

Program för Rättsstaten Sverige 2023

#rättsstat

Inledning

Denna avdelning är en del av Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionens Program för Rättsstaten Sverige.

Juristkommissionen vill genom sitt program sända ett budskap till våra politiker, riksdagen, regering, myndigheter och domstolar om de brister i den svenska rättsstaten, vår demokrati och våra mänskliga fri- och rättigheter som bör rättas till. Juristkommissionen vänder sig också till massmedia, till allmänheten och till var och en som bor i Sverige för att de ska sprida budskapet om att det finns rättsområden som bör ändras så att enskilds rätt stärks i enlighet med de krav som ställs i våra grundlagar och ingångna internationella överenskommelser. Programmet är ett resultat av ideellt engagemang under åren 2018–2023, där experter på olika områden och många enskilda personer medverkat. Under ett remissförfarande och under ett flertal offentliga möten har medlemmar och andra lämnat synpunkter som lett till justeringar och tillägg i programmet. I avvaktan på politisk respons och initiativ är detta program ett viktigt steg på vägen mot en starkare svensk rättsstat.

Juristkommissionen kommer i svensk och internationell domstol att stödja varje åtgärd att pröva auktoritära och repressiva reformer som i Sverige genomförs mot enskilda personer. Det är då särskilt viktigt att våra domstolars oberoende alltjämt består och att regeringsformen och de människorättskonventioner som Sverige är bundet av får en effektiv tillämpning.

Juristkommissionen behöver fler medverkande i vårt arbete för skyddet av demokrati och mänskliga rättigheter. Du är välkommen att höra av dig. I programmets inledning finner du styrelsens förord och kommentarer till ”Rättssäkerhetsfrågor i Sverige 2023”.

Alla delar i programmet är:

Inledning

Avdelning 1

Skyddet för vår demokrati och rättssäkerhet

Avdelning 2

Enskilda personers mänskliga rätt

Avdelning 3

FN, EU och Europakonventionen

Avdelning 4

Diskriminering, rättighetsfrågor, urfolk och minoriteter

Avdelning 5

Frihetsberövande, Brott och straff

Sverige har åtagit sig att skyddet för mänskliga rättigheter i landet ska vara effektivt. Rätten till mänskliga rättigheter manifesteras i flera lagar och internationella konventioner, till exempel diskrimineringslagen (DL), regeringsformen (RF), Europakonventionen och EU-rätten.

Avdelning 2:

Enskilda personers mänskliga rätt

- 2.1 **Möjligheter att hävda sina
mänskliga fri- och rättigheter**
- 2.2 **Skyddet för enskilda personers
integritet**
- 2.3 **Hatbrott och kränkningar i sociala
medier och yttrandefriheten**
- 2.4 **Utländskt anställda och
papperslösa arbetstagare**
- 2.5 **Asyl- och migrationsrätten**

2.1 MÖJLIGHETER ATT HÄVDA SINA MÄNSKLIGA FRI- OCH RÄTTIGHETER

Sverige har även ratificerat FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR), konventionen om civila and politiska rättigheter (CCPR), konventionen mot alla former av rasdiskriminering (ICERD), konvention mot alla former av diskriminering mot kvinnor (CEDAW) och konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

En rättighet är effektiv om den som påstår att den har blivit kränkt har en möjlighet att rättsligt få sitt påstående prövat inför nationella myndigheter och domstolar, och att få rättelse eller gottgörelse om det kan konstateras att kränkning skett. Detta följer av främst av regeringsformen och Europakonventionens artikel 6 och 13 samt rättsstatens principer. 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 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 till stånd och därmed att ha rimliga utsikter till framgång vid en kränkning av en mänsklig rättighet så kan det ifrågasättas om det har skett en reglering och inkorporering av de mänskliga rättigheterna på ett juridiskt acceptabelt sätt. Det räcker med andra ord inte att rättigheter finns på papper utan de måste även vara juridiskt reella och 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 aktörer som både tar initiativ och har ekonomiska förutsättningar att driva mål.

Frågan är då om en enskild person idag har ekonomiska möjligheter att få en kränkning av rättigheter prövad i domstol, givet hur rättegångskostnader hanteras i svensk rätt och praktik. 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 mål.

Reglerna för rättshjälp är idag mycket begränsade:

- Bara den som inte har en försäkring som täcker (delar av) kostnaderna för sin tvist kan ha rätt till rättshjälp. Om de som inte har en försäkring, men på grund av din ekonomiska situation borde ha haft en sådan, kan de inte heller få rättshjälp.
- Den som har en inkomst på mer än 260 000 kronor per år, har inte rätt att få rättshjälp.
- Den som ska få rättshjälp måste ha behov av juridisk hjälp och det måste anses rimligt att staten bidrar till kostnader i tvisten. Denna bedömning görs av Rättshjälpsmyndigheten eller domstol (om ärendet redan finns i domstol). Denna behovsbedömning medför idag att rättshjälp näst intill aldrig beviljas inför förhandlingar i förvaltningsdomstolar.
- Som regel beviljas inte rättshjälp om ärendet/tvisten avser ett värde på mindre än ett halvt prisbasbelopp (vilket 2023 motsvarar 26 750 kr).
- Rättshjälp beviljas normalt inte heller om ärendet/tvisten är familjerättslig.
- Den som får besked om att rättshjälp beviljats måste själv betala en rättshjälpsavgift.
- Rättshjälp omfattar inte motpartens rättegångskostnader.

Det är det ekonomiska underlaget som avgör rättshjälpsavgiften. Underlaget utgörs av summan av inkomster såsom lön, pension och försörjningsstöd. Om underlaget är exempelvis mellan 200 000–260 000 kr har den enskilde att betala 40% av kostnaderna för sitt ombud. Enligt SCB var medianinkomsten år 2021, 325 500 kr för kvinnor och 390 400 kr för män. Detta innebär att de flesta inte har rätt till allmän rättshjälp.

Några punkter om rättskydd i privat försäkring:

- Försäkringar omfattar oftast inte förvaltningsmål, förenklade tvistemål och familjemål.
- Maximal ersättning för kostnad i mål kan vara 5 prisbasbelopp om inte annat anges (5 prisbasbelopp = 267 500 kr).
- Även ersättningen för samtliga tvister som uppkommer under en försäkringstid kan vara begränsad till 50 prisbasbelopp (= 2,7 milj kr).
- Självrisken kan vara 20 % av prisbasbeloppet (= 10 700 kr år 2023) samt 20% av överskjutande kostnad.
- Försäkringarna omfattar generellt motpartens rättegångskostnader vid en förlust upp till beloppstaken för försäkringen.

