



UPPSALA
UNIVERSITET

Grundläggande juridisk metod, statsrätt och konstitutionell EU-rätt

Seminariematerial

Del I

Terminskurs 1

Juridiska institutionen

Gäller från och med vårterminen 2024

Innehållsförteckning

Artiklar m.m.

Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-01-23	1
Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30	7
Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-09-16	19
Europeiska kommissionen, 2023 års rapport om rättsstatsprincipen.....	28
United Nations, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	65
Bremdal, P, Att tala är silver men att tiga är guld? – Om ministerstyre och statsråds uttalanden.....	74
Eklund, H, Scheutz, S, Problemorienterad inläring i juristutbildningen, Dahlén, M, Kumlien, M (red.), En mänsklig rättshistoria – Vänbok till Carl Gustaf Spangenberg	93
Hirschfeldt, J, Krisen för den demokratiska rättsstaten	124
Sánchez, M, Maldonado, The Colombian Constitutional Court, Human Dignity, and the Substitution of the Constitution.....	134
Wenander, H, Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige	139

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-01-23

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Ella Nyström samt justitierådet Dag Mattsson.

En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet

Enligt en lagrådsremiss den 21 december 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i rättegångsbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Eva Marie Hellstrand samt rättssakkunniga Linda Mohlin och Ida Olsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

6 kap. 1–3 §§

I paragraferna föreslås en ny reglering som innebär att brist på frivillighet ska utgöra grund för straffansvar i fråga om våldtäkt samt

de nya brotten oaksam våldtäkt, sexuellt övergrepp och oaksamt sexuellt övergrepp.

Utgångspunkten för den nu gällande sexualbrottslagstiftningen är varje människas rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt självbestämmande.

Det grundläggande syftet med lagrådsremissens förslag är att klargöra detta i lagtexten och på så sätt åstadkomma en attitydförändring i samhället. Tanken är att lagen ska sända ett tydligt normativt budskap och påverka människors värderingar. Det hänvisas också till att lagstiftningen blir mer heltäckande.

Som konstaterades vid 2013 års utvärdering av 2005 års sexualbrottsreform är det inte självklart att lagstiftningen ska konstrueras med bristande