än kön.

Bestämmelserna i rasdiskrimineringskonventionen (ICERD), kvinnokonventionen (CEDAW) och funktionsrättskonventionen (CRPD) görs mer kända.

Det utreds om en skyldighet att genomföra systematiska aktiva åtgärder mot diskriminering på de samhällsområden som omfattas av ett förbud att diskriminera ska införas.

Sverige ratificerar tilläggsprotokollet nr 12 till Europakonventionen.

Sverige verkar för att EU utvecklar ett mer sammanhållet skydd mot diskriminering genom bland annat antagandet av förslaget till antidiskrimineringsdirektivet från 2008 (KOM(2008) 426).

En utvärdering görs tre år efter införlivandet av barnkonventionens i svensk lag av konsekvenserna för att ge underlag för ett införlivande av bestämmelserna i rasdiskrimineringskonventionen (ICERD), kvinnokonventionen (CEDAW) och funktionsrättskonventionen (CRPD) i svensk lag.

Diskrimineringslagen stärks med att en definition och ett förbud av multipla och intersektionella former av diskriminering på de samhällsområden som diskrimineringslagen gäller.

Regeringens förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt förtydligas genom att krav ställs på att leverantörer och underleverantörer ska följa diskrimineringslagen, att de efter begäran ska återrapportera skriftligen samt att den upphandlande enheten förbehåller sig rätten att häva kontraktet vid överträdelse av villkoren.

Resurser ställs till förfogande för forskning om förekomsten av rasism och diskriminering på arbetsmarknaden.

Parterna på arbetsmarknaden inom ramen för förhandlingsväsendet och kollektivavtalsförhandlingar intensifierar bevakningen av att irrelevanta kriterier som hudfärg, utseende, födelseort och föräldrars födelseort inte tillåts spela roll för lönesättning och löneutveckling.

Lagen (2008:568) om diskrimineringsombudsmannen skärps för att - i likhet med vad som gäller för JO:s verksamhet - tydligt reglera DO:s befogenheter och skyldigheter inklusive vilka beslut myndigheten har rätt att fatta, samt tydliggöra att DO:s uppdrag innefattar att hantera och utreda de anmälningar som kommer in till DO. Rättssäkerheten kräver att det ska framgå av lagen i vilka fall DO har rätt att underlåta utredning. Det bör också övervägas att ge ledning i lagen för vilka fall som DO bör låta pröva i domstol. Härutöver är det påkallat att i lagen särskilt erinra om att

medling och förlikning är metoder som bör komma till användning för att ge diskrimineringsoffer upprättelse. I fråga om myndighetens tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder hos arbetsgivare och utbildningsanordnare bör i lagen förtydligas att tillsyn ska innebära en effektiv kontroll över att lagen respekteras.

På samma sätt som en ledningsstruktur för ett nationellt institut för mänskliga rättigheter har föreslagits med en styrelse, och inte en enrådighetsmyndighet, bör samma ledningsstruktur med en styrelse införas på DO som syftar till att skapa ett större förtroende för DO:s oberoende, kunskaper och förmågan att driva fall av bredare samhällsbetydelse. Ett alternativ vore att inrätta en kollegial ledningsstruktur med JO som förebild. Ett sådant förslag fanns i Diskrimineringskommitténs betänkande (SOU 2006:22).

Befintliga sanktionsmöjligheter bör tillämpas av DO, exempelvis att ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering när det gäller aktiva åtgärder.

Det utreds – i offrens intresse som utsatts för diskriminering - om sammanslagningen i lagstiftningen av olika diskrimineringsombudsmän till en enda myndighet har inneburit några nackdelar och om så är fallet om organisatoriska åtgärder kan vidtas inom ramen för DO för att motverka dessa. I en sådan utredning bör bedömas om de metoder för att motverka diskriminering som tillämpas av DO har stöd i forskning och beprövad erfarenhet.

Initiativ tas inom civilsamhället till samordning av insatser när det gäller strategiska samordnade åtgärder - såsom rättsliga och andra - mot diskriminering och främjande av lika rättigheter och möjligheter.

Lagen (2002:599) om grupprättegång ses över i syfte att öka möjligheterna att driva grupptalan, också i arbetsrättsliga frågor, inklusive i frågor som berör lönediskriminering.

Nedan kompletteras de allmänna resonemangen och förslagen om skyddet för lika rätt och mot diskriminering i allmänhet med vissa frågor som rör diskriminering och främjande av lika rätt på de olika skyddade grunderna.

## 2. Etnisk diskriminering

### Bakgrund

Länsstyrelsen i Stockholm drar i sin rapport 2018:21 slutsatsen att afrosvenskar diskrimineras på den svenska arbetsmarknaden. Hudfärg, utseende, födelseort och föräldrars födelseort ska vara

irrelevanta kriterier för bedömning av en persons förmåga att utöva ett visst yrke, göra karriär eller vara en bra chef. Det är inte heller rimligt att sådana kriterier spelar roll för lönesättning och löneutveckling.

Diskrimineringslagen syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter, oavsett bland annat etnisk tillhörighet. Lagen påbjuder att arbetsgivare när det gäller kön ska ”upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor”. Det finns skäl att överväga en utvidgning av kartläggning och åtgärdsprogram till att också omfatta skillnader beroende på etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Resurser för forskning om förekomsten av rasism och diskriminering på arbetsmarknaden bör bli mer generösa för att en bild av de verkliga förhållandena kan etableras.

### **Vi föreslår:**

Det utreds om lönekartläggning och åtgärdsprogram ska omfatta andra diskrimineringsgrunder än kön.

Resurser ställs till förfogande för forskning om förekomsten av rasism och diskriminering på arbetsmarknaden.

Parterna på arbetsmarknaden intensifierar inom ramen för förhandlingsväsendet och kollektivavtalsförhandlingar bevakningen av irrelevanta kriterier som hudfärg, utseende, födelseort och föräldrars födelseort inte tillåts spela roll för lönesättning och löneutveckling.

Aidentifierade ansökningar vid anställning eller antagning till lärosäten prövas för att minimera risken för att diskriminering sker redan på grund av namn eller andra ovidkommande kriterier.

Innebörden av uttrycket ”etnisk” bör bestämmas subjektivt av den enskilde - alltså i linje med vad som numera gäller enligt folkrätten (ICTR-avgörandet i målet *Akayesu*).

