## DOKUMENT 1 – 6

Skyddet för vår demokrati i Regeringsformen mm

Program för Rättsstaten Sverige

## Regeringsformen - Program för rättsstaten Sverige

## Skyddet för mänskliga rättigheter och demokrati

I Sverige råder i nuläget stor enighet om de grundläggande värderingar som kommer till uttryck i vår gemensamma regeringsform. Garantin för att Sveriges statsskick även framgent är demokratiskt 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 statsskick och mänskliga rättigheter. Inte heller Sverige är immunt mot 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,
* utan regler om krav på närvaro av ett minsta antal närvarande ledamöter
* och med ett mellanliggande *extra* val

på bara 14 månader **upphäva våra regler om demokrati och rättigheter.**

Andra viktiga lagar, exempelvis vallagen som är grunden för våra fria val, kan ändras med *ett beslut* med enkel majoritet i riksdagen.

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 inga ändringar 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 **Tysklands** grundlag anges i artikel 79 att beslut om en ändring av det demokratiska statsskicket 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.

Efter rapporter och artiklar från Juristkommissionen och andra organisationer tillsatte regeringen i början av 2020 en utredning för Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende enligt Dir. 2020:11. Utredningen ska bland annat bedöma om

* det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring,
* det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (en s.k. kvorumregel),
* det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val,
* det bör införas en grundlagsreglering om justitierådens antal i Högsta domstolen och deras pensionsålder,
* det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning,
* Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras, och det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Kommitténs uppdrag redovisas först 2023.

Ny lag om skadestånd vid brott mot Regeringsformen Genom ett tillägg i skadeståndslagen 3 kap 4 § p 3 har införts en rätt till ersättning vid överträdelser av 2 kap. regeringsformen (RF) där skyddet regleras för de grundläggande fri- och rättigheterna. Juristkommissionen vill särskilt notera det positiva i att dess krav på grundlagsskadestånd vunnit gehör.

### Kunskap om och tillämpning av mänskliga rättigheter hos allmänheten

Det är nu mer motiverat än någonsin med utökade utbildningsinsatser om reglerna i våra grundlagar som utgör grunden för vår demokrati och enskilds rätt. Allmänhetens insikter om grundlagar och rättigheterna 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. Av Stiftelsen Rättsfondens nyligen publicerade rapport ”Aldrig hört ordet … – vaddå rättsstat?” framgår att de flesta svenska gymnasister inte vet vad ”rättsstat” betyder och att många aldrig har hört ordet. De flesta tror till och med att politiker i Sverige har rätten att avsätta obekväma domare och ändra rättsliga beslut (Stiftelsen Rättsfonden, ”Aldrig hört ordet …

– vaddå rättsstat?” – Vad vet svenska gymnasister om rättsstatens roll i en demokrati? (Rättsfondens skriftserie nr 44). Regeringen bör initiera en informationskampanj för att göra rättsstatens principer och bestämmelserna i RF, FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter, Europakonventionen, EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt relevanta EU-direktiv mer kända hos allmänheten.

Juristkommissionen föreslår

* I regeringsformen tas in en särskild regel om att det demokratiska statsskicket och mänskliga rättigheter inte kan avskaffas då detta är en naturlig del av den svenska statsbildningen;
* I regeringsformen intas regler om
  + att en ändring i grundlag förutsätter två beslut i riksdagen;
  + med ett mellanliggande ordinarie val;
  + att det vid det andra beslutstillfället föreligger en kvalificerad majoritet med 2/3-delar;
  + att kvorumregel införs - minst 80 % av samtliga riksdagsledamöter ska delta i de två besluten;
  + att tiden mellan det första beslutet och det mellanliggande valet förlängs till 12 månader.
* I regeringsformen intas en reglering av existensen av domarnämnden, dess sammansättning och dess mandat att ge ett förslag på domare vid tillsättning eller ta beslut därom, för att säkerställa dess och domstolarnas oberoende av regeringen;
* Vissa för demokratin centrala lagar, inklusive vallagen, uppgraderas så att de på samma sätt som riksdagsordningen blir semikonstitutionella enligt 8 kap. 16 § regeringsformen, dvs. ändras på samma sätt som för grundlagsregler;
* Översyn av rättighetskatalogen i 2 kap. RF görs i syfte att de rättigheter och friheter som kommer till uttryck där motsvarar Sveriges internationella åtaganden;
* I förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning respektive kommittéförordningen förs in bestämmelser som innebär en skyldighet att beakta de mänskliga rättigheterna vid regelgivning och inom ramen för statliga utredningar;
* Reglerna om grundlagsskadestånd tas in i regeringsformen och att det vid överträdelser av 2 kap. regeringsformen ska utgå kompensation för kränkningar; endast ett uttalande från domstol om att kränkning skett är inte acceptabelt;
* I mål om ”Grundlagsskadestånd” ska tillämpas de principer juristkommissionen framfört i avsnittet 2.1 om enskildas ekonomiska möjligheter att effektivt kunna hävda sina mänskliga rättigheter.
* Kunskap om och hur ett skydd kan åberopas i grundlagarna, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och FN:s kärnkonventioner tas in i alla läroplaner och kursplaner för grundskola och gymnasieskola liksom i utbildningar på högskolenivå;
* Kunskapen hos domare inklusive nämndemän, åklagare och ombud i domstol samt särskilt domare i förvaltningsdomstolarna, förbättras genom återkommande utbildning om grundlagarna, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och FN:s kärnkonventioner och om konventionskonform tolkning;
* Offentligt anställda utbildas och ges kännedom om innebörden av lagprövningsinstituten i RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § om prövningen av föreskrifts överensstämmelse med grundlag och överordnad författning i syfte att göra deras uppgift som grundlagens väktare mer allmänt känd;
* Offentligt anställda får i samband med anställningen och fortlöpande en obligatorisk utbildning, om grundlagarna och mänskliga rättigheter;
* En utredning görs om möjligheten för myndigheter att i ett ärende där enskilda personer är berörda alltid informerar denne om de i ärendet tillämpliga mänskliga rättigheter.

## 2. Granskning av Sveriges efterlevnad av de mänskliga fri- och rättigheterna - Program för rättsstaten Sverige

## Oberoende granskning av Sveriges efterlevnad av de mänskliga fri- och rättigheterna

När mänskliga rättigheter ifrågasätts och kränks i Sverige, Europa och globalt blir det allt viktigare med en oberoende nationell institution som granskar alla aktörer i Sverige, inkluderande riksdag, regering, myndigheter, ombudsmän och privata aktörer.

Det har inrättats ett institut som började arbeta i januari 2022 med stöd i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (MR-institutet). Juristkommissionen välkomnar att det har inrättats ett institut för mänskliga rättigheter. MR-institutets uppdrag är att följa, undersöka och rapportera om hur rättigheterna genomförs i Sverige. MR-institutet har ett brett mandat och ska till exempel kunna titta på och analysera diskriminerande mönster såsom systematisk, etnisk diskriminering. I lagen anges att MR-institutet ska rapportera om sitt arbete till regeringen.