Det ska noteras att kostnader för en process i domstol idag ofta kommer upp i hundratusentals kronor. Detta innebär att oavsett om försäkring eller rättshjälp föreligger eller ej, så är risken påtaglig för den enskilde att få betala stora summor vid en förlust. Parallellt med detta rättshjälpssystem agerar advokater, fackliga organisationer, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och ideella organisationer som företrädare för enskilda.

Advokaterna får normalt ersättning inom ramen för försäkring eller allmän rättshjälp. Ett antal ärenden per år kan även drivas pro bono. De fackliga organisationerna och DO kan ge gratis rättshjälp. De fackliga organisationerna är viktiga aktörer men deras mandat är begränsat till arbetsmarknaden och till deras medlemmar.

Även DO är en viktig aktör men har länge valt att bara driva ”principiella” fall. DO har, vilket framgår av dess senaste årsrapporter, sedan 2020 en ny linje som innebär att fler enskilda fall ska utredas och drivas. Det bör noteras att även om både facket och DO skulle öka sitt engagemang så kommer det ändå att finnas ett stort antal fall där enskilda inte kommer att få stöd och hjälp. Men för att konkretisera rättspraxis och ändra normer måste fler fall drivas. Juristkommissionen ser därför ett behov av att flera aktörer, såsom civilsamhällesorganisationer (CSO), får ökad kapacitet att driva enskilda fall inklusive strategisk processföring för att stärka skyddet för rättigheter med rättsprocess som ett av flera medel. Exempel på sådana organisationer kan vara lokala antidiskrimineringsbyråer, Civil Rights Defenders, Talerättsfonden mot diskriminering och Centrum

för Rättvisa. Men de har i dag alltför begränsade ekonomiska förutsättningar för att kunna bedriva en sådan verksamhet.

På grund av risken för att tvingas betala både de egna och motpartens rättegångskostnader vid en förlust.

drivs det relativt få civilrättsliga fall i domstol om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Av dessa är många förenklade tvistemål (FT). Vid förenklade tvistemål behöver inte käranden stå för motpartens kostnader fullt ut vid förlust, men kan maximalt yrka ersättning om maximalt ett halvt basbelopp, dvs 26 750 kr (2023), vilket innebär att full kompensation för en kränkning inte kommer att kunna utgå. En bredare användning av FT kan eventuellt leda till att rättspraxis vid diskriminering fastnar vid låga ersättningar. Om konsekvenserna vid kränkningar och diskriminering blir starkt begränsade kan det sägas påverka rättigheternas och diskrimineringslagens effektivitet. De nämnda omständigheterna innebär sammantaget att stora grupper inte kommer att ha möjlighet att driva ärenden som rör mänskliga rättigheter till rimlig rättslig prövning. Det kan därför ifrågasättas om skyddet för den enskildes mänskliga rätt är effektivt i Sverige.

Tillämpliga rättsområden och inkomstgränser måste justeras så att betydligt fler människor kan få allmän rättshjälp. Behovsprövningen måste också göras mer generös i förvaltningsmål. (Se till exempel jur. dr/lektor i processrätt Sebastian Wejedal, "Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar"). De låga ersättningar som utgår till juridiska ombud inom ramen för rättshjälpstaxan medför därtill att det är svårt att få kompetenta jurister att ta sig an dessa mål. I ett plenummål i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2022, där frågan var om tillämpning av artikel 6 i Europakonventionen om rättvis rättegång tillerkände majoriteten inte en klagande ersättning för sina rättegångskostnader, trots att hon hade vunnit målet i sak och hade behövt juridiskt biträde för att kunna föra sin talan. HFD fann att den enskilde i ett sådant fall kan driva ett skadeståndsmål mot staten för brott mot artikel 6 i Europakonventionen i allmän domstol. HFD manifesterade en ovilja att skapa en förändring av gällande rätt på denna punkt genom praxis.

Det kan konstateras att allt för många människor i Sverige inte har tillgång till rättvisa. Det kostar alldeles för mycket rent ekono-

miskt att försöka hävda sina rättigheter. De mänskliga rättigheter som finns på papperet kan inte omsättas i praktiken, trots att Europakonventionen, som är svensk lag, innehåller en tydlig rätt till en rättvis rättegång när det gäller misstänkta överträdelser av civila rättigheter. (Se Centrums för rättvisa 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 en diskrimineringsprocess på egen hand, exempelvis att arbetsmöjligheter gått förlorade på grund av bristande tillgänglighet, är oftast inte praktiskt möjligt. Få har en sådan privatekonomi att de kan anlita advokat eller stå för eventuella rättegångskostnader vid förlust.

De svenska rättegångskostnadsreglerna och Europakonventionen som bygger på idén om ekonomiskt jämnstarka parter (equality of arms) genomförs inte i praktiken då tvisterna om fri- och rättigheter ofta är mellan enskilda personer och staten eller andra parter med helt andra ekonomiska förutsättningar. Detta innebär att de flesta inte har möjlighet att vid kränkning av rättighet få denna prövad inför domstolar eller få rättelse eller gottgörelse. Dessa förhållanden innebär enligt Juristkommissionen att Sverige inte fullt ut lever upp till att säkerställa ett effektivt rättsskydd för många av de mänskliga rättigheterna i praktiken.

Förhållandena måste enligt Juristkommissionen ändras för att skapa en rättvisa som ger en reell möjlighet för fler att hävda sina rättigheter. Annars framstår dessa rättigheter endast om en chimär. Redan nu borde gränsbeloppet för vilken inkomst man får ha för att kvalificera sig för rättshjälp kunna höjas avsevärt, något som inte har gjorts på över 20 år. Under samma period har de disponibla inkomsterna mer än fördubblats.

Eftersom det finns ett mer omfattande system för rättshjälp i brottmål som ofta handlar om mänskliga rättigheter, är det logiskt att ge motsvarande stöd vid andra fri- och rättighetsmål. Staten bör bekosta ombud eller biträde och den enskilde bör bara i undantagsfall behöva stå för rättegångskostnader. Det bör också poängteras att en individ som driver till exempel ett diskrimineringsmål också bidrar till att uppnå det som är lagstiftarens ändamål med lagen, dvs

en ändring av normer. Målet ligger således inte bara i den enskildes intresse utan också i samhällets.

Ett statligt program för att stödja pilotfall som berör lika rättigheter och språkrättigheter har varit i gång länge i Kanada, the Canadian Court Challenges Program. Programmet motiveras med att rättspraxis annars skulle utvecklas alltför långsamt. Det civila samhället har ett stort inflytande över vilka fall som ska drivas. Programmet har bidragit till ett förstärkt skydd för enskilda och en snabbare utveckling av rättspraxis. Idealet är att civilsamhället i sin bevakning av rättigheter är oberoende av staten, men intill dess civilsamhället har tillräckliga resurser för en effektiv rättighetsbevakning bör även den svenska staten ge stöd till exempelvis en rättsfond som styrs av civilsamhället. En fond som har upprättats med ett närliggande syfte är Stiftelsen Talerättsfonden mot diskriminering, med syfte att ge stöd till enskilda som driver principiellt viktiga mål och som styrs av det civila samhället och får bidrag från privatpersoner.