## 3. Diskriminering av kvinnor

### Bakgrund

Sverige är bundet av kvinnokonventionen (CEDAW).

FN:s kommitté om avskaffande av diskriminering av kvinnor som bevakar tillämpning av konventionen lämnade 2016 ett antal rekommendationer till Sverige.

- Sverige borde enligt kommittén ägna särskild uppmärksamhet åt behoven hos kvinnor inom andra missgynnade grupper, såsom samer, romer, invandrare, asylsökande, flyktingar och personer med funktionsnedsättning.
- Stora oförklarade löneskillnader finns fortfarande mellan män och kvinnor.
- Kommittén noterade att bestämmelserna i konventionen, det frivilliga protokollet och kommitténs allmänna rekommendationer inte är tillräckligt kända i Sverige, inte ens bland kvinnorna själva. Kommittén markerade vidare att det förelåg en brist på hänvisningar till konventionen i domar i Sverige och ansåg att det föreligger ett behov av ökade kunskaper om konventionen och dess tillämpning hos domare, åklagare och advokater.
- Kommittén uppmanade Sverige att se till att bestämmelserna i konventionen införlivas i det nationella rättssystemet så att de blir direkt tillämpliga i de nationella domstolarna. Sverige borde också utvärdera och vid behov se över skyddsområdet för diskrimineringslagen för att säkerställa att den innehåller en definition av diskriminering av kvinnor i enlighet med artikel 1 i konventionen, som omfattar bland annat multipla och intersektionella former av diskriminering.
- Kommittén rekommenderade att åtgärder vidtas för att möjliggöra en effektiv användning av lagen för att hävda sina rättigheter, bland annat genom tillgång till tillräckliga mänskliga, tekniska och finansiella resurser.
- Sverige borde ägna särskild uppmärksamhet åt behoven hos kvinnor inom andra missgynnade grupper, såsom samer, romer, invandrare, asylsökande, flyktingar och personer med funktionsnedsättning.

Kommittén markerade särskilt:

- a) den låga andelen åtal vid rapportering om våld mot kvinnor vilket i sin tur leder till straffrihet för förövarna,
- b) brister i samband med utredningar och den rättsliga hanteringen vid våld mot kvinnor, särskilt sexuellt våld,
- c) behovet av att göra en utvärdering av polisens och domstolarnas svar på klagomål om hanteringen av sexuella brott och av kompetensuppbyggnad för domare, åklagare, poliser och andra brottsbekämpande myndigheter.

**Vi föreslår:**

En utredning tillsätts för att ta fram åtgärder för att öka åtalsfrekvensen vid rapporter om våld mot kvinnor och förbättra polisens och åklagarnas hantering av anmälningar om sexualbrott.

Det utreds om regleringen i brottsbalken 16 kap. 9 § (olaga diskriminering) ska utvidgas så att även kön omfattas.

Kvinnokonventionen, det frivilliga protokollet och kommitténs allmänna rekommendationer görs kända i Sverige.

Åtgärder vidtas för att stimulera ombud och domare att ta upp kvinnokonventionens regler i de rättsliga grunderna för talan och i domar.

Behoven hos kvinnor inom andra missgynnade grupper, såsom samer, romer, invandrare, asylsökande, flyktingar och personer med funktionsnedsättning uppmärksammas särskilt i beslut och i lagstiftningsärenden.

Löneskillnader mellan män och kvinnor motverkas mer effektivt genom samverkan mellan arbetslivets organisationer och stat och kommun som arbetsgivare.

I diskrimineringslagen tas in en definition av diskriminering av kvinnor i enlighet med artikel 1 i kvinnokonventionen, som omfattar bland annat multipla och intersektionella former av diskriminering.

## 4. Diskriminering på grund av funktionsnedsättning

### Bakgrund

Sverige är bundet av Funktionsrättskonventionen (CRPD).

FN-kommittén till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har antagit flera allmänna kommentarer. I detta sammanhang vill vi särskilt lyfta fram den andra och sjätte kommentaren. Dessa rör tillgänglighet och diskriminering. För nya miljöer gäller att de ska ges universell utformning och för gamla att alla befintliga hinder successivt ska tas bort. Därtill ska det alltid i specifika sammanhang ske en skälig anpassning för en individ.

FN-kommittén för tillsyn av funktionsrättskonventionen har uttryckt oro över att principen ”underlåtenhet att göra skälig anpassning” på funktionshinderområdet inte har en allmän

tillämpning i den svenska statens rättsliga ramverk och att myndigheter på olika nivåer i förvaltningen inte är bundna av denna lagstadgade skyldighet.

FN-kommittén begär i sina sammanfattande slutsatser över Sveriges inledande rapport (CRPD/C/SWE/CO/1 att Sverige ser över lagstiftningen så att den överensstämmer med bestämmelserna i artikel 5 i konventionen:

1. Konventionsstaterna erkänner att alla människor är lika inför och enligt lagen och utan någon diskriminering berättigade till lika skydd och lika förmåner enligt lagen.
2. Konventionsstaterna ska förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder.
3. För att främja jämlikhet och avskaffa diskriminering ska konventionsstaterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls.
4. Särskilda åtgärder som är nödvändiga för att påskynda eller uppnå faktisk jämlikhet för personer med funktionsnedsättning ska inte betraktas som diskriminering enligt denna konvention.

FN-kommittén föreslår att Sverige vidtar lämpliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning i överensstämmelse med principen om lika möjligheter för alla sker i hela samhället, i såväl offentliga som yrkesmässiga sammanhang. Kommittén föreslår vidare att Sverige antar en juridisk definition av skälig anpassning och införlivar den i relevanta författningar så att den kan tillämpas i alla delar av förvaltningen och i domstolar.

FN-kommittén kritiserar vidare de metoder som används vid tvångsvård och ofrivillig behandling i psykiatriska vårdmiljöer, i synnerhet användningen av remmar och bälten samt användningen av avskiljning.

För att möjliggöra att enskilda med funktionsnedsättning vilka normalt har klara mer begränsade finansiella resurser än andra, ska kunna hävda sina rättigheter måste den rättshjälp som föreligger förbättras påtagligt.

Skolverket har en ordning i samband med nationella prov i grundskolan som innebär att barn med dyslexi inte får använda sina hjälpmedel när text ska läsas (avkodas) trots att barnen har en fastställd diagnos för dyslexi och att dyslexi innefattar just svårigheter att läsa. Detta drabbar barnen då de inte får möjlighet att visa sina kunskaper, ger dem dålig självkänsla och leder ibland till att de inte vill gå till sin skola.