Juristkommissionen anser att det vore lämpligt om MR-institutet även rapporterade direkt till riksdagen, vilket skulle kunna bidra till dess oberoende.

Att främja, skydda och övervaka mänskliga rättigheter och samtidigt vara en oberoende mekanism är uppgifter som i högsta grad är motiverade av Sveriges åtagande genom anslutningen till FN:s och Europarådets konventioner. Ett problem med MR-institutet är dess oberoende. Ett krav från många håll har varit att MR-institutet på samma sätt som JO och Riksrevisionen skulle placeras under riksdagen. I stället blev det en myndighet under regeringen. En sådan ordning gör att oberoendet för MR-institutet borde säkras genom att regleras och ges ett skydd i grundlagen. Med ett grundlagsskydd blir MR-institutet svårare att lägga ned vid tillfälliga politiska förändringar.

En annan viktig fråga är det civila samhällets roll, inflytande och delaktighet i MR-institutet. Det ska etableras ett ”Råd för de mänskliga rättigheterna” där det civila samhället ska involveras. Detta är avgörande för trovärdigheten, förankringen och tillgången till värdefull kompetens i MR-institutets arbete.

Det är vidare av yttersta vikt att MR-institutet har en budget att arbeta med som säkerställer tillräckligt med resurser för att bedriva arbetet. Detta är en bärande del i Parisprinciperna som utgör utgångspunkten för ett svenskt MR-institut. Resurser behöver ställas till förfogande. Detta finner särskilt stöd i artikel 33.2 angående ”Nationellt genomförande och övervakning” och allmän kommentar 7 i Funktionsrättskonventionen.

Juristkommissionen föreslår:

* MR-institutet bör få ett starkare oberoende gentemot regeringen genom ett grundlagsskydd;
* Det ska säkerställas att en flerårsbudget för MR-institutet är sådan att det kan fullgöra sina skyldigheter enligt Parisprinciperna och Funktionsrättskonventionens krav och vara en effektiv kraft för att främja, skydda och övervaka de mänskliga rättigheterna i Sverige;
* Rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen kompletteras så att MR-institutet och andra får möjlighet att göra ”amicus briefs” i nationella rättsprocesser som aktualiserar kränkningar av mänskliga rättigheter på sätt som föreligger enligt processreglerna i Europadomstolen.
* MR-institutet ska huvudsakligen arbeta med rättighetsfrågor med anknytning till Sverige och därtill samverka med internationella instanser vid deras bevakning av de mänskliga rättigheternas efterlevnad i Sverige.
* MR-institutet tar ansvar för att bevaka att staten genomför rekommendationer inom Universal Periodic Review och annan periodisk granskning inom FN tillsammans med civilsamhället.

**Nr 3** **Domstolarnas oberoende - Program för rättsstaten Sverige**

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

### Tillsättning av domare och domarnämnden

### Domarnämden har som syfte att mini­mera ett politiskt inflytande vid regeringens tillsättningar av domare och skydda domstolarnas oberoende. Domarnämden har till uppgift att förbereda tillsättningar av domare och ska garantera att tillsättningar inte sker på politisk grund. Domare utnämns efter förslag från domarnämnden av regeringen. Domarnämden ger regeringen tre förslag på personer för respektive tillsättning och regeringen kan välja en av dessa tre eller underlåta att tillsätta. Vad avser Domarnämdens oberoende i sig ska det noteras att Domarnämdens regleras i vanlig lag och det är till och med så att regeringen utser dess ledamöter, förutom de två ledamöterna som utses av Riksdagen.

Ett reellt skydd mot politiskt inflytande och ett oberoende förutsätter att domarnämndens självständighet och representativa sammansättning regleras och skyddas i regeringsformen. Om regeringen formellt även i fortsättningen ska utnämna domare till tjänster i domstolarna förutsätter det att utnämning av domare från regeringens sida endast kan ske enligt **ett** förslag från domarnämnden. Endast sakliga grunder, som skicklighet och förtjänst, (5 § regeringsformen) ska dessutom ligga till grund för bedömningen av lämpligheten meriter ska ligga till grund för bedömningen av lämpligheten.

På sätt som föreligger idag ska domar­nämnden ha en representativ oberoende sammansättning som innefattar representanter från riksdagen, advokatsamfundet, domarkåren och högsta domstolarna och utgöra majoriteten i nämnden. Det ska dock noteras att direktivet till grundlagsutredningen inte uppmärksammat den svaga ställning domarnämnden har. Det finns en svag förhoppning att utredningen löser frågan om domarnämndens oberoende.

Högsta domstolarnas oberoende

En aspekt på skyddet för de högsta domstolarnas oberoende är regleringen av antalet ledamöter i de högsta domstolarna. Den nuvarande regleringen innebär att det i vanlig lag läggs fast ett minsta antal ledamöter i vardera Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Det regleras att det

”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 med regeringen 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 även pensionsåldern grundlagsfästas för justitieråd. Dessa frågar är nu föremål för förslag från Grundlagsutredningen som lägger sitt förslag under 2023.

### Domstols­verkets styrning

En viktig del i domstolarnas självständighet är förstås hur Domstols­verkets styrning och verksamhet utformas. Domstolsverket är idag en s.k. enrådsmyndighet och generaldirektören har liksom vid andra myndigheter ett insynsråd till sitt stöd. Domstolsverket bör ledas av en styrelse i vilken majoriteten är domare och på det sättet få en självständighet i förhållande till regeringen. Styrelsen bör även ges mandatet att utse myndighetens chef, vilket kan förbättra dess självständighet. Vem som tillsätter domstolsverkets styrelse bör även regleras särskilt för att utesluta en politisk styrning. Även denna fråga är nu föremål för förslag från Grundlagsutredningen som lägger sitt förslag under 2023.

### Justitiekanslern roll

Justitiekanslern (JK) existens och verksamhet är delvis bestämd i regeringsformen. JK har, utöver att bland annat företräda Staten i mål där Staten är instämd i domstolarna, att även på regeringens uppdrag övervaka och vidta åtgärder, exempelvis utreda och vidta disciplinära åtgärder mot domare i domstolarna och advokater. JK, som dessutom är ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område, tillsätts av och lyder under regeringen

JK Mari Heidenborg har under 2022 själv aktualiserat faran för att denna uppgift **-** att kontrollera domstolarna, deras domare samt advokaterna - under en populistisk och auktoritär regering som tillsatt en lojal JK skulle kunna använda JK för att påverka domare och advokater. Att detta kan innebära en fara för vår demokrati och domstolarnas självständighet är ingen omöjlighet om vi får en populistisk och auktoritär regering.

JK Mari Heidenborg föreslår själv att denna roll som övervakare av domstolarna tas bort från JK:s uppgifter.

Förhållandet mellan riksdagen, regeringen och domstolarna

Det finns en grundregel i förhållandet mellan riksdagens ledamöter och domstolarna och mellan regeringens ministrar och domstolarna.

Den innebär att det inte ska förekomma någon inblandning i enskilda och pågående mål från riksdagen, dess politiker och regeringens ministrar. Detta har till syfte att respekt och skydd ska föreligga för domstolarnas oberoende.