Lagen (2002:599) om grupprättegång skulle också kunna bidra till att fler får möjlighet att hävda sina rättigheter. Samtidigt finns det en del onödiga hinder inbyggda i lagen. Ett exempel är begränsningar i möjligheten att driva arbetsrättsliga frågor, till exempel frågor som rör lönediskriminering.

EU-domstolens slog fast i domen C-30/19 att en part i ett diskrimineringsmål kan kräva ett avgörande i sak dvs om diskriminering har förelegat - trots att motparten i målet betalat det belopp som yrkats i målet men utan att göra ett medgivande i sak dvs medger inte att diskriminering har förelegat. Detta ger anledning att se över svensk processrätt och rättsmedel för att säkerställa rättsprövning eller alternativa former för upprättelse för den som påstår rättighetskränkningar. Det ska inte räcka med bara ett medgivande av yrkat belopp i ett rättighetsmål. I samband med denna översyn bör utredningen även se över en förstärkning av lagen om grupprättegång, i synnerhet möjligheten att driva arbetsrättsliga frågor.

Juristkommissionen föreslår:

- Enskildas möjligheter förbättras för att vidta rättsliga åtgärder vid kränkningar av mänskliga rättigheter genom kraftigt förstärkta system för att säkerställa tillgång till rättvisa, inklusive via rättshjälp, rättsskydd och reglerna om fördelning av rättegångskostnader.
- Det kartläggs och sprids kunskap om vilka rättsmedel som finns för att enskilda ska kunna kräva upprättelse vid överträdelse av mänskliga fri- och rättigheter enligt FN:s kärnkonventioner, EKMR och EU-rätten när de är tillämpliga.
- Utredning tillsätts för att undersöka om effektiva rättsmedel är tillgängliga och praktiskt användbara för personer som menar sig ha blivit utsatta för en människorättsöverträdelse.
- 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.
- Den enskilde ska inte riskera att få betala motpartens kostnader när det offentliga är motpart i fri- och rättighetsmål.
- En statlig finansierad pilotfallsfond inrättas som styrs av det civila samhället där ett mål är att bidra till utvecklingen av vägledande rättspraxis på diskrimineringsområdet.
- En översyn av svensk processrätt genomförs i syfte att svensk rätt ska överensstämma med EU-domstolens dom i mål C-30/19.
- Lagen (2002:599) om grupprättegång ses över, dels för att underlätta möjligheterna att driva grupptalan, dels för att möjliggöra grupptalan i Arbetsdomstolen i arbetsrättsliga frågor inklusive frågor om lönediskriminering.

2.2 SKYDDET FÖR ENSKILDA PERSONERS INTEGRITET

Rätten till integritet tar sig många uttryck och berör flertalet rättsområden. Det kan gälla både fysisk, psykologisk och i övrigt personlig integritet. Staten är skyldig att avhålla sig från vissa integritetskränkande handlingar och att i olika sammanhang värna om den enskildes integritet. Informationssamhällets utveckling innebär nya utmaningar för den personliga integriteten. Stora mängder personuppgifter flödar i både offentlig och privat sektor, inte minst på internet. Artificiell intelligens medför svåröverskådliga möjligheter till behandling av integritetskänsliga data. Inom såväl rättsväsendet och offentlig förvaltning i stort som i privat sektor förekommer många frågor som innebär avvägningar där enskildas integritet ställs mot andra intressen.

En uppgift för den svenska rättsordningen är att upprätthålla ett starkt skydd för enskildas integritet. I regeringsformen (RF), artikel 8 Europakonventionen (EKMR) och ordinarie lag finns regler till skydd för den personliga integriteten. I 1 kap. 2 § RF anges att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Europarätten har på senare år utvecklat skyddet för integriteten, bland annat genom dataskyddsförordningen (ofta förkortad GDPR, engelska General Data Protection Regulation). Den ger enskilda rätt att bland annat få veta vilka personuppgifter om hen som behandlas och även i många fall, rätt till rättelse och radering. Dessa bestämmelser är bindande för lagstiftaren och vägledande för domstolarna och andra rättstillämpande organ. Staten får göra intrång i den personliga integriteten endast för att tillgodose ändamål som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Det får aldrig sträcka sig så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen – en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får det inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Reglerna i RF omfattar inte bara svenska medborgare, som det var tidigare, utan ”var och en” som befinner sig på svensk mark, dvs alla som befinner sig i Sverige oavsett nationalitet. Begreppet ”var och en” infördes i svensk grundlag efter inträdet i EU då EU kräver

att alla på svensk mark, inklusive personer från andra länder inom EU eller från annat land, ska kunna ställa krav på likabehandling. Det finns för icke-medborgare förhöjda risker för vissa typer av diskriminering kopplat till personuppgifter och databehandling. I Sverige har det förekommit diskriminerande och integritetskränkande registrering, till exempel polisens registrering av romer som var medborgare i Sverige (se vidare avsnittet om etnisk diskriminering). Integritetsskyddsmyndigheten har ett mycket viktigt uppdrag att utöva tillsyn över hur dataskyddsförordningens regler följs, men dessvärre stödjer myndigheten inte enskild som har lidit skada av personuppgiftsincident och skulle kunna driva talan om skadestånd. Den allmänna diskussionen i avsnitt 2.1 ovan om svårigheterna att utkräva rättigheter via rättssystemet gäller i hög grad inom integritetsområdet.

Angående vissa förslag om hemliga tvångsmedel för brottsbekämpning

I arbetet med att bekämpa brottslighet aktualiseras ofta integritetsfrågor. Det kan också gälla när stater enligt folkrätten är förpliktigade att kriminalisera vissa handlingar. Det är fallet inte minst i samband med användning av tvångsmedel som husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation, och av hemliga tvångsmedel som avlyssning av elektronisk kommunikation och lokaler. Avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och rätten till personlig integritet är i dessa fall mycket delikata. Därför är det viktigt med väl genomförd lagstiftning, utvärdering av myndigheternas tillämpning av lagarna och effektiva rättssäkerhetsgarantier för att förhindra att enskilda utsätts oproportionerligt. Det är även viktigt med tillgång till effektiva rättsmedel för det fall någons rätt har överträtts.