#### **Vi föreslår:**

Skyddet mot diskriminering i RF 2 kap. samordnas i en paragraf som även omfattar funktionsnedsättning och tillåter positiv särbehandling vid funktionsnedsättning.

Skyddet i 16 kap. 9 § brottsbalken (olaga diskriminering) och 16 kap. 8 § brottsbalken (hets mot folkgrupp) utvidgas så att även funktionsnedsättning omfattas.

Civilsamhället samordnar sig praktiskt och ekonomiskt för att avhjälpa bristen på rättsliga åtgärder på funktionsnedsättningsområdet.

Rättshjälpen anpassas särskilt till de bristande ekonomiska förutsättningar som ofta finns bland personer med funktionsnedsättning.

Det säkerställs i diskrimineringslagen att skälig anpassning föreskrivs i hela samhället, i såväl offentliga som yrkesmässiga sammanhang, utan undantag och i överensstämmelse med principen om lika möjligheter för alla.

En juridisk definition av skälig anpassning antas och införlivas i relevanta författningar så att den kan tillämpas i alla delar av förvaltningen, inklusive domstolar.

Den som har en funktionsnedsättning och som behöver ett arbetshjälpmedel för att klara sitt jobb även efter fyllda 65 år ska få ersättning från Försäkringskassan.

Den som har en funktionsnedsättning och som behöver ett arbetshjälpmedel för att klara sitt jobb även efter fyllda 65 år ska få ersättning från Försäkringskassan.

Skolverket ändrar sina instruktioner för nationella prov så att barn med dyslexi får använda sina ordinarie hjälpmedel när text ska läsas (avkodas).

Statliga myndigheter och kommuner ska uppfylla artikel 24 CRPD som bl.a. innebär att elever genom individuellt stöd utifrån sina förutsättningar ska kunna gå i en inkluderande skola.

## 5. Diskriminering på grund av könsidentitet och könsuttryck

### Bakgrund

I syfte att skapa större klarhet och en mer sammanhållen syn på staters skyldigheter har Internationella Juristkommissionen (i Geneve) och International Service for Human Rights för ett antal människorättsorganisationers räkning utvecklat en uppsättning internationella rättsprinciper, Yogyakartaprinciperna när det gäller brott mot mänskliga rättigheter på grund av sexuell läggning och könsidentitet.

Dessa principer utgår från allas rätt att åtnjuta de mänskliga rättigheterna oavsett sexuell läggning eller könsidentitet, samt att brott mot rättigheterna ska kunna rättas genom individens tillgång till effektiva rättsmedel.

Det var inte förrän 2013 som Sverige efter en rättsprocess upphörde med tvångssterilisering av transpersoner som ansökte om att få registrera annat juridiskt kön än det som tilldelats dem vid födseln. Den 1 maj 2018 kom en lag om statlig ersättning till personer som har tvångssteriliserats. En symbolisk ersättning på 225 000 kr betalas ut efter ansökan. Hittills har 200 personer erhållit sådan ersättning. Då lagen är förhållandevis ny kommer antagligen fler ansökningar att inkomma.

En statlig utredning (SOU 2017:92) har kartlagt situationen för transpersoner i Sverige. Förslag om starkare ställning och bättre levnadsvillkor läggs fram i betänkandet. Utredningen belyser ett flertal samhällsområden där transpersoners utsatthet är särskilt stor och lägger fram ett antal förslag på utredningar och förbättringar för att minska diskriminering, kränkningar och våld.

Utredningen lämnar förslag till åtgärder inom flera områden i syfte att stärka transpersoners ställning. Dessa områden är:

Transpersoners levnadsvillkor, Fler perspektiv på transpersoners levnadsvillkor, Transpersoners psykiska hälsa, Bemötande inom hälso- och sjukvården samt social omsorg, Transpersoners fritid, Transpersoners situation på arbetsmarknaden  
Administrativa problem för personer som ändrat juridiskt kön, Nytt utfärdande av examensbevis, betyg och annan dokumentation vid ändrat juridiskt kön, Transpersoner i statistiken, Den könsbekräftande vården, Levnadsvillkor för personer med intersexvariation.

Utredningens slutsats är bland annat att arbetet för att förbättra transpersoners levnadsvillkor måste stärkas på ett strukturellt plan, med förtydliganden av ansvar och uppdrag till myndigheter. Under 2018 var det en majoritet av riksdagens partier som ställde sig bakom utredningens förslag om att införa ett tredje juridiskt kön i Sverige. Om det införs kommer Sverige att följa länder som Danmark, Indien, Nepal, Pakistan, Nya Zeeland, Australien och Sydafrika. Med möjlighet att ange ett tredje kön kan icke-binära personer som inte identifierar sig som vare sig man eller kvinna ange ett tredje kön i exempelvis pass.

Det är många administrativa problem som följer av ett könsbyte. En person som ändrat kön från man till kvinna tvingas fortfarande avtjäna ett fängelsestraff i ”vanligt” fängelse och således inte kvinnofängelse. Det beror på att personnumret för en könsförändrad person inte ändras. Personnumret följer en svensk person genom hela livet och kommer att stå i alla sammanhang som exempelvis examensbevis, betyg, pass och annan dokumentation. Att införa könsneutrala personnummer kan vara en bra lösning men det är ett omfattande och kostsamt arbete.

Polismyndigheten föreslås få i uppdrag att undersöka möjligheten att införa alternativet T som könsmarkör i svenska passhandlingar.

Ofta saknas kunskaper i samhället om hur barns rättigheter enligt barnkonventionen tillgodoses för unga transpersoner och för barn och unga med intersexvariation. Svårigheter föreligger idag när en person som ändrat juridiskt kön behöver använda dokumentation som är utfärdad i enlighet med tidigare personnummer. Många transpersoner upplever att de osynliggörs i



samhället genom att det saknas möjlighet att ha en juridiskt erkänd identitet som något annat än kvinna eller man.

### **Vi föreslår:**

Yogyakartapinciperna görs mer kända och kunskaperna i samhället om unga transpersoner och barn och unga med intersexvariations rättigheter enligt barnkonventionen ökas genom ökad information i skolor.

Ett tredje juridiskt kön införs.

Framtida personnummer görs könsneutrala.