Frågan är då hur överträdelser kan hanteras från riksdagens ledamöter och ministrar. Vad gäller ministrar så kan de anmälas till konstitutionsutskottet där kritik kan framföras och i allvarliga fall kan misstroendevotum tas upp i riksdagen. Vad det gäller riksdagens ledamöter så finns det inga särskilda regler. Talmannen är i viss mening ordningsman och kan begränsa riksdagens ledamöter när de uppträder olämpligt i kammaren – se Riksdagsordningen 6 **Kap 16 §** men inte när de som företrädare för riksdagen annars uttalar sig olämpligt eller i strid med grundregeln om att respektera domstolarnas oberoende.

I ett känt fall från 2023 uttalade sig justitieutskottets ordförande gällande en tingsrättsdom som inte vunnit laga kraft och som överklagats och kritiserade domen med starka fördömanden. Lennart Strinäs, chefsrådman i Malmö tingsrätt, skrev att han ansåg det vara ”ett fullständigt häpnadsväckande uttalande från justitieutskottets ordförande gällande en tingsrättsdom”…. ”Är detta en retorik vi ska vänja oss vid finns det anledning till stor oro”. Han menande att ett upprepande skulle kunna skada förtroende för domstolarna och deras oberoende.

Frågan innefattar många aspekter som yttrandefrihet och lagstiftarens makt och samtidigt den känsliga frågan om gränsdragning mellan politiken och dömandet. Det finns idag ingen som helst begränsning för politiken att generellt se över effekterna av domstolarnas dömande för samhället i stort eller på vissa områden och behovet därav att se över gällande lagar. Men det är också helt klart att det inte ska finnas någon inblandning i enskilda och pågående mål från riksdagens ledamöter, politiker och ministrar.

Juristkommissionen saknar idag regler i Regeringsformen, Riksdagsordningen eller Yttrandefrihetsgrundlagen - som utöver den kutym som idag gäller om icke inblandning – som mer påtagligt reglerar förhållandet mellan riksdagens ledamöter och domstolarna och mellan regeringens ministrar och domstolarna och som bättre skyddar domstolarnas oberoende.

Juristkommissionen föreslår:

* I regeringsformen intas en reglering av existensen av en Domarnämnd, dess sammansättning och dess mandat att självständigt utse domare i syfte att stärka dess och domstolarnas oberoende av regeringen;
* 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 från bägge dom­stolarna vilket bör framgå av Regeringsformen.
* Domstolsverket ska ledas av en styrelse i vilken majoriteten är domare och styrelsen har mandatet att utse myndighetens chef och styrelse utses under former som förhindrar politisk styrning.
* Justitiekanslerns roll som övervakare av domare tas bort och läggs inom ramen för en enhet under Domarnämden eller Domstolsverket.
* En utredning får i uppdrag att utreda och föreslå regler i Regeringsformen, Riksdagsordningen eller Yttrandefrihetsgrundlagen som kan innebära att respekt för och garant för domstolarnas oberoende i förhållande till politiken, riksdagens ledamöter, regeringens ministrar.

## 4. Domstolarna och myndigheter tillämpning av fri- och rättigheter - Program för rättsstaten Sverige

**Frågan är om och hur domstolarna och myndigheterna tillämpar fri- och rättigheter.**

Kunskapen hos domstolar och myndigheter om Europakonventionens och andra regler om mänskliga rättigheter i grundlag och FN konventioner behöver förbättras. Dessa regler förbises ofta helt vid myndighetsbeslut och domsskrivning.

Advokater och ombud som åberopar grundläggande fri- och rättigheter i Europakonventionen, andra konventioner eller i RF bemöts tyvärr ofta av domskäl som endast innefattar ”vad käranden i övrigt har anfört föranleder ingen annan bedömning”. Någon genomgång eller analys av åberopade regler sker ofta inte. Det finns skäl för att särskilt notera bristerna i detta avseende hos förvaltningsdomstolarna, särskilt i första instans. Tillämpningen av lagprövningsinstituten i RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § om prövningen av lags överensstämmelse med grundlag är en viktig uppgift som bör vara mer allmänt känd. Idag förekommer sällan ens en diskussion om en viss lag eller annan reglering överensstämmer med grundlagarnas regler efter det att lagen accepterats av riksdagen. Endast inom ramen för regeringens propositioner till riksdagen och Lagrådets hantering förekommer eventuellt en frågeställning om ett lagförslag överensstämmer med grundlagarna.

Myndigheter, kommuner och domstolar bör även informeras om sin skyldighet att i sin rättstillämpning tolka lagstiftning i förhållande till av Sverige ingångna konventioner. Om det går ska svensk lag ges en sådan innebörd att den iakttar konventionernas regler, det vill säga göra en konventionskonform tolkning när lagtexten ger utrymme. Kunskaperna brister även bland både statligt och kommunalt anställda. Detta bör motivera att de offentligt anställda vid anställning obligatoriskt och fortlöpande informeras om de grundlagsskyddade mänskliga rättigheterna.

Juristkommissionen hävdar att brister i domstolarnas och myndigheternas tillämpning av de grundläggande fri- och rättigheterna drabbar de svagaste i samhället, de som har störst behov av skydd för sina rättigheter. Särskilt förekommande är detta på funktionsrättsområdet där diskriminering är vanlig.

### Brister i de allmänna domstolarnas tillämpning av rättigheter

 På en konferensens i Brighton den 19 och 20 april 2012 gjorde Europarådets ministerkommitté följande uttalande:

Angående genomförande av Europakonventionen på nationell nivå:

Ett fullständigt genomförande av konventionen på nationell nivå kräver att konventionsstaterna vidtar effektiva åtgärder för att förhindra kränkningar. Alla lagar och policyer bör formuleras, och alla statliga tjänstemän bör fullgöra sina skyldigheter, på ett sätt som ger full effekt åt konventionen. Konventionsstaterna måste också tillhandahålla medel genom vilka rättelse kan sökas för påstådda överträdelser av konventionen. Nationella domstolar bör ta hänsyn till konventionen och domstolens rättspraxis. Sammantaget bör dessa åtgärder minska antalet kränkningar av konventionen. De skulle också minska antalet välgrundade ansökningar som läggs fram till domstolen och därigenom bidra till att underlätta dess arbetsbörda ([CM (2012)85](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM(2012)85)-15 May 2012).

Under Avdelning 4 nedan redogörs närmare för att de allmänna domstolarna uppenbarligen har problem med att hantera enskildas rättigheter i samband med mål om indirekt diskriminering både utifrån nationell lag och regler i Europakonventionen. De regler som föreligger om delad bevisbörda, godtagbart syfte och hur proportionalitets-prövning ska utföras enligt diskrimineringslagen tillämpas inte.