I betänkandet SOU 2022:19 föreslås utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. I utredningen har den personliga integriteten getts betydande uppmärksamhet. En intressant aspekt som utredningen lyfter fram är att den personliga integriteten kan värnas om utökade tvångsmedel leder till att färre brott fullbordas. Det kan naturligtvis stämma i vissa situationer, men det är svårt att avgöra om den vinsten verkligen kan uppväga riskerna för att personer som inte har begått brott blir utsatta för tvångsmedel. Förslagen

handlar delvis om att mer effektivt kunna bekämpa organiserad och systematisk brottslighet, men det kan ifrågasättas om det är lämpligt att koppla tvångsmedel till kriterier som bygger på antaganden om systematik eller organisation. Förslagen i utredningen syftar till att bekämpa brott som svårigen kan utredas effektivt med dagens regler. Eftersom teknikutvecklingen leder till nya slag av brottslighet, till exempel internetrelaterade sexuella övergrepp på barn och bedrägerier och utpressning över telefon, finner vi det rimligt att möjligheterna till effektivare brottsbekämpande insatser med en rimlig balans mot den personliga integriteten utreds.

Förslaget att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott innebär att personkretsen som kan bli föremål för detta kan bli mycket omfattande. Personkretsen innefattar naturligtvis i första hand den som skäligen misstänks ha begått gärningen och andra som kan misstänkas ha medverkat till denna. Men därtill kommer alla som den misstänkte, eller de som har medverkat till gärningen, kan ha haft kontakt med. Att på detta sätt frikoppla hemliga tvångsmedel från brottsmisstanke utgör enligt Advokatsamfundet ett paradigmskifte inom straffprocessrätten (se Remissyttrande över SOU 2022:19, <https://www.regeringen.se/4a63c1/contentassets/241b9f690afc4bea8b46c445f06d34b8/sveriges-advokatsamfund.pdf>). Samtidigt har vi förståelse för att det i vissa lägen behövs tvångsmedel riktade mot ett telefonnummer, en plats eller en viss server för att brottslighet ska kunna knytas till en person. Om regeringen skulle finna att det behövs införas hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i syfte att också utreda vem som skäligen kan misstänkas inom ramen för allvarlig brottslighet så måste regleringen innefatta rekvisit som gör att inte vem som helst av vilken anledning som helst kan bli föremål för sådan avlyssning. En proportionalitetsprincip måste alltid tillämpas och spåras i beslut om övervakning. En sådan reglering måste också tydligt tidsbegränsa avlyssningen för kortare perioder.

I utredningen föreslås att hemlig kameraövervakning och rumsavlyssning ska avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Det innebär visserligen att det inte går att förutse var åtgärden kommer att verkställas och därmed inte heller att bedöma om åtgärden är proportionerlig eller vilket intrång i den personliga integriteten

den kan medföra, men å andra sidan kan åtgärden leda till att allmänheten i större utsträckning skyddas på allmän plats. Hur detta ska genomföras i praktiken måste noga övervägas. Här blir det särskilt angeläget med en effektiv tillsyn och effektiva rättsmedel för den som felaktigt har övervakats att skapa balans i systemet. I så stor utsträckning som möjligt bör de allmänna domstolarna ha en kontrollerande funktion för att motverka felaktiga beslut.

Angående ytterligare förslag som medför intrång i enskilda personers integritet

Både regering och opposition har under senare år initierat en rad åtgärder av stor betydelse för enskildas personliga integritet.

Redan har det i praktiken skapats möjligheter för långtgående polisiära kontroller genom visitation, kroppsvisitation och kroppsbesiktning som enligt Juristkommissionens mening inte är acceptabla. I ett fall som Justitiekanslern handlagt (13 jan 2020 angående skadeståndsskyldighet för staten med anledning av polisens upprepade husrannsakingar och kroppsvisitationer) förekom följande:

Åtgärder som husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning utgör i och för sig ingrepp i en persons rätt till privatliv med mera enligt artikel 8. Som redovisats ovan finns dock som utgångspunkt lagstöd för de åtgärder det här varit fråga om; dels i 19 och 20 a §§ polislagen, dels – såvitt gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om brott – i 28 kap. 11 och 12 §§ RB. I det enskilda fallet finns utrymme för att göra olika bedömningar av om förutsättningarna enligt respektive lagrum är uppfyllda eller inte. Även om vissa bedömningar i efterhand kan ifrågasättas får ändå konventionens laglighetskrav anses vara uppfyllt i de fall det nu är fråga om. [...] Utifrån de handlingar som getts in i ärendet har polisen i Nyköping vid i vart fall 37 tillfällen under perioden mars 2017 – oktober 2019 stoppat och kontrollerat sökanden. Därutöver har han under den perioden stoppats vid ett tillfälle i Oxelösund. Vid 31 av dessa

tillfällen stoppades sökanden utan att det fanns någon misstanke om brott. Genomgående har polisen knapphändigt – eller i vissa fall inte alls – motiverat varför beslut fattats om kroppsvisitation av sökanden och om husrannsakan i det fordon han stoppats i. [...]

Vissa paralleller kan dras till liknande ärenden som varit under Justitiekanslerns bedömning. (Se t.ex. JK:s beslut den 30 maj 2017, dnr 7319–16, beslut den 10 juli 2018, dnr 5054–17, och beslut den 17 september 2019, dnr 2088–19 m.fl.) Justitiekanslern har i dessa fall konstaterat att ett ingripande kan motiveras av en mer allmän situation inom det berörda området samt att den till mc-gäng knutna kriminalitetens utbredning och intensitet kan motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör den miljön.

Det måste dock fortfarande finnas någon konkret omständighet som ger objektivet stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas (se även Justitieombudsmannens beslut den 20 februari 2017, dnr 3023–2016, och beslut den 7 november 2018, dnr 6908–2016). En persons klädsel, den omständigheten att han eller hon tidigare figurerat i samband med våldsbrottslighet och personens attityd mot polisen vid det aktuella tillfället kan inte ensamma ligga till grund för beslut om tvångsåtgärder.”

Det ovan anförda leder sammantaget till slutsatsen att polisens åtgärder mot sökanden i åtminstone ett tjugotal fall – såvitt kan bedömas utifrån den befintliga dokumentationen av åtgärderna – inte kan anses ha utgjort ett motiverat och proportionerligt ingrepp i sökandens rätt till privatliv med mera enligt artikel 8 i Europakonventionen. Det handlar om fall när husrannsakan och/ eller kroppsvisitation genomförts utan att det i efterhand kan utläsas av protokollet eller händelserapporten vilka skälen till åtgärderna varit,

alternativt att skälen angetts kortfattat till sökandens tidigare förekomst, polisens kännedom om honom, sökandens attityd, etc.