Migrationsverket utvärderar kontinuerligt och förbättrar successivt kvaliteten av prövningarna av hbtqi-personers asylansökningar (HBTQI är ett samlingsbegrepp för homosexuella, bisexuella, transpersoner, queerpersoner och intersexuella).

## **6. Åldersdiskriminering**

### **Bakgrund**

Åldersdiskriminering i arbetslivet är ett välkänt fenomen.

Arbetstagare som söker nytt jobb i medelåldern kan märka att det inte är så lätt. Arbetsgivare tänker att ambition och nyfikenhet inte går ihop med någon över femtio.

Detta synsätt tycks inte minska trots höjd pensionsålder och brist på arbetskraft i flera branscher. Enligt svenska forskare är diskriminering på grund av ålder minst lika stark som etnisk diskriminering och könsdiskriminering. Är man över femtio kan det vara riktigt svårt att ens få komma på intervju trots att vi lever allt längre och förväntas också arbeta allt högre upp i åldrarna.

Arbetstagare möter inte sällan föreställningen att vissa yrken går ihop med vissa åldrar. En person som jobbar med sociala medier förväntas till exempel inte vara äldre än trettiofem år. Detta går på tvärs mot den lagstiftning som förbjuder åldersdiskriminering och som infördes för nio år sedan. Diskrimineringsombudsmannen, som ska se till att lagen efterlevs, fick förra året in 274 anmälningar om åldersdiskriminering – en ökning från året innan och det näst högsta antalet någonsin.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag vilket betyder att man i domstol kan kräva de rättigheter som finns i lagen. Den brukar kallas en plus-lag till socialtjänstlagen. Syftet med lagen är att människor med funktionsnedsättningar ska få det stöd som behövs för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt.

I dag verkar det vara praxis att insatser enligt LSS är till för personer under 65 år även om lagstiftarna inte har satt någon övre åldersgräns. Efter 65 år verkar ärendet hamna hos äldreomsorgen inom kommunens socialtjänst.

Statlig assistansersättning regleras numera i Socialförsäkringsbalken. Denna ersättning kan komma ifråga om en person bedöms ha så kallade grundläggande behov om minst 20 timmar i veckan. Bedömer Försäkringskassan att personen inte är berättigad till assistansersättning kan personlig assistans enligt LSS beviljas av kommunen. Den som har beviljats assistansersättning före 65 år har rätt att behålla den efter 65-årsdagen. Därefter kan den vare sig minska eller öka.

#### **Vi föreslår:**

Personer som fyllt 65 år ges samma rätt till hjälpmedel, rehabilitering och assistansersättning enligt socialförsäkringen som idag gäller för de som inte fyllt 65.

Det utreds om regleringen i 16 kap. 9 § brotsbalken (olaga diskriminering) ska utvidgas så att även ålder omfattas.

## **7. Samer rättigheter som urfolk och nationella minoriteter**

### **Bakgrund**

Samer erkändes som urfolk av riksdagen 1977. Med det följde emellertid inga särskilda rättigheter. FN:s urfolksdeklaration (2007) är endast en deklaration.

ILO-konventionen 169 (1989) om urfolks rättigheter har inte ratificerats av Sverige (Norge ratificerade den 1991 och Danmark 1996). Urfolksrättigheter handlar främst om rätten till land och vatten samt till jakt och fiske.

Samers rätt i fråga om användning av mark vilar på urminnes hävd. Rennäring, jakt, språk och slöjd är viktiga hörnstenar i det samiska samhället. Det anses att det behövs åtgärder både regionalt och nationellt för att stärka samernas möjligheter att leva och verka enligt samisk kultur. Ett viktigt bidrag till det skulle för svensk del kunna vara att ratificera ILO-konvention 169 om urfolks rättigheter. Det är då viktigt att också ta hänsyn till den stora grupp samer som inte är sysselsatta med renskötsel. Rennäringslagstiftningen skulle kunna ändras så att alla samer inkluderas. Den lagstiftning som gäller idag delar upp det samiska folket.

I Sverige inrättades 1993 Sametinget med ett begränsat självstyre för samer i vissa frågor, främst med inriktning på renskötsel samt språk och kultur.

Europarådets språkstadga (1992) och ramkonvention till skydd för nationella minoriteter (1995) ratificerades av Sverige 2000 och ligger till grund för Sveriges nationella minoritetspolitik. Minoritetspolitiken regleras sedan 2010 i lagen (2009/724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

I samband med ratificeringen 1999 uttalades att det finns fem nationella minoriteter i Sverige – samer, judar, romer, sverigefinnar och tornedalningar – och att det finns fem nationella minoritetsspråk – samiska, finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.

Det rättsliga skyddet för minoritetsspråk och kulturer återfinns inom den nationella minoritetspolitiken. Den nationella minoritetspolitiken handlar i huvudsak om språk och kultur, men ställer också krav på samråd med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem.

För landets samebyar och även för andra enskilda innebär minerallagen (1991:45) ett betydande problem. Exploateringarna i Sápmi, såsom gruvexploateringar, är frekventa. Alla samer har rätt att vara sakägare när samråd sker vid etableringar av gruvor och vindkraft. Idag väger exploateringsintressen ofta tyngre än de samiska näringarnas.

Samerna drabbas generellt sett av mer ohälsa än andra, blir ifrågasatta för sin bakgrund och upplever utanförskap. Övergrepp från myndigheter och samhällsinstitutioner som finns har skapat en misstro som påverkar möjligheten och viljan att söka stöd och hjälp.

För samer i rennärings stämmer Sveriges indelning i kommuner, län och landsting/regioner ofta illa med de områden som de verkar inom. Detta har skapat invecklade kontakter och gör att enskilda individers situation lätt åsidosätts. Upplevelsen av rasism och diskriminering på grund av ursprung delas mer eller mindre med andra samer – oavsett var de bor.

Diskriminering av samer anmäls återkommande till DO. Denna diskriminering anses innefattas i en av diskrimineringslagens (2008/567) sju diskrimineringsgrunder, nämligen den som avser etnisk tillhörighet.

Den svenska diskrimineringslagen tillämpar en så kallad slutna lista av diskrimineringsgrunder. Europakonventionen däremot tillämpar en öppen lista som avser all diskriminering, som endast exemplifieras med ett antal angivna diskrimineringsgrunder. Där anges även *språk* som ett

exempel, men den diskrimineringsgrunden återfinns inte i diskrimineringslagens slutna lista. Däremot återfinns den i regeringsformens 1 kap. 2 § femte stycket. Det anses emellertid vara en så kallad målsättningsparagraf, och som bara kan åberopas rättsligt som en anvisning till myndigheterna.