I ett rättsutlåtande av Susanne Fransson Docent i rättsvetenskap vid Göteborgs universitet

2021-03 12 anför hon följande:

”Någon proportionalitetsprövning kommer som huvudregel inte till stånd i allmänna domstolar. Det kan därmed ställas tvivel om den materiella rättssäkerheten, om rättegången är rättvis, om effektiviteten m.m. (mål C- 18/12 Asociata Accept). De allmänna domstolarna behöver, uppenbarligen, vägledning av Högsta domstolen när det gäller att tillämpa regeln om indirekt diskriminering, särskilt avseende motbevisningsledet. Målen *NJA 2014 I och II s. 499*, där HD gav vägledning avseende frågan om beräkningen av diskrimineringsersättning har i mycket hög grad gett prejudicerande effekter i de allmänna domstolarna. Högsta domstolen behöver ta samma ansvar när det gäller frågan om tillämpningen av förbudet mot indirekt diskriminering. Detta är av stor betydelse för rättstillämpningen.

………..

Tingsrätternas och hovrätternas behandling av motbevisningsledet i regeln om indirekt diskriminering, brister överlag, i konsekvens och stringens. Det görs, utifrån vad som framgår av domskälen, ingen prövning av det berättigade i syftet om detta framgår av en normativ källa. Domstolarna har i hög grad godtagit motbevisning i fråga om fakta rörande syftet med särbehandlingen. Särskilt i de fall syftet kan berättigas genom anvisningar eller föreskrifter från myndigheter som Skolverket och Arbetsmiljöverket. Jag menar att en prövning av de angivna skälen ska göras såvida parterna inte är överens om att syftet är berättigat och att syftet därmed inte är tvistigt.

Om syftet anses berättigat följer att domstolarna per automatik tycks komma fram till att de medel som används också är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Det förefaller som domstolarna stannar vid att om skälen är sakliga, syftet är berättigat, så behöver detta ej prövas. I stället för att pröva varje rekvisit för sig, och placera bevisbördan för detta på svaranden, bäddas rekvisiten samman och ett cirkulärt resonemang förs. Värdeomdömen förstärker dessutom detta (se t.ex. Svea hovrätt mål nr FT 8377–19 och FT 3697–19 samt underinstanserna). …………….”

Juristkommissionen anser att det inte är acceptabelt att någon proportionalitetsprövning i diskrimineringsmål som huvudregel inte kommer till stånd i allmänna domstolar på sätt som lagstiftningen och Europakonventionen föreskriver. Detta gör att det kan ställas tvivel om rättssäkerhet och om rättvisa rättegångar. I vissa mål där de allmänna domstolarna uppenbart brister har statliga myndigheter varit motpart. Trots att förhållandena i målen uppenbart gett en oproportionell effekt för de enskilda personer som berörts underlåter två tingsrätter, tre hovrätter och HD att ens beröra eller nämna de fakta som skulle ligga till underlag för bedömningen av proportionalitet. De enskilda frågar sig naturligtvis om detta berodde på en illa dold lojalitet med myndigheten. De allmänna domstolarna behöver, för att enskilda inte ska drabbas av fortsatt rättsosäkerhet, uppenbarligen, vägledning av Högsta domstolen när det gäller att tillämpa regeln om indirekt diskriminering, särskilt avseende motbevisningsledet. Detta är av stor vikt för rättstillämpningen.

### Förvaltningsdomstolarna

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 år 1988, efter bakläxa i Europadomstolen, innan en lag om rättsprövning infördes, som innebar att alla förvaltnings­beslut som berör den enskildes rättigheter ska kunna prövas i domstol. Dessförin­nan hade en stor utredning i början av 1900-talet lett till att Regeringsrätten (numer 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 anses det att den gamla kulturen lever kvar i våra förvaltningsdomstolar.

Förvaltningsdomstolarna präglas av ett lågt oberoende, en ovilja att slå fast rättsläget och skapa prejudikat. Att förvalt­ningsdomstolarna är lojala med myndigheterna har ett brett stöd i doktrinen. Se Matthias Abelin 2019 A Swedish Dilemma – Culture and rule of law in Swedish sickness insurance) och i annan forskning (Joakim Nergelius, Sara Stendahl, Daniel Bjerstedt, Olof Ställvik och Inspektionen för Socialför­säkringen). Slutsatsen 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.

#### **Rättvis rättegång i förvaltningsdomstolarna?**

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. ISF visar att Försäkringskassans processföring 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 verksamheten 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. ISF har på uppdrag av regeringen granskat hur Försäkringskassan tillämpar utredningsskyldigheten vid handläggning av sjukpenning och aktivitetsersättning där myndigheten har avslagit ansökan.

ISF:s granskning 2021 visar

* att det finns tydliga utredningsbrister i 11 procent av granskade avslagsärenden. IFS finner att Försäkringskassan inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet.
* Tydliga brister i utredningar gäller åtgärder som Försäkringskassan borde ha genomfört, eller borde ha genomfört på annat sätt, och som sannolikt skulle ha kunnat påverka myndighetens beslut.
* I 89 procent bedömer ISF att myndigheten har uppfyllt sin utredningsskyldighet, men i flera av dem finns det ändå brister i kvalitet eller i enskilda moment i utredningen.

Förvaltningsmål är många gånger komplicerade och de myndigheter som är part i målen har en stor fördel med sina resurser och anställda jurister. Enskilda behöver ofta ett juridiskt ombud även i förvaltningsdoms­tol. Möjligheten att anlita ombud hindras dock dels av att den enskilde inte har rättshjälp, dels av att kostnaderna för ett biträde inte ersätts av det allmänna ens vid en framgångsrik process så­som i tvistemål och brottmål. En regel bör därför införas också i förvaltningsdomstol, att kostnaderna för ett biträde ersätts av det allmänna vid vinst men endast till den enskildes fördel (det vill säga den enskilde ska inte behöva betala det allmännas kostnader om den enskilde tappar målet).

Försäkringskassan situation med heltidsanställda jurister borde jämföras med en rätt för motparten att erhålla kostanden för ett juridiskt ombud. 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.

Den som är missnöjd bör ha rätt att få biträde av advokat eller kunnig oberoende person för att utforma sin klagan över ett beslut. Detta bygger på den omständigheten att en enskilda som normalt inte har tillgång till juridisk expertis vid utformningen av sin klagan ofta inte kan framställa saken på sätt som gör att den kan vinna framgång trots att skäl för detta har föreligger. Vidare skulle en sådan oberoende person kunna förklara för den enskilde att de beslut som tagits trots allt förefaller vara en riktig tillämpning av lag ibland.

Detta behov för enskilda av ett stöd från oberoende expertis har starkt stöd från den statistik som föreligger för avslag av klagomål i förvaltningsrätternas domar.

#### **Ändrad praxis i förvaltningsdomstolarna utan ändring i lag**

En fråga som återkommer är att det inom exempelvis socialförsäkrings­området ofta görs omfattande ändringar i förvaltningsdomstolarna av tidigare praxis som lagts fast av Högsta förvaltningsdomstolen utan att någon ändring har skett i den lagstiftning som tillämpas. Det föreligger ett antagande att detta sker på direktiv från regeringens sida om ett behov av sparande på offentliga utgifter. 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 och den grundläggande regeln om Rule of Law.

Ett exempel är fall där enskilda ansöker om sjukpen­ning. Avslagen i pågående sjukfall ökade under år 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 störst 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 år 2014 till 17,9 procent år 2017. Av rapporten fram­går även att det finns stora regionala skillnader. 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 heller av det bedömningsutrymme som lagen lämnar.

Följderna av den nuvarande ordningen är att ett gynnande beslut avseende exempelvis sjukpenning för en person med vissa klarlagda omständigheter efter en kort period på grund av en ny budget från regeringen som kommer ett nytt beslut för en annan person med samma klarlagda omständigheter bli ett negativt beslut.

Dessa skillnader i besluten sker utan att den lagstiftningen som är tillämplig på bägge fallen har ändrats. De förändringar och åtstramningsåtgärder som görs i Försäkringskassans beslut och i förvaltningsrätternas domar ska genomföras genom lagstiftning och inte i praxis. Detta finner stöd i docent och biträdande lektor på statsvetenskapliga institutionen Niklas Altermarks forskning på området (se Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring).

Juristkommissionen anser att det är angeläget och av rättsligt stor betydelse för enskilds rätt och rättssäkerhet att en översyn görs av om Sverige uppfyller grundlagens krav i 1 kap. 9 § på att domstolar i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta sak­lighet och opartiskhet och därtill bindande internationell rätt, särskilt principen om för­budet mot försämring av redan genomförda sociala, ekonomiska och kultu­rella rättigheter (se exempelvis artikel 2.1 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (SÖ 1971:41) och den grundläggande principen om Rule of Law.

**Juristkommissionen föreslår:**

* En proportionalitetsprövning i mål som avser diskriminering ska i allmänna domstolar innefatta de kriterier som lagstiftningen och Europakonventionen föreskriver. Ett nödvändigt förtydligande kan göras i lag eller en annan möjlighet är att Högsta domstolen genom vägledande avgöranden tar sitt ansvar för en rättssäker prövning av förbuden mot diskriminering i rättstillämpningen.
* Kunskapen hos domstolar och myndigheter om Europakonventionens och andra regler om mänskliga rättigheter i grundlag och FN konventioner behöver förbättras genom återkommande utbildning av offentliganställda. Idag förbises reglerna ofta helt vid myndighetsbeslut och domsskrivning.
* De allmänna domstolarna behöver, för att enskilda inte ska drabbas av fortsatt rättsosäkerhet, uppenbarligen, vägledning av Högsta domstolen när det gäller att tillämpa reglerna om prövningen av indirekt diskriminering, särskilt den delade bevisbördan då detta är av stor vikt för rättstillämpningen och kravet på rättvis rättegång.
* Tillämpningen av lagprövningsinstituten i RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § om prövningen av lags överensstämmelse med grundlag är en viktig uppgift som bör vara mer allmänt känd.
* Offentligt anställda får vid anställning obligatorisk och fortlöpande information om de grundlagsskyddade mänskliga rättigheterna.
* Det bör utredas om enskilda personer alltid ska informeras om de mänskliga rättigheter som aktualiseras i deras fall i samband med ett ärende och som berörs av handläggningen hos en myndighet.
* Utredning görs om möjligheten att enskild i förvaltningsärenden vid missnöje utan kostnad kan få en rådgivning under handläggning eller efter beslut, innefattande information om rättsläget och eventuellt utformning av överklagan, av oberoende person eller den kommunala konsumentrådgivningen;
* 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 inom socialtjänst och exempelvis LSS ska kunna prövas i större omfattning i förvaltningsdomstol;
* En offentlig utredning tillsätts för att avgöra om den skiftande rättspraxis på socialförsäkrings­området inom förvaltningsdomstolarna står i strid med eller uppfyller de rättssäkerhetskrav som ska upprätthållas vid tillämpning av lag från tid till annan med hänsyn till Grundlagens krav på allas likhet inför lagen och Europakonventionen;
* Enskilda ges möjlighet att föra passivitetstalan mot en offentlig myndighet som underlåter att verkställa ett domstolsbeslut;
* ”Kommunbot” – införs vid lag- och domstolstrots från kommuners och regioners sida;
* Kommunernas revision kompletteras med professionella legitimerade oberoende revisorer.

### 5. Public service oberoende och existens

Frågor som rör Public Service-företagens självständighet, journalistiska oberoende, finansiella grund, tekniska utvecklingsmöjligheter och, inte minst, deras reella existens är sådana som utmanas genom en rad politiska agendor i

samtiden som typiskt sett syftar till en reducering av Public Service – hädanefter kallat PS - och dess förmåga att erbjuda hela Sverige ett stort, brett och högkvalitativt utbud. Dylika reducerande agendor rör inte blott Sverige, eftersom liknande politiska strömningar med udden riktad mot PS framträder på flera håll i Sveriges närområden. Spörsmål om PS uppdrag och existensmöjligheter har av antydda skäl också stor tyngd inom EU och Europarådet..

**Utvecklingen inom Europa**

Inom EU och i Europarådet har identifierats att högerpopulistiska regeringar mer eller mindre effektivt söker begränsa PS politiska oberoende och journalistiska agenda, således med klart syfte att reducera yttrandefriheten i media och därmed knäsätta all granskning av de makthavandes utövande av sin politiska makt.

En sådan utveckling har skett i Ungern där en ny mediemyndighet med regeringstrogna ledamöter inrättats. I Polen väckte försöken att styra Public Service i och för sig starka reaktioner, något som dock inte hindrade antagandet av den medielag som trädde i kraft 2016 och som gav den sittande polska regeringen direkt inflytande över de stora radio- och tv-kanalerna bland landets PS-företag. Exempelvis har finansministern fått mandat att tillsätta och sparka dessa företags chefer. EU varnar nu för dessa illavarslande tendenser och understryker att försöken till politisk påverkan inte stämmer överens med de gemensamma europeiska värderingarna inom unionen. Marie Norbäck, medieforskare vid Göteborgs universitet, har anfört:

”Ett sätt att försöka styra public service-medier är genom anslagen. Under den ekonomiska krisen i Grekland drog man in en stor del av public service-bolagens budget. Även i Danmark, Rumänien och Bulgarien pressas public service-företagen politiskt och ekonomiskt. Public service-medierna är alltid mest utsatta på grund av den offentliga finansieringen. Att strypa pengarna till public service-företag är ett mer sofistikerat sätt att slå undan benen på den oberoende journalistiken. Det ser inte lika illa ut som att införa censur eller ändra lagar. Därför är det viktigt att man håller politikerna på tydligt behörigt avstånd för att inte förlora sin legitimitet, särskilt nu när medierna allmänt ifrågasätts.”

Inom EU har antagits Amsterdamprotokollet som berör systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst och som bekräftar att public service-medier omfattas av den inre marknaden.