Uttalandet visar att även tillämpningen av lagarna får stor betydelse för det samlade skyddet för den personliga integriteten. Därför behöver myndigheternas tillämpning också granskas regelbundet för att säkerställa ett ändamålsenligt skydd. I en studie från Civil Rights Defenders 2017 vittnade representanter för olika minoritetsgrupper om att poliskontroller var vardag för dem. Poliserna som intervjuades i studien förklarade eventuella övertramp med att det rörde sig om mänskliga misstag eller enstaka rötägg inom kåren. Denna företeelse behöver hanteras systematiskt för att inte förtroendet för rättsväsendet ska gå förlorat. JO har konstaterat i ärendet Dnr 6855–2018 att bestämmelserna i polislagen om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål i brottsförebyggande syfte har brister och är svårtillämpade. JO vill därför att bestämmelserna ses över. JO Per Lennerbrant anförde följande i beslutet:

”Det är viktigt att dessa bestämmelser är konsekventa, tydliga och så enkla att tillämpa som möjligt för att det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken. De brister som jag lyft fram är av den karaktären att de bör lösas av lagstiftaren. Jag uppmärksammar därför regeringen på behovet av en översyn av lagstiftningen.”

Regeringen har genom Ju2022/03671 beslutat att tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål ska utredas. Det har ännu inte gjorts, men det går redan på detta stadium att ifrågasätta om en sådan ordning skulle kunna klara ett nödvändighetstest utifrån artikel 8 i Europakonventionen med flera instrument. I detta ligger att det i dagsläget måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivet stöd för ett antagande av att ett vapen eller något annat farligt föremål kan förekomma vid kroppsvisitation (se Polislagen, En kommentar,

Nils-Olof Berggren och Johan Munck, 13:e upplagan, s. 157. se vidare bland annat JO:s beslut den 13 december 2018, dnr 1807–2017, och dnr 6855–2018 Sid 8 (13), JO 2019/20 s. 298 samt JK:s beslut den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2, och den 17 september 2019, dnr 2088-19-4.3.2.). Dessutom kan förslaget ha en stigmatiserande effekt på människor boende i ett område som kommit att omfattas av en visitationszon och riskera att bidra till olika former av otillåten profilering samt splittring i samhället.

Vidare ska möjligheten till anonyma vittnen utredas (Anonyma vittnen dir. 2022:141). En tidigare utredning (SOU 2021:35) kom fram till att det inte föreligger tillräckligt starka skäl för att tillåta att personer vittnar anonymt samt att riskerna för att förtroendet för rättsväsendet försämras genom orealistiska förväntningar på vad anonyma vittnesmål kan åstadkomma (s. 370 ff.). Med anonyma vittnen lär graden av rättssäkerheten i samband med bevisningen kunna antas minska eftersom försvaret svårligen kan ifrågasätta vittnets trovärdighet.

Juristkommissionen kommer att verka för att ytterligare åtgärder av oproportionerligt integritetsinskränkande art stoppas bland annat genom remissvar och Juristkommissionen kommer stödja rättsliga prövningar av regleringens och eventuella repressiva reformers legitimitet och överensstämmelse med mänskliga rättigheter i svensk och internationell domstol.

Juristkommissionen föreslår:

- Kunskapshöjande insatser om personlig integritet som rättighet och intresse grundat på Europarätten och grundlagarna vidtas inom skolväsendet och genom offentliga informationskampanjer.
- De förslag som föreligger om visitationszoner inte utreds vidare, i synnerhet med hänsyn till riskerna för medföljande stigmatisering, diskriminering och etnisk profilering.
- Bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål i brottsförebyggande syfte görs konsekventa, tydliga och så enkla att tillämpa som möjligt för att det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken.
- Preventiva tvångsmedel och förslag som syftar till att hitta en skäpligen misstänkt vid allvarlig brottslighet behöver tydligt balanseras mot den personliga integriteten och innefatta rimliga rättssäkerhetsgarantier.
- Tillsynen över åtgärder som begränsar rätten till integritet stärks i allmänhet och i synnerhet i samband med reformer som inskränker enskildas rätt till integritet.
- All personal inom rättsväsendet som har att göra individkontroller ska ges grundläggande utbildning om vad som innefattas i förbjuden etnisk profilering.
- Att Institutet för mänskliga rättigheter ska ta initiativ för att granska förslag till regler som innefattar ingrepp i den enskildes integritet.

2.3 HATBROTT OCH KRÄNKNINGAR I SOCIALA MEDIER OCH YTTRANDEFRIHETEN

Hatbrott och nätkränkningar som förtal, olaga hot, ofredande, olaga förföljelse och olaga integritetsintrång hotar vår demokrati. Särskilt allvarligt är det när detta sker med syfte att förhindra rättvisa riksdagsval.

Staten står med anledning av internet inför helt nya utmaningar. Undertecknarna av Europakonventionen om mänskliga rättigheter hade aldrig stött på internet och sociala medier; de visste ingenting om kraften hos algoritmer eller artificiell intelligens. De faror vi står inför idag var fullständigt otänkbara då.

Utvecklingen har lett till en diskussion om huruvida våra grundläggande mänskliga rättigheter bör kompletteras. Vissa grundläggande frågor bör ställas och utredas.

- Finns det möjlighet att som en mänsklig rätt utveckla ett digitalt självbestämmande, att förbjuda otillbörliga utnyttjanden av människors personliga uppgifter?
- Kan det skapas en mänsklig rätt att få veta att algoritmerna är transparenta, kontrollerbara och rättvisa?

Hotet mot demokratin är idag av så allvarlig art att det föreligger skäl att förstärka den enskildes rätt och därmed demokratin. Det är viktigt att till exempel politiskt förtroendevalda skyddas vilket för närvarande inte kan sägas vara fallet. Men det räcker inte. Hatbrott och nätkränkningar som förtal, olaga hot, ofredande, olaga förföljelse och olaga integritetsintrång hotar grunden för demokratin.

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 mot hot och övergrepp. 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/>).

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 dagsläget är det inte bara resurssvaga personer som är mer eller mindre rättslösa i detta sammanhang. Brott beivras endast undantagsvis och de skadestånd som döms ut är låga. 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 rättsväsendet. Samma sak gäller i stor utsträckning övriga nätkränkningar. Någon haverikommission har ännu inte kommit till stånd.

Att polisen alltför ofta misslyckas med att utreda brotten finner stöd i Näthatsgranskarens skuggrapport från år 2019 Polismyndighetens arbete med demokrati- och hatbrott liksom i en rapport från år 2018 på temat av professor i polisvetenskap Stefan Holgersson vid Linköpings universitet (se <https://liu.se/nyhet/polisen-misslyckas-med-attlosa-hatbrott-pa-natet>). Bristande kunskaper, till och med osäkerhet om huruvida brott på Facebook, Twitter och liknande plattformar ens kan åtalas i Sverige, har utgjort stora hinder.

Stora regionala skillnader finns såväl vad gäller polisens som åklagarnas och domstolarnas sätt att hantera kriminaliteten vilket gör att det är tveksamt om det idag går att tala om likhet inför lagen. 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 bara ett par år har 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 skärmdumpar och liknande samt uppgifter om ID på den misstänkte förövaren. Om polisen skulle prioritera frågan och själva nationellt 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. Näthatsgranskaren har även på senare tid försvagats och kan inte på samma sätt utföra samma arbete som tidigare. Vem tar över detta arbete?

Vad gäller hets mot folkgrupp bör systematiken påverka straffets omfattning. Ofredande och särskilt olaga förföljelse via nätet borde prövas oftare. Vad ska krävas för att systematiska nätkränkningar ska nå upp till olaga förföljelse? Tillämpningen av den relativt nya straffbestämmelsen olaga förföljelse har hittills präglats av överdriven försiktighet (BRÅ:s rapport 2015:2). Något liknande gäller brottet uppvigling som när det sker på nätet av oklar anledning inte anses av rättssamhället vara lika allvarligt som när det sker i traditionella medier. Uppvigling på nätet bör prövas rättsligt i större utsträckning än vad som är fallet idag.

Oroande är även polisens bristande arbete med lägesbilder. I de fall där individer med förankring i våldsbejakande extremistmiljöer (till exempel IS och NMR) ligger bakom hatbrott och nätkränkningar bör utredningsarbetet samordnas i större utsträckning. Spaning och framtagande av lägesbilder ska vara en integrerad del av arbetet. Vidare borde kopplingar till våldsbejakande extremism vad gäller nätkränkningar föranleda allmänt åtal.

Ett större ansvar än vad som är fallet idag bör läggas på de stora plattformsägarna; Facebook, Twitter med flera. De borde ha ett absolut krav på sig att ta bort brottsligt innehåll och desinformation som utgör ett hot mot demokratiska värderingar. De måste i högre grad än vad som nu är fallet ha en skyldighet att samverka med rättsvårdande myndigheter.

Direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden antogs i april 2019. Direktivet syftar huvudsakligen till att anpassa och komplettera unionens upphovsrättsliga regelverk till den senaste tekniska utvecklingen. Direktivet är härvidlag vägledande.

Stora leverantörer av onlinetjänster för delning av innehåll föreslås få ett upphovsrättsligt ansvar *för det innehåll deras användare laddar upp* på tjänsten.

Leverantörerna ska dock inte hållas ansvariga om de agerar på visst sätt för att ingå avtal med rättsinnehavare och för att hålla olovligt material borta från tjänsten. Leverantörerna åläggs också skyldigheter i förhållande till användarna, så att olaglig användning

hindras. Särskilt har artikel 17 i direktivet betydelse på detta område. Där finns bestämmelser som reglerar det upphovsrättsliga ansvaret för vissa typer av leverantörer av informationssamhällets tjänster. Det rör sig om tjänster där det är användarna som laddar upp det innehåll som man kan ta del av med hjälp av tjänsten.

Bestämmelserna syftar till att skapa bättre förutsättningar för rättsinnehavarna att ingå avtal med tjänsteleverantörerna om ersättning för användningen av det innehåll som laddas upp av användarna utan tillstånd från rättsinnehavarna. De reglerar också vilka åtgärder tjänsteleverantörerna måste vidta för att hindra tillgång till sådant innehåll som rättsinnehavarna särskilt anmält till tjänsteleverantören. Därutöver finns bestämmelser om förhållandet mellan tjänsteleverantörer och de som använder sig av tjänsten. Inspiration kan 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 ett första steg på så vis att översättningar av strafflagar publiceras på myndigheternas hemsidor för att tillgängliggöra innehållet för fler intressenter. Problematiken är gränsöverskridande.

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 dom mot grundaren för Facebookgruppen Stå upp för Sverige, som också fälldes i hovrätten 2020 efter överklagande.

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. Vad gäller hets mot folkgrupp bör systematiken påverka straffets omfattning. Idag får en person som spridit hundratal hetsande budskap i olika kanaler på Internet ungefär samma straff som den som endast skrivit en eller ett par hetsande kommentarer på sin Facebooksida.

Vidare bör bestämmelsen om hets mot folkgrupp utformas så att lagstiftningen lever upp till FN:s rasdiskrimineringskonventions förbud mot att sprida rasistisk propaganda.

Det föreligger även ett behov av att utreda om bestämmelsen hets

mot folkgrupp ska omfatta personer med funktionsnedsättning. Det har slutligen också diskuterats om demokratibrottsaspekten ska vara en straffskärpningsgrund och hur avgränsningen i så fall ska se ut. Viktigt här är att undvika att ställa olika grupper mot varandra. Demokratin förutsätter ett brett deltagande.

Justerad straffrättslig reglering?

Frågan är hur straff utdöms enligt strafflagens bestämmelser vid hatbrott. Hatbrott finns inte som en brottskategori utan innefattas endast i en straffskärpningsregel vid annan brottslighet såsom exempelvis mord och misshandel. Förfarandet bör ges en högre prioritet i hela rättsväsendet och det bör utredas om straffskärpningsregeln i 29 kap 2 § p 7 ska ersättas med inrättande av ett nytt brott som benämns exempelvis "hatbrott" och som innefattar högre straffpåföljd på samma sätt som vid terroristbrott och grov kvinnofridskränkning.

Juristkommissionen föreslår:

- En statlig utredning tillsätts med representanter från civilsamhället för att undersöka förutsättningarna för utvecklingen av mänskliga rättigheter innefattande
 - att enskilda har ett skydd för information om denne;
 - i syfte att förhindra att information blir utnyttjande utan samtycke;
 - att enskilda har rätt att förhindra att information sprids som innefattar att de hängs ut, förtalas och förföljs i sociala medier
 - att enskilda har rätt till möjligheter till egen rättslig prövning och
 - att plattformägarna på internet ställs under tydlig demokratisk kontroll.
- Stora leverantörer av onlinetjänster för delning av innehåll ska ha ett effektivt upphovsrättsligt ansvar för det innehåll deras användare laddar upp på tjänsten.
- Leverantörerna ska åläggas skyldigheter i förhållande till användarna, så att olaglig användning hindras även där det är användarna som laddar upp det innehåll som man kan ta del av med hjälp av tjänsten.

- Demokrati- och hatbrottsgrupper inom alla Sveriges polisregioner upprättas och tilldelas erforderliga resurser för att bedriva ett effektivt arbete mot hatbrott och demokratibrott.
- Polismyndigheten arbetar med framtagandet av lägesbilder och samordning på nationell nivå vad gäller hatbrott, demokratibrott och nätkränkningar särskilt med ursprung ur våldsbejakande extremism.
- Personer som utsatts för olaga integritetsintrång, förtalas och förföljs i sociala medier ges ekonomiskt stöd och rätt till rättslig rådgivning hos civila organisationer eller advokater för framförande av krav på egna rättsliga åtgärder och rättsliga åtgärder från polis och åklagare.
- Det utreds om reglerna i BrB i 5 kap 5 § om allmänt åtal vid förtal i samband med sociala medier ger ett effektivt skydd för de som utsätts för förtal (se även avdelning 4:1 angående diskriminering).
- Det utreds om grovt förtal och om förtal med ursprung i våldsbejakande extremism miljöer ska falla under allmänt åtal.
- Åklagarmyndigheten tilldelas erforderliga och öronmärkta resurser för att prioritera åtal avseende brott med hatmotiv.
- Poliser arbetar i större utsträckning med spaning och förundersökningar vid olaga förföljelse och trakasserier med hatmotiv genom att ett omfattande spaningsarbete på nätet. Resurser öronmärks för detta ändamål (se även avdelning 4:1 angående diskriminering).
- Hatbrott ges en högre prioritet i hela rättsväsendet och det utreds om straffskärpningsregeln i 29 kap 2 § p 7 när hat är motivet vid exempelvis mord och misshandel är en effektiv rättslig reglering och ska ersättas med inrättande av en ny brottsbenämning som ”hatbrott” och som innefattar högre straffpåföljd (se även avdelning 4:1 angående diskriminering).

2.4 UTLÄNDSKT ANSTÄLLDA OCH PAPPERSLÖSA ARBETSTAGARE

På svensk arbetsmarknad saknar många utländska anställda och papperslösa arbetstagare i praktiken ett fungerande rättsskydd. Papperslösa har en ökad risk att utsättas för ovärdiga arbets- och anställningsförhållanden, som i vissa fall kan ses som människohandel och innefatta arbetskraftsexploatering. Dessa arbetstagare kan utsättas för oacceptabla arbetsmiljöer, allvarliga arbetsskador och i värsta fall dödsfall. Det sker inom exempelvis bärplockning, byggsektorn, restaurangsektorn, jordbrukssektorn och inom hem- 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 ofta till svartjobb framför allt inom sektorer som erbjuder lågavlönade arbeten. De som utnyttjar dessa människor kan idag, tyvärr, 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 förhållanden och löner som inte betalas ut. Arbetsdaggar som aldrig tar slut. Hutlösa avdrag för mat och sovplats. Dessa arbetstagare får inte sällan göra farliga arbeten, många gånger utan ordentliga riskbedömningar eller begriplig information om riskerna. När papperslösa 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. Arbetstagaren 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 inte följts. Utlänningslagen reglerar att det kan dömas till böter eller fängelse om någon uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige eller saknar arbetstillstånd. Dessa regler är i praktiken ofta inte

effektiva i samband med att svenska företag använder sig av långa entreprenadskedjor eller att enskilda personer anlitar papperslösa.

De svenska ”beställarna” saknar i stort sett rättsligt ansvar om en olycka inträffar med en av underleverantör 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. Detta innebär att personer eller företag från ett annat land i stort sett ofta är omöjliga att lagföra.

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, utgör 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 på 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 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).

Problemen i Sverige kring den svarta arbetskraften är allvarliga och omfattande. 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 i Sverige.

Fler arbetsmiljöinspektörer behövs för att belysa vad som pågår och för att sätta stopp för utnyttjandet av människor på svensk arbetsmarknad (Maria Steinberg, docent i arbetsmiljörätt vid Örebro Universitet, Skyddsombudsrådet, 2018, Norstedts Juridik). Arbetsolyckor med till exempel dödlig utgång är väldigt svåra att lagföra som arbetsmiljöbrott, särskilt om brotten har begåtts på en svensk-ägd arbetsplats, men av en utländsk underleverantör som i sin tur anlitar en underleverantör från ett tredje land. Arbetstagaren från det tredje landet får utföra ett mycket farligt arbete på det svenska företaget, får knappt någon information om riskerna på ett språk som denne förstår.

Vid arbetsolyckor som leder till döden är det svårt att i praktiken lagföra någon för arbetsmiljöbrott. Det leder ofta till att ingen i praktiken blir ansvarig för arbetsmiljöbrott. Det föreligger ett behov av ett beställaransvar som innebär ett ökat arbetsmiljöansvar för underentreprenörernas arbetsmiljöer. Även sanktionsavgifter för beställare bör införas. Beställaransvaret måste därför ånyo utredas. Det föreligger skäl för att ett straffrättsligt beställaransvar utreds. Ett beställaransvar, där också den svenska beställaren blir ansvarig om otillåten 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 märkligt nog 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”. Dessa uppenbara misslyckanden ska inte hindra att ett nödvändigt utvidgat ansvar, ett beställaransvar, tas upp igen till prövning.

I en ny lag om entreprenörsansvar för lönefordringar (SFS 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, ingen annan bransch. Lönefordringar ges på detta område ett skydd i långa entreprenadkedjor. Lagen innebär att en arbetstagare som inte får ut sin lön ska kunna få betalt av det företag som anlitar arbetstagarens arbetsgivare. I andra hand ska till och med huvuden-

treprenören ha ett ansvar. Om detta entreprenörsansvar aktualiseras så kan den entreprenör som betalat arbetstagarens lön i efterhand kräva ersättning från arbetstagarens arbetsgivare. 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 utnyttjade arbetstagare är rädda för att ta kontakt med fackliga organisationer där de inte är medlemmar och är rädda för att arbetsgivaren ska ange dem för att de är olagligt i Sverige 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 till myndigheter för att få stöd.

2018 infördes i Brottsbalken i 4 kap 1 b § om att den som vilseleder eller utnyttjar någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation genom att exploatera en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år och om det är grovt i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan. En restaurangägare i Norrköping dömdes i februari 2022 av Högsta domstolen för människo-exploatering. Domen har beskrivits som viktig för lagens fortsatta tillämpning. Jobbet för två studenterna från Bangladesh utvecklade sig snabbt till en mardröm. Utöver mat och bostad ska de ha blivit lovade hundra kronor i timmen i lön. Men någon lön fick de inte och arbetsdagarna var elva till tolv timmar långa, upp till sju dagar i veckan. Efter domen väntades fallen bli fler och förväntningar på ett flitigare nyttjande av lagstiftningen. Men fallen är fortfarande väldigt få. Sedan domen kom förra året har endast två nya åtal om

människoexploatering i arbetslivet väckts. Åtalen, som ännu inte prövats i domstol, gäller barnflickor och städare i Västsverige. I båda fallen ska personalen ha varit kameraövervakade samt ha jobbat med mycket dåliga villkor. En anledning till det låga antalet ärenden är att lagen inte övervakas tillräckligt. 4,5 år efter att lagen infördes och ett drygt år efter domen mot restaurangägaren i Norrköping är han fortfarande den enda som har dömts för brottet i arbetslivet.

Med vetskap om det stora antal arbetstagare som utnyttjas på samma sätt som restaurangägare i Norrköping gjorde är det naturligtvis inte acceptabelt med den låga antal lagföringar på området.

Exploatering av arbetskraften som beskrivs här innebär ofta även diskriminering. Om det införs klausuler mot diskriminering i of-fentliga 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, kan detta innebära att lagarna får en bättre följsamhet även i förhållande till långa entreprenörskedjorna.

Juristkommissionen föreslår:

- Enskilda berörda papperslösa och även i utlandet entreprenadanställda ges tillgång till ett offentligt finansierat effektivt rättsskydd mot människohandel och arbetskraftsexploatering.
- Särskilda resurser skapas inom polisen för att effektivt kunna utreda och lagföra brottet människoexploatering.
- En utredning tillsätts snarast om straffrättsligt beställansvar för arbetsmiljöbrott och arbetsskadeansvar på arbetsmarknaden vid människoexploatering utöver det ansvar som föreligger i lag om entreprenörsansvar för lönefordringar.
 - i. I avsaknad av statistik bör de arbetsmiljöinspektörer som regelmässigt gör arbetsplatsbesök kunna regelbundet rapportera om vilka förhållanden som råder för papperslösa och ofta för utländsk arbetskraft i Sverige i dag.
 - ii. Arbetsmiljöverket föreläggs att uppvisa ett skarpare förhållningssätt och överlämna fler ärenden till Åklagarmyndigheten med anledning av misstanke om arbetsmiljöbrott och människoexploatering.
 - iii. Fler arbetsmiljöinspektörer anställs för att skärpa tillsynen.

2.5 ASYL- OCH MIGRATIONSRÄTTEN

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. Nu diskuteras ytterligare förändringar såsom gränsförfaranden och screeningprocesser vilka risker att undergräva asylrätten.

Migrationsrätten är ett område med starka internationella kopplingar i synnerhet vad gäller grunden för asylsökandes skyddsbehov. Den utlänningslag som antogs av riksdagen sommaren 2021 (Utlänningslag 2005:716 t.o.m. SFS 2022:1015) brister i förhållande till internationell rätt i flera avseenden och ger ett försvagat skydd enligt flyktingkonventionen, Europakonventionen och EU-rätten.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsade möjligheter till anhöriginvandring för skyddsbehövande är två centrala brister. Familjeåterförening ska enligt internationella konventioner, Europakonventionen och EU-rätten vara garanterad oberoende av vilket tillstånd som beviljats.

Det kan konstateras att den tillfälliga lag som i stor utsträckning permanentades genom ändringarna 2021, i vissa fall kan stå i strid mot Europakonventionen artikel 8 som innefattar rätt till familjeåterförening.

FN:s kommitté om avskaffande av diskriminering av kvinnor noterade år 2016 att Sveriges asylpolitik begränsar beviljandet av uppehållstillstånd och familjeåterförening. Kommitteen 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 intersektionellt perspektiv vid mottagande av flyktingar.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande omfattas av möjligheten till familjeåterförening, men denna möjlighet har begränsats av försörjningskrav i alla de fall där ansökan om uppehållstillstånd

görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Undantag får numera göras om det finns särskilda skäl, exempelvis om någon är ”arbetsoförmögen” (se SOU 2020:54 s 275–276).

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 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 utrymme för godtycke samt svåra bedömningar för rättstillämpare.

Den praktiska tillämpningen i asylärenden brister avseende tillförlitlighetsbedömningar, i synnerhet vad gäller personer som åberopar hbtqi+- respektive konvertitsskäl. Vidare finns det brister i ärendehanteringens avseende barnets bästa.

Den nya lagen och förskjutningar i praxis under senare år har gett upphov till flera rättssäkerhetsutmaningar i asylprocessen och därmed en icke enhetlig rättstillämpning.

Det finns processuella och materiella utmaningar med den snåriga lagstiftningen och vi ser tecken på att det förekommer kompetensbrist hos offentliga biträden, tjänstemän och domstolsjurister som hanterar dessa ärenden.

En ytterligare rättssäkerhetsutmaning är de långa handläggnings-tiderna i de flesta ärendekategorier inom asyl och migration som delvis också har sin grund i den komplexa och förändrade lagstiftningen.

I utredningen ”Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription” (SOU 2017:84) föreslås att personer vars utvisning inte kan verkställas –exempelvis statslösa, personer som ej mottas i det tidigare hemlandet eller som inte har möjlighet till pass och som tvingas leva i Sverige utan tillstånd och rättigheter under lång tid – snabbare och lättare ska få möjlighet till uppehållstillstånd i Sverige. Denna möjlighet är numera intaget i lagstiftningen och dessa omständigheter kan vägas in redan i samband med hanteringen av asylgrunderna i ärendet. I ett ärende om hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen beviljas uppehålls-

tillstånd om hindret är bestående eller tillfälligt. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan förlängas.²⁵

Migrationsrätten är ett område som sannolikt kommer påverkas mycket i begränsande riktning under nuvarande regering som i stor utsträckning arbetar med att fullfölja Tidöavtalet som innehåller många förslag på området.

Juristkommissionen föreslår:

- En självständig granskning tillsätts för att utreda konsekvenserna av den nya utlänningslagen för grundläggande rättssäkerhetskriterier. Särskilt fokus i utredningen bör vara
 - hur lagstiftning och praxis inom migrationsrätten har tillämpats i ljuset av internationella åtaganden samt
 - de hälsomässiga konsekvenserna för människor på flykt av den nya lagstiftningen.
- Rätten till familjeåterförening respekteras i enlighet med folkrätten, detta oberoende av uppehållstillståndets grund eller eventuellt 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 ta över och pröva ansökan om asyl.
- De förändringar som föreslås i den statliga utredningen "Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription" (SOU 2017:84) genomförs.
- Förslagen att införa en möjlighet att utländska medborgare ska kunna utvisas på grund av bristande "vandel" genomförs ej på grund av rättssäkerhetsskäl.