I det så kallade Girjasålet, som väntar på ett avgörande i Högsta Domstolen, är förhandling utsatt till hösten 2019. Det målet handlar specifikt om denna samebys eventuella markrättigheter av ”urminnes hävd” i förhållande till statens rättigheter. Utgången av målet avser således endast Girjas sameby och inte landets samebyar generellt. Det finns en betydande kritik mot att frågor av denna karaktär återkommande ska avgöras bara från fall till fall i domstol och inte i form av politiska beslut i riksdagen.

Ett förslag till Nordisk Samekonvention (<https://www.sametinget.se/samekonvention>) har utarbetats, men ännu inte antagits, bland annat på grund av kritik från samiskt håll. Inom regeringskansliet har också ett förslag (Ds 2017:43) till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket utarbetats. Förslaget är fortfarande under beredning.

#### **Vi föreslår:**

Samernas regelverk och markrättigheter ges ett starkare skydd mot inskränkningar så att samernas rättigheter fullt ut motsvarar den miniminivå som krävs enligt ILO:s urfolkskonvention nr 169 och den nordiska samekonventionen.

Sverige ratificerar ILO:s urfolkskonvention nr 169 och den nordiska samekonventionen.

En översyn av minoritetslagstiftningen görs med avseende på påföljder vid brott mot minoriteternas rättigheter.

# Avdelning 5- Brott och straff



1. Straffrätten - vilka straff har vi och varför?
2. En särskild resningsinstans i brottmål?
3. Enskildas skydd vid häktning.
4. Lagar mot terrorism.
5. Nytt brott - tortyrbrott

# 1. Straffrätten - vilka straff har vi och varför?

## Bakgrund

En metod att bekämpa brottslighet ligger i påföljdssystemet. Alltför ofta framhålls av våra politiker att ett sätt att få bukt med den ökande brottsligheten är att skärpa straffen. Straffskärpningar bör emellertid inte införas för att tillgodose den allmänna opinionen utan vila på vetenskaplig grund. Diskussionen om påföljdernas legitimitet och även andra samhälleliga insatser i brottsbekämpande syfte bör föras regelbundet.

Utredningen Livstidsstraff för mord (Ds 2017:38) har föreslagit att påföljden vid mord i fall där brottet motiverar till längre fängelsestraff än 14 år ska vara livstids fängelse. Först om omständigheterna påkallar att man inte bör döma till livstidsstraff ska det vara möjligt att välja ett tidsbestämt straff. En sådan ändring skulle innebära en väsentlig ökning av livstidsstraffen

Krav på skärpta straff reser ett antal principiella frågor. I vilken utsträckning bygger kraven på en analys av brottslighetens orsaker? Att segregation och utanförskap utgör grund för att människor leds in på brottets bana är väl känt. Kan straff verkligen motverka detta eller är andra satsningar till exempel sociala viktigare? Begrundar förövaren straffsatser innan brottet begås? Det torde endast ske i undantagsfall. Har skärpta straff överhuvudtaget någon inverkan på brottslighetens omfattning? Eller är det bara tomt tal för att allmänheten ska tro att de oroligheter som förekommer i form av till exempel bilbränder, skjutningar och explosioner kan kunna om straffen skärps?

Tre argument brukar anföras för straff:

- De ska förhindra att gärningspersonen begår brott och avskräcka andra från att begå brott.
- De ska kompensera brottsoffret och/eller anhöriga för den skada de har utsatts för.
- De ska ge möjlighet till vård och återanpassning av gärningspersonen.

I den mån straffskärpningar öppnar för användning av vissa tvångsmedel vid förundersökningar kan det i sig vara ett motiv, t.ex. när fängelse införts i straffskalan vid bruk av narkotika för att möjliggöra urin- och blodprov.

## Vi föreslår:

Skärpning av straffpåföljder ska grundas på vetenskap som utvisar en positiv effekt och att kriminologin tilldelas forskningsanslag för detta.

Att det satsas på förebyggande av segregation och utanförskap

## 2. En särskild resningsinstans i brottmål

### Bakgrund

Det är viktigt för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att det finns ett system för rättelse av felaktiga domar. Enligt rättegångsbalken 58 kap. 2 § kan en lagakraftvunnen brottmålsdom omprövas genom ett särskilt rättsmedel, s.k. resning.

Hovrätterna prövar resningsärenden av tingsrättsdomar och Högsta Domstolen (HD) resningsärenden i övrigt. Resning är ett extraordinärt rättsmedel som kan ske såväl till den misstänktes förmån som till dennes nackdel. När rättelse av en felaktig dom inte kan ske med ett ordinärt rättsmedel, nämligen överklagande, kan det extraordinära rättsmedlet resning tillämpas. Vanligast är resningsansökningar till den misstänktes förmån. Dessa ärenden är endast ett fåtal per år och initieras vanligen av den person som anser sig vara felaktigt dömd. Det är lagstiftarens intention att resningsinstitutet ska användas sparsamt. Utgångspunkten är den s.k. orubblighetsprincipen som innebär att allmänheten ska kunna förlita sig på att en lagakraftvunnen dom står fast. Resning av brottmålsdom kan därför komma ifråga endast under särskilda i rättegångsbalken angivna förhållanden, nämligen:

om någon ledamot av rätten, där anställd tjänsteman eller åklagaren med avseende på målet har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller tjänsteförseelse eller om något brott som har avseende på målet ligger ombud, ställföreträdare eller försvarare till last, samt brottet eller tjänsteförseelsen kan antas ha inverkat på målets utgång,

om någon lagfaren domare eller åklagaren har varit jävig och det inte är uppenbart att jävet har saknat betydelse målets utgång,

om någon skriftlig handling, som åberopats till bevis, har varit falsk eller om ett vittne, en sakkunnig eller en tolk har avgett falsk utsaga samt handlingen eller utsagan kan antas ha inverkat på utgången,

om någon omständighet eller något bevis, som inte tidigare har förebringats, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade frikänts eller till att brottet hänförts under en mildare straffbestämmelse än den som tillämpats eller om det, med hänsyn till vad sålunda åberopas och i övrigt förekommer, finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade har förövat det brott, för vilket han dömts, eller om den rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag. Lag (1987:1345).

Mot bakgrund av att de fall resning beviljas är mycket få uppstår fråga om orubblighetsprincipen måhända bör mjukas upp så att det ges möjlighet att använda resningsinstitutet i något större

omfattning än vad som sker idag. Det kan också finnas skäl att ifrågasätta lämpligheten i att de domstolar, hovrätterna respektive HD, som beviljar resning kan komma att handlägga även kommande rättegång. Detta kan ses som en brist i nuvarande ordning varför det kan övervägas om det bör inrättas ett fristående, oberoende förvaltningsorgan som den dömda kan anlita för att få stöd och hjälp med upprättande av resningsansökan etc.

I många andra länder har man ett system där ett utanförstående förvaltningsorgan handlägger och beslutar i resningsärenden. Norge har en resningskommission som kan besluta om resning och har betydande utredningsresurser och maktbefogenheter. De dömda garanteras därigenom en rättssäker prövning av sina ansökningar. De dömda garanteras därigenom en grundlig och rättssäker prövning av sina ansökningar om resning.

#### **Vi föreslår:**

Regeringen tillsätter en utredning om en fristående resningsinstans.

## **3. Enskilds skydd vid häktning**

### **Bakgrund**

I en rättsstat måste det föreligga tungt vägande skäl för att en person ska berövas friheten. Frihetsberövande som tvångsmedel vid brottsutredningar ska därför begränsas till situationer där det kan försvaras av hänsyn till starka samhälleliga intressen. Detta gäller särskilt innan skuldfrågan är avgjord (jfr exempelvis prop. 1986/87:112 s. 25 ff.).

En avvägning ska göras om ett tvångsmedel står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden (jfr prop. 1988/89:124 s. 26).

Europarådet och FN har uttalat kritik mot Sverige för långa häktningstider. Särskilt gäller detta fall där den misstänkte belagts med restriktioner och därigenom isolerats från omvärlden vilket kan vara påfrestande såväl psykiskt som fysiskt. En häktad kan åläggas restriktioner i de fall det föreligger kollussionsfara, d.v.s. att den häktade kan förstöra bevisning. Om den häktade ges möjlighet att kontakta yttrevärlden kan vederbörande bland annat påverka medmisstänkta, målsägande, vittnen och andra inblandade och därmed förstöra utredningen.

Restriktioner motiveras av att den svenska brottmålsprocessen är muntlig vilket innebär att samtliga i rättegången inblandade personer muntligen ska avlägga sina utsagor. Skrivna dokument godtas vanligtvis inte. I samband med utredningar om organiserad brottslighet, särskilt internationell sådan, med höga straffvärden, kan häktningstiderna vara mycket långa. I anledning



därav gav Riksåklagaren den 14 juni 2013 en arbetsgrupp i uppdrag att utreda hur användningen av restriktioner kan begränsas i syfte att uppnå kortare häktningstider. Rapporten ”Häktningstider och restriktioner” ledde bland annat till att restriktioner ska prövas av domstol och att åklagaren inför domstolen ska redogöra för när de kan tänkas upphöra.

Åklagarmyndigheten har i regleringsbrev ålagt särskilda återrapporteringskrav när det gäller häktningar och i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten krävs att tillämpningen av reglerna om häktning och restriktioner redovisas och att uppgifter som avser häktade personer i åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år ska redovisas särskilt.

Regeringen har härefter tillsatt ”Häktes- och restriktionsutredningen” (Ju 2015:08), som resulterade i betänkandet ”Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52). Betänkandet innefattar långt gående förslag på lagändringar i syfte att mildra olägenheterna särskilt för häktade med restriktioner.

Utredningen lämnar bland annat följande förslag:

- Inrätta två nya alternativ till häktning; hemarrest och områdesarrest. Dessa ska övervakas med fotboja och den misstänkte förbjuds att lämna bostaden eller ett visst område annat än vid vissa bestämda tider och för särskilda ändamål.
- Häktningstiderna ska begränsas genom tidsfrister. En misstänkt ska kunna vara häktad högst sex månader före det att åtal väcks. Undantag kan göras om det finns synnerliga skäl. Om den häktade är under 18 år ska tidsfristen i stället vara tre månader och undantag ska tillåtas endast om det är absolut nödvändigt.
- Domstolarnas restriktionsprövning ska bli mer omfattande. Domstolarna ska inte bara bestämma om åklagaren ska få tillstånd att meddela restriktioner utan även vilken eller vilka sorters restriktioner som tillståndet i så fall omfattar.
- Varje häktad ska ha rätt till minst två timmars vistelse med annan varje dag, eller minst fyra timmar om den häktade är under 18 år.
- Häktad under 18 år ska inte förvaras i häkte utan på särskilt ungdomshem. Undantag kan göras om åklagaren anser att det finns mycket starka skäl mot förvaring på särskilt ungdomshem.

På justitiedepartementet arbetas det f.n. intensivt med nämnda förslag. Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Enligt uppgift kan beslut om en lagrådsremiss väntas under hösten 2019.

Att isolering innebär besvärande påfrestning för den häktade har särskilt beaktats av Högsta domstolen i mål NJA 2015 s. 679. I detta mål hade sex tilltalade under lång tid - flera månader - varit underkastade restriktioner som inneburit isolering från andra. HD ansåg det obilligt att inte ta hänsyn till detta vid bestämmande av fängelsestraffet varför det nedsattes med två månader.

**Vi föreslår:**

Tungt vägande skäl måste föreligga för att en person ska berövas friheten. Frihetsberövande ska begränsas till situationer där det kan försvaras av hänsyn till starka samhälleliga intressen. Detta gäller särskilt innan skuldfrågan är avgjord.

Förslagen i betänkandet ”Färre i häkte och minskad isolering” införs.

Polis och åklagare tilldelas resurser till att bevaka besök, censurera brev etc.

## 4. Lagar mot terrorism

**Bakgrund**

I syfte att motverka terrorism bör allt handlande som främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation vara straffbart eftersom det är fråga om ett skyddsintresse som rankas synnerligen högt. Det är dock självklart så, även när det gäller terrorismrelaterad verksamhet, att man till slut når en punkt då den tänkta kriminaliseringen ligger så långt från skyddsintresset att det inte är rimligt med en kriminalisering. Det är därför - av hänsyn till mänskliga rättigheter - angeläget att noggrant överväga vilka handlingar som ska vara kriminaliserade.

Terroristbekämpningen får inte leda till att handlingar som inte har koppling till själva terroristhandlingen straffbeläggs.

Brister i tillämpningen av terroristlagstiftningen aktualiserades redan i början av 2000-talet i det s.k. Barakaatmålet i vilket två personer fick sina bankmedel frysa under flera år. Detta resulterade i att EU-domstolen 2008 underkände en EU-förordning om frysning av tillgångar som troddes tillhöra terrorister och fastslog att EU:s ministerråd gjort fel när det lagstiftade om en resolution som bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter. Denna resolution implementerades även i svensk lag.

Det har gjorts gällande att antalet ingripanden från polis och åklagare i terroristärenden är alltför omfattande jämfört med antalet fällande domar och att detta kan ha sin grund i att rättssäkerhetsgarantierna under förundersökningen i dessa ärenden är otillräckliga.

Frågeställningen har även belysts i Internationella Juristkommissionens i Genève rapport 2008, ”Assessing Damage, Urging Action”. Rapporten anger bland annat att ”Counterterrorism laws have frequently in the past (and still today as will be seen) reduced legal safeguards relating to arrest detention, treatment, and trial in order to provide a supposedly more effective framework to combat terrorism”.

Det stora glappet mellan antalet tvångsmedel under förundersökningen och antalet fällande domar uppmärksammades även 2013 av kommittén för International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD). Kommittén rekommenderar att Sverige gör en utvärdering av tillämpningen av terroristlagen och att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier ska förekomma i dessa ärenden.

Vi ifrågasätter om Sveriges antiterroristlagstiftning är tillräckligt klar för att undvika begränsningar i yttrande-, informations- och föreningsfriheten samt rätten till privatliv och förbudet mot diskriminering.

Den 18 december 2014 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till vissa internationella krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism (dir. 2014:155).

I tilläggsdirektiv den 17 juni 2015 gavs utredningen i uppdrag att överväga bland annat om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt (dir. 2015:61).

Utredningen om genomförandet av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26) överlämnade i juni 2016 delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). Utredningen har resulterat i förslag på ändringar som bygger vidare på Sveriges nuvarande terroristlagstiftning.

Förslagen togs in i ”En mer heltäckande terroristlagstiftning” (prop. 2017/18:174) och innebär bland annat följande.

- Beteckningen terroristbrottet uppdateras genom att bland annat grovt dataintrång läggs till bland de brott som under vissa förutsättningar kan vara terroristbrott.
- Straffansvaret för att utbilda sig för terrorism ska även omfatta självstudier i exempelvis vapen- och sprängämnestekniker.
- Straffbestämmelsen om terrorismresor utvidgas så att även terrorismresor till det egna medborgarskapslandet blir straffbara. Svenska medborgares resor till Sverige är det enda undantaget.
- Kriminaliseringen av terrorismfinansiering blir mer heltäckande.

Övriga förslag var att svenska domstolar ska kunna döma över terrorismrelaterade brott som har begåtts utomlands. Förslagen syftar i huvudsak till att genomföra EU:s direktiv om bekämpande av terrorism och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Regeringen föreslog också att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet. Lagändringarna trädde i kraft den 1 september 2018.

I maj 2017 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju2017/03958/LP).

Den 15 december 2017 överlämnades departementspromemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62).

Detta förslag kritiserades starkt av Sveriges advokatsamfund, som avstyrkte förslagen och framhöll att ”särskilt allvarlig brottslighet” definieras olika i finansieringslagen respektive rekryteringslagen samt att definitionen av terroristorganisation är otydlig och riskerar att skapa förvirring och tillämpningsproblem. Advokatsamfundet ansåg vidare att det borde förtydligas hur definitionen av en terroristorganisation förhåller sig till förekommande sanktionslistor.

Civil Rights Defenders hade inga invändningar mot den föreslagna lagtekniska lösningen, men avstyrkte förslaget eftersom det inte angavs tydliga och konkreta gränsdragningar för vilka handlingar som ska straffbeläggas.

Regeringen beslutade den 28 februari 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag. Lagrådet kunde inte tillstyrka att det remitterade förslaget om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisationens verksamhet lades till grund för lagstiftning.

I lagstiftningsärendet behandlas förslaget om ett samröresbrott och de bedömningar och förslag som hänger samman med det brottet. Den föreslagna straffbestämmelsen om samröre har formulerats om. Det har även straffbestämmelserna om offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering. I lagstiftningsärendet behandlas även förslaget om olovlig värvning i delbetänkandet.

Riksdagen har i ett tillkännagivande om kriminalisering av terrorismresor föreslagit regeringen att överväga att kriminalisera medverkan i andra stödfunktioner inom en terroristorganisation (bet. 2015/16:JuU7 punkt 5, rskr. 2015/16:86).

Ett utkast till lagrådsremiss av ett förslag om särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har under maj 2019 skickats ut på remiss.

I utkastet föreslås ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. De former av samröre som avses är att

- ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning för en terroristorganisation,
- upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation, eller
- lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation.

Straffskalan för brottet ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det föreslås också att försök till det nya brottet ska kriminaliseras. Det föreslås vidare bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation samt att finansiera samröre med en terroristorganisation. Därutöver föreslås att straffet för brottet olovlig värvning ska skärpas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringen anger att när det är fråga om att kriminalisera vissa former av samröre med en terroristorganisation rättssäkerheten som förutsebarheten talar för att en tydlig definition av vad

som avses bör införas i lag. Utgångspunkten när man ska definiera en terroristorganisation är dels vilken typ av organisation eller gruppering som avses, dels vilket slags kriminell verksamhet som avses. I terrorismdirektivet definieras en terroristgrupp som en strukturerad grupp, inrättad under en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte har tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

Regeringen anger sammanfattningsvis att en terroristorganisation i lag bör definieras som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

*Vilka former av samröre med en terroristorganisation ska enligt regeringen vara straffbara?*

Det bedöms vara möjligt att straffbelägga samröre med en terroristorganisation utan att hamna i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Detta förutsätter dock att straffbestämmelsen avgränsas tydligt och begränsas till handlingar som upprätthåller och stärker terroristorganisationen. En förutsättning är att straffansvaret inte ges en så vid utformning att det innebär kriminalisering av deltagande eller medlemskap i organisationen. Straffansvaret är med den föreslagna utformningen avgränsat till att omfatta endast samröreshandlingar, eller handlingar som till sin art är jämförbara med dessa, förutsatt att de är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Det straffbara området omfattar därmed inte varje handling som vidtas i förhållande till en sådan organisation.

### **Vi föreslår:**

Terroristlagen görs tillräckligt klar för att säkerställa att den inte leder till begränsningar av yttrande-, informations- och föreningsfriheten, av rätten till privatliv och förbudet mot diskriminering.

Straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation utformas så att den är förenlig med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och med Europakonventionen.

En statligt utredning görs i enlighet ICERD:s rekommendation och ICJ:s rapport av tillämpningen av tvångsmedel i terroristärenden och deras förhållande till antalet fällande domar och att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier föreligger.

## 5. Nytt brott - tortyrbrott

### Bakgrund

I svensk lag saknas ett straffansvar för tortyrbrott i enlighet med FN-konventionen 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling, en konvention som en gång kom till på svenskt initiativ.

Frågan har behandlats av en utredning (Ds 2015:42). Där föreslås att föreskrifter om straff mot tortyr ska föras in i en särskild lag.

### Vi föreslår:

Att straffansvar för tortyrbrott tas in i brottsbalken.

## Vi som deltagit i att ta fram programmet

De enskilda personerna som framgår av denna punkt i programmets har varit medverkande i vissa diskussioner, inte alla och har ibland bara deltagit som experter. Dessa personer har inte ställt sig bakom programmet i sin helhet i dess nuvarande form.

### Arbetsgruppen

Stellan Gärde, Annette von Sydow, Paul Lappalainen, Lennart Aspegren, Bengt Westerberg.

### Paneldeltagare och referenter

Tora Holst, Karin Åhman, Ola Linder, Charlotta Göller, Andrea Bondesson, Fil dr Lena Svenaeus, Advokat Mai Greitz, Jurist Ola Linder, Utredare Mia Ahlgren, Advokat Peter Danowsky, Sakkunnig Lennart Rohdin, Mats Melin fd. ordförande för Högsta förvaltningsdomstolen, Fredrik Bergman, Centrum för rättvisa, Maria Steinberg, docent Örebro Universitet, Mikael Westerlund, Advokat, Sebastian Wejedal, Jur. dr/lektor i processrätt Juridiska

institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Ylva Lennartsson, Maria Lyth, Kajsa Klein.

### Tre seminarier hölls våren 2019

Tisdag 5 februari - Skyddet för demokratin och mänskliga rättigheter

Tisdag den 5 mars - Tillgång till effektiva rättigheter?

Tisdag den 5 april – Diskriminering och Nationella minoriteters och ursprungsbefolknings rättsliga ställning.

GRUPP 1 – TILLGÅNG TILL EFFEKTIVA RÄTTIGHETER? Referent: Stellan Gärde. Edna Eriksson, Fredrik Bergman, Anita Fredegård Birgitta Swedberg Maria Refari Sebastian Wejedal	GRUPP 2 – FÖRVALTNINGS- DOMSTOLARNA, STRAFFRÄTTLIGA FRÅGOR Referent: Lennart Aspegren. Mats Melin, Martin Gabrielsson, Anders Hedberg Annika Åkerberg, Tara Azizi Mikael Westerlund	GRUPP 3 STRAFFRÄTTLIGA FRÅGOR – särskilt om utländska arbetares rättsskydd Referent: Tora Holst. Hans Corell, Sara Strandberg, , Karolina Lind Maria Steinberg, Mikael Roos Lars von Ehenheim Annika Brickman Sten de Geer	GRUPP 4 YTTRANDEFRIHETS- MÅL OCH PERSONLIG INTEGRITET. TILLGÅNG TILL EFFEKTIVA RÄTTIGHETER? Referent: Ola Linder Eugenia Rudenberg, Kajsa Klein, Carin Granlund Ragnar Lundgren Siri Hedmalm Mia Ahlgren Kerstin Brunnberg	GRUPP 5 STRAFFRÄTTLIG A FRÅGOR – särskilt häktningstiderna. Referent: Annette von Sydow. Berenike Alfvén, Gabriel Romanus, Oscar Permvall Maria Winström. Hui-Han Hu
GRUPP 6 TILLGÅNG TILL EFFEKTIVA RÄTTIGHETER? Referent: Charlotta Göller Ulf Keijer, Lars Björk, Olof Kleberg, Henrik Johansson Kenneth Lewis	GRUPP 7 YTTRANDEFRIHETS MÅL OCH PERSONLIG <u>INTEGRITET</u> , FÖRVALTNINGS- DOMSTOLARNA, Referent: Andrea Bondesson Pernilla Lind Oskar Örn, Peter A Jørgensen Tove Krogh Andersen Andrea Bondesson Bo Klasén	GRUPP 1 Referent: Karin Åhman, Lennart Arvedson, Edna Eriksson, Ragnar Lundgren, Charlotta Göller, Tobias Rahm, Yamam Alzubaidi, Agneta Farkhak. GRUPP 2 Referent: Annette von Sydow, Eva Nisser, Lars Gunnar Wallin, Martin Gabrielsson, Maria Appelblom, Mehrnaz Taklifm, Sanne Svensson, Eva Lena Sörman.	GRUPP 3 Referent: Lennart Aspegren, Hans Corell, Pernilla Lindh, Oskar Örn, Maria Steinberg, Sara Strandberg.	GRUPP 4 Referent: Tora Holst, Tove Krogh- Andersen, Lars Björk, Laura Carlson, Isak Ivarsson, Erik Pettersson
GRUPP 5 Referent: Paul Lappalainen Åke Starndberg, Börje Ljunggren, Carl Junback, Joel Sjödin, Daniel Tarschys Kajsa Klein,	GRUPP 6 Referent: Ylva Lennartsson Hartman, Samtalsledare Lise Bergh, Ulf Keijer, tekniker med juristex.,	GRUPP 7 Referent: Maria Lyth, Inga-Britt Ahlenius, Joel Sjödin Migrationsv Eugenia Rudenberg (DHR). Camilla Rehn(Teskedsorden) Henrik Johansson,	GRUPP 8 Referent Ola Linder, Emil Eikoner, Gudrun Waldenström, Anders Hoden, Erik Tengerstad, Lars Jacnph	

Lars-Erik Wingren,  
Dan Schneider  
juristfirma,  
Maria Winström,

Anders Saldén  
(Riksbanken, UD)

Hans Olle  
Frömin