Vidare bör uppmärksammas att Europarådets ministerkommitté i en deklaration från den 15 februari 2012 angående PS-media har angett att i ett demokratiskt samhälle är yttrandefrihet och fria och pluralistiska medier oumbärliga för en verklig demokrati. Media är det viktigaste verktyget för yttrandefriheten och utgör en oundgänglig möjlighet för människor att utöva rätten till yttrandefrihet och att få information i enlighet med artikel 10 i Europakonventionen. Utgångspunkten för EU:s oro är att medietjänster allt oftare utsätts för utomståendes illasinnade försök att påverka redaktionella beslut och deras förutsättningar att tillhandahålla kvalitetsmedietjänster, dvs. tjänster som produceras på ett oberoende sätt och i enlighet med goda journalistiska normer. Ståndpunkten är således att skyddet mot försök att påverka mediernas redaktionella frihet är otillräckligt och att skyddsmekanismerna för PS-mediers oberoende är olika starka.

Europarådet uppmanade redan för åtskilliga år sedan medlemsstaterna att säkerställa de nödvändiga rättsliga, politiska och organisatoriska villkoren för PS-mediernas oberoende och att tillhandahålla lämpliga medel för deras funktion. En rekommendation (Rec (96)10) har antogs om garanti för PS oberoende och den parlamentariska församlingen antog sålunda redan 2009 en strategiskt viktig och mycket framsynt rekommendation, *1878 (2009) om* *Finansieringen av public service-sändningar*, där det också framhålls att det föreligger ett behov för ett effektivt system som säkerställer att ett utnämningsförfarande och sammansättningen av styrelser för PS-media innebär en garant för oberoendet.

”Det är med stor oro för alla medlemsstater om den nuvarande modellen som inkluderar public service, kommersiella och samhällsmedier inte får ett eller får behålla ett oberoende”.

EU har i januari 2023 lagt ett förslag till ändring av europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (*European Media Freedom Act*) och om ändring av direktiv 2010/13/EU som ansluter sig till Europarådets rekommendationer. Skälen för ändring av förordningen anges vara att europeiska leverantörer av medietjänster allt oftare utsätts för försök att påverka deras redaktionella beslut och deras förutsättningar att tillhandahålla kvalitetsmedietjänster, dvs. tjänster som produceras på ett oberoende sätt och i enlighet med journalistiska normer. Detta framgår även av kommissionens årliga rapporter om rättsstatsprincipen och övervakningsverktyget för mediepluralism i medlemsstaterna. I förslaget till förordningens Kapitel II fastställs även krav på skyddsmekanismer för public service-mediers oberoende. I förordningen konstateras att PR-medier på grund av sin institutionella närhet till statsmakten och sin offentliga finansiering kan vara särskilt utsatta för påverkansförsök.

”Det är därför nödvändigt att med utgångspunkt i de internationella normer som Europarådet har tagit fram på detta område införa rättsliga garantier för public service-mediernas oberoende i hela unionen. Det är även nödvändigt att, utan att det påverkar tillämpningen av unionens regler om statligt stöd, garantera att public service-medier har en tillräcklig och stabil finansiering för att kunna fullgöra sitt uppdrag och för att ha förutsägbarhet i sin planering.”

I förordningen föreslås skyddsmekanismer för PS-leverantörers oberoende.

* Verksamhetschef och styrelseledamöter hos PS-leverantörer ska utses genom ett transparent, öppet och icke-diskriminerande förfarande och på grundval av i nationell lagstiftning på förhand fastställda transparenta, objektiva, icke-diskriminerande och proportionella kriterier.
* Deras förordnande ska fastställas i nationell lagstiftning och vara lämpligt och tillräckligt för att säkerställa PS-leverantörers faktiska oberoende.
* De får endast i undantagsfall entledigas innan deras förordnande löper ut om de inte längre uppfyller de i nationell lag på förhand fastställda villkoren för detta uppdrag eller av särskilda skäl som rör olaglig verksamhet eller allvarlig misskötsamhet såsom detta på förhand definierats i nationell lag.
* Beslut om entledigande ska vara vederbörligen motiverade, på förhand meddelas den berörda personen och kunna överklagas till domstol.
* Skälen för entledigandet ska vara offentliga.
* Medlemsstaterna ska säkerställa att PS-leverantörer har tillräckliga och stabila ekonomiska resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag i allmänhetens tjänst.
* Resurserna ska vara av ett slag som skyddar det redaktionella oberoendet.

I förslaget till förordning anges inte vem som ska tillsätta verksamhetschef och styrelseledamöter i PS-leverantörer.

**Skyddet för Public service i Sverige**

Public Service i Sverige består av Sveriges radio (SR), Sveriges television (SVT) och Sveriges utbildningsradio (UR). Dessa bolag ägs av en Förvaltningsstiftelse. Stiftelsen leds av en förvaltningsstyrelse. Denna styrelse tillsätts av regeringen efter nominering av riksdagspartierna.

Medieföretags 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 att Public Service är oberoende från såväl politiska som kommersiella intressen. Under lång tid har detta i Sverige det varit politiskt otvistigt; att ett oberoende PS är av stor betydelse för Sveriges demokratin och iakttagande av mänskliga rättigheter. Även om läpparnas bekännelse ofta tillstår det nyss sagda har flera riksdagspartier nu en agenda som hotar PS oberoende och dess breda demokratiska uppdrag, vilket kan ske genom reduktion av PS självständighet och dess förmåga att erbjuda hela svenska folket ett adekvat och kvalitativt utbud i alla de tekniska medier som mediekonsumenter numera har att tillgå, något som alltså främst kan ske genom strypt resurstilldelning.

I Sverige ska alla kunna förvänta sig att redovisning och prövning av den demokratiska processen, av myndigheternas och privata objekts verksamheter samt deras respekt för enskildas rätt ska objektivt och sakligt ske hos Public Service. Korrupta företrädare för det offentliga eller privata ska inte lämnas ifred.

Enligt radio- och TV-lagens 5 kap. 1 § (2010:696) ska

”programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet”.

Hur pass väl detta efterlevs och hur principerna om strävan efter oberoende och hur demokratiparagrafen relaterar härtill diskuteras kontinuerligt och så bör det vara. Särskilda myndigheter utför också viss granskning av PS-företagens verksamheter, se nedan. I den allmänna debatten har ofta och särskilt betonats att kravet på opartiskhet inte rimligen kan innebära att Public Service ska ha en relativiserad hållning till grundläggande människovärden, vilket måste anses vara en självfallen utgångspunkt. Det finns dock en risk för att spridning av såväl antidemokratiska som direkt lögnaktiga budskap kan förekomma, nämligen om demokratiparagrafen inte används aktivt och alltså inte får en rimlig tillämpning.

Ur ett internationellt perspektiv bör vikten av det nu pågående arbetet med att stärka public service oberoende i vårt land understrykas. I länder med mer auktoritära regimer söker regeringarna notoriskt och tämligen systematiskt ta kontroll över PS. Även i ett fullt ut demokratiskt grannland, såsom Danmark, visar aktuella erfarenheter att kraftiga nedskärningar gjorts hos Public Service-företagen, något som med tydlighet demonstrerar vad som kan ske när Public Service oberoende inte garanteras.

* **Skydd för Public Service genom nya grundlagsregler**

Flertalet av de grundprinciper som bär uppyttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen gäller även för de tre PS-företagen och även för kommersiella etermedier som till exempel TV4.

Skyddet som finns idag omfattar bland annat

**(i)** förbud mot förhandsgranskning (censur);

**(ii)** meddelarfrihet;

**(iii)** att endast de brott som anges i de bägge grundlagarna kan beivras och

**(iv)** att åtal väckas endast mot den ansvarige utgivaren.

Emellertid är själva *existensen* av en radio- och TV-verksamhet inom ramen för PS idag inte skyddad i grundlag och därmed är inte heller genomförandet av dess grundläggande syfte eller dess tillgänglighet för den breda allmänheten i de medier som konsumenterna idag har tillgång till.

Än mindre finns det skydd i grundlag för vad en sådan verksamhet ska omfatta, d v s uppdragets substans, dess finansiering, organisation, ägande och andra villkor för verksamhetens bedrivande.

Utöver att regeringen genom tillsättningen av ledamöterna i verksamhetsstyrelsen har utrymme för en politisk påverkan kan riksdagen idag när som helst med 51% majoritet ändra de beslut som fattats inför (och under) en viss sändningstillståndsperiod.

Även om riksdagen sålunda kan ha fattat beslut om fullgod finansiering för en hel tillståndsperiod om sex år, så kan riksdagen när som helst ändra ett sådant beslut, exempelvis med hänvisning till knappa ekonomiska resurser i samhället som får motivera omprioriteringar.

Som framgått ovan är manipulerande med resurstilldelning säkerligen det vanligaste instrumentet för en politisk vilja att tysta eller marginalisera ett PS-företag, således snarare än att införa censur eller andra mer klumpigt brutala instrument mot yttranden och medieinnehåll i PS-media.

I alla dessa delar anser Juristkommissionen att den svenska regleringen inte uppfyller de krav som Europarådet och EU numera ställer på skydd för PS-medias oberoende och existens. Ett tydligt grundlagsskydd är motiverat, vilket åtminstone skulle motverka snabba reducerande åtgärder beträffande PS-företags olika verksamheter.

Det ska noteras att utredningen som skulle se över tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen; ”Några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område” (Dir. 2018:51), fick i uppdrag att bland annat överväga hur oberoendet för public service kunde eller borde stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag. Detta ledde dock inte till en grundlagsreglering då flera partier i riksdagen motsatta sig en reglering. Nu är tiden mogen för en omprövning av behovet och nyttan av ett vidgat grundlagsskydd för PS och dess funktionella existens.

Faran för oberoendet hos PS och för dess finansiella resurser kan anses ha ökat efter det att den tidigare radio- och TV-avgiften sedan den 1 januari 2019 avskaffats och ersatts av en avgift via skattsedeln. Avgiften kan inte längre garanteras gå direkt till PS-bolagen. Juristkommissionen anser att detta innebär att nuvarande avgiftssystem över skattsedeln bör ses över.

Juristkommissionen vill framhålla att ur ett välmotiverat demokratiskt perspektiv bör understrykas vikten av att skapa ett effektivt skydd för PS-företagens oberoende i vårt land. Det förhållandet att regeringen tillsätter verksamhetsstiftelsens styrelse och att inget hinder finns för löpande budgetförändringar genom riksdagsbeslut eller att beslut om PS existens inte alls är reglerat, öppnar enligt Juristkommissionens uppfattning dörren för en direkt politisk påverkan och leder till att ett redaktionellt oberoende inte är garanterat.

* **Granskning och tillsyn**

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

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

Syftet med dylik lagreglering är främst att granskningen ska slå vakt om att sändningarna är opartiska och tillgodoser vitt skilda och breda intressen. Detta har PS-företagen lyckats väl med hittills och detta under många år. Det är väl belagt i forskningen att PS åtnjuter ett utomordentligt stort medborgerligt förtroende, upprätthåller en rimligt objektiv samhällsbevakning och erbjuder programinnehåll för många, stora som små, intressegrupper.

Felaktigheter och andra avvikelser från medieföretagens uppdrag ska förvisso kunna påtalas, rättas och publiceras i särskild ordning. Den nuvarande regleringen är dock otillräcklig härvidlag. Den nya branchegna Mediaombudsmannen torde inte heller i tillräcklig mån kunna tillgodose nyss antydda intressen eller, väl att märka, skydda mot politiska manipulationer som undandrar PS tjänster från den breda allmänheten. Tillgången till adekvat finansierad PS som också åtnjuter redaktionell integritet och politiskt oberoende bör i grunden ses som en medborgerlig rättighet. Detta bör bättre komma till uttryck – helst och helt adekvat på grundlagsnivå!

**Skydd för kommersiella medier**

Det ska noteras att det inte heller finns något skydd mot fientliga övertaganden av kommersiella etermedier, som till exempel TV4. Det finns många exempel på att auktoritära regimer effektivt tagit kontroll över etermedierna, antingen genom direkt statlig styrning eller genom att ägandet tagits över av den politiska maktens egna företrädare, bolag med tillräckliga finansiella resurser. Också härvidlag föreligger det behov av ett effektivt skydd för PS-media.

Juristkommissionen föreslår:

* Public service ges ett mer preciserat och förstärkt grundlagsskydd både avseende på existens och finansiellt godtagbara förhållanden.
* Ledamöterna i förvaltningsstiftelsens styrelse utses av en i grundlag reglerad nämnd som konstitueras - vad avser sammansättning och uppgift - enligt regler som anges i grundlag på samma sätt som förslaget om en grundlagsreglerad domarnämnd (se ovan);
* Tillägg i grundlagen görs i följande delar av RF:
  + - av en ny **punkt 7 i RF 8:2** med lydelsen: ”*existensen av och grunderna för radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst*”.
    - i **RF 8:17 tredje stycket**: ”*Första stycket tillämpas också vid stiftandet av sådan lag som avses i RF 8:2 § första stycket punkterna 4* och 7*.”*
    - *i* **RF 8:18** andra stycket tredje meningen: ”*Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i RF 8:2 första stycket punkterna 4 och 7 tillämpas RF 8:17 § första stycket*.”
* Public Service finansieras av en public service-avgift som behandlas utanför statsbudgetens utgiftssida.

## 6. Yttrandefrihet, meddelarfrihet och public service oberoende - Program för Rättsstaten Sverige

### Yttrandefrihet och meddelarfrihet

Under november 2022 lade regeringen fram proposition 2021/22:55 som innebar att brotten utlandsspioneri, grovt utlands­spioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete skulle införas i brottsbalken. Riksdagen antog förslaget och de nya bestämmelserna trädde ikraft 2023.01.01. Det blev straffbart att exempelvis röja hemliga uppgifter som kunde skada Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation**. En gärning ska dock inte** utgöra brott om den ”med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig”. Obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgades också. Dylika brott kom också att falla inom ramen för listan över tryck- och yttrande­frihetsbrotten. Ytterligare effekter av de nya reglerna är såväl att meddelarfriheten samt anskaffarfriheten begränsas.

Konstitutionsutskottet (KU) meddelade den 10 november 2022 följande:

”KU föreslår att riksdagen säger ja till regeringens förslag till lagändringar och grundlagsändringar. Ändringarna innebär bland annat att utlandsspioneri ska kriminaliseras och införas som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Förslagen om grundlagsändringar är ett så kallat vilande förslag, vilket innebär att riksdagen har tagit ett beslut i den delen vid ett tidigare tillfälle. ……………

Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas

Lagförslagen innebär även bland annat att utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri införs som meddelar- och anskaffarbrott i grundlagarna. Lagändringarna innebär begränsningar av meddelarfriheten och anskaffarfriheten, alltså rätten att meddela och anskaffa uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medieformer.” .¨Eftersom ovan nämnd proposition innefattade en grundlagsändring skulle denna röstas igenom i riksdagen två gånger under två olika mandatperioder. I april 2022 röstade en majoritet i riksdagen igenom förslaget första gången. Efter valet 2022 samma år i november godtogs förslaget en andra gång.

Den nya lagen började alltså gälla den 1 januari 2023. Riksdagen valde att ta snabbspåret för denna grundlagsändring. KU beslutade att denna ändring kunde ske utan att följa den grundläggande bestämmelsen i RF 8:14 som kräver en period om 9 månader mellan första riksdagsbeslutet och genomförande av det allmänna valet, men som också godtar att ett snabbare förfarande kan ske – alltså från april till november 2022 för hela processen såvida 5/6-delar av KU godtar detta. Detta motiverar dock kommentaren ”fort men fel.

I propositionen 2021/22:55 angavs bland annat att ett straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas till att omfatta även grovt oaktsamma gärningar som har sin grund i utlandsspioneri. I förarbetena ges dock inte några exempel på utländska stater som vid ens vid något enstaka tillfälle anfört kritik mot grundlagsskyddade medier som skulle ha medfört diplomatiska konflikter. Frågan är varför det ansågs föreligga skäl för att genomföra sådana inskränkningar som framför allt har allvarlig betydelse för meddelarfriheten och anskaffarfriheten. Det mycket fundamentala inslaget i svensk yttrande- och informationsfrihet, att uppgiftslämnares anonymitet skyddas, har nämligen därmed fått ett betydande avbräck. Vissa andra undantag finns visserligen sedan länge, men de är få och strikt angivna i svensk lag. Emellertid framstår de nya inskränkningarna som diffusa, likväl vittgående, och i sak omotiverade.

Juristkommissionen konstaterar sålunda att med den nya bestämmelsen införs en omvänd ordningen. Meddelarfrihet gäller inte för hemliga uppgifter utom i de fall där det är ”*försvarligt*” att lämna uppgifterna. En gärning ska med andra ord inte utgöra brott om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Problemet är att begreppet ”försvarligt” har sådan elasticitet som ger betydande utrymme för oprecisa tolkningsmöjligheter, något som med all san­nolikhet kommer att hämma såväl journalisters som ansvariga utgivares arbete när det gäller angelägen nyhetsrapportering. Vad som kan bedömas som försvarligt är omöjligt för en uppgiftslämnare att förutse och avgörs ytterst först i efterhand av domstol. Även vid ett friande utslag kan skadan redan vara skedd och uppgiftslämnaren röjd. Den absolut allvarligaste följden av att ta bort meddelarfriheten är att redan den ovisshet som de nya bestämmelserna ger upphov till får potentiella uppgiftslämnare att dra sig för att alls lämna informationer. Journalister kan inte längre hänvisa till att de har tystnadsplikt. Incitament till att avstå från meddelande och rapportering blir självfallet starkare i de fall som är svåra att bedöma i förhand, särskilt för mindre medie­redaktioner som inte har betydande resurser för research eller för att försvara sina ställningstaganden. Eftersom det i första hand är regeringen som ansvarar för utrikespolitiken blir det också regeringen som ytterst avgör vilken rapportering som i det enskilda fallet kan medföra allvarligt men för Sveriges internationella relationer.

**Fyra exempel** på konsekvenser av lagen:

* Den svenska FN-diplomaten och sedermera ambassadören Anders Kompass  [valde 2014–2015 att läcka dokument om hur FN-soldater begått övergrepp](https://www.dn.se/nyheter/anders-kompass-jag-gjorde-bara-mitt-jobb/) på barn i Centralafrikanska Republiken. Om detta skett efter den 1 januari 2023, skulle han riskera att anses ha skadat Sveriges relationer med FN så pass allvarligt att han kunde åtalas för utlandsspioneri! Och skulle [SVT:s ”Uppdrag granskning”](https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/13075703)  då valt eller vågat att fortsätta gräva och komma med nya avslöjanden i anslutning till Anders Kompass arbete?
* Det skulle förmodligen vara svårt för ”Uppdrag granskning” att publicera ett avslöjande av att franska och svenska FN-soldater torterat en fånge i Demokratiska republiken Kongo, såsom faktiskt skedde år 2003. Och nog är det så att [Ekots avslöjanden år 2013](https://sverigesradio.se/artikel/4998896), om Total­försvarets forskningsinstituts långtgående planer på att hjälpa Saudiarabien att bygga en avancerad vapenfabrik, sannolikt skulle vara brottsligt numera från och med 1 januari 2023.

Lagändringen innebär enligt Juristkommissionen en sådan allvarlig begränsning av yttrande- och informationsfriheten som helt enkelt inte är acceptabel. Uppgifter om övergrepp och skenargument för att motivera en internationell militär eller kanske humanitär insats riskerar att stanna i det fördolda. Ansvar kan därmed inte utkrävas av beslutsfattare och makthavare. Juristkommissionen anser därför att dessa regler som främst begränsar meddelarfriheten och anskaffarfriheten ska ändras. Härvid inställer sig också frågan om det varit möjligt att åtgärda ”problemet” med mindre ingripande åtgärder och att därmed behålla meddelarfriheten mer intakt. Men några alternativ har varken utredaren eller regeringen övervägt och konstitutionsutskottet har inte efterfrågat sådana.

Historien har en tendens att upprepas. Under andra världskriget beslutade rege­ringen om nära 300 konfiskationer av tidningar vars publiceringar lett till ”missförstånd med utländsk makt”. Bestämmelserna användes bokstavligt efter sin ordalydelse. Det är också så man ska se på de nya bestämmelserna om utlandsspioneri där enkla missförstånd nu uttrycks som ”allvarliga men”.

Bestämmelserna om utrikesspioneri lämnar som sagt ett stort utrymme för tolkningar. Var uppgiften ”hemlig” och ”ägnad” att skapa ”allvarliga men” för vårt internationella samarbete? Var gärningen ”försvarlig”? Dessa rekvisit kräver politiska överväganden. Det är regeringen som har möjlighet att anmäla en gärning till åtal för utlandsspioneri till Justitiekanslern.

Juristkommissionen föreslår:

* Den allvarliga begränsning av meddelarfriheten och anskaffarfriheten som angetts i proposition (2021/22:55) och numera i lag och grundlag är inte acceptabel.
* Juristkommissionen anser att reglerna ska ändras, åtminstone på så sätt att uppgifter om övergrepp inom en internationell militär eller humanitär insats inte riskerar att stanna i det fördolda - relevanta uppgifter ska kunna offentliggöras så att ansvar kan utkrävas av beslutsfattare och makthavare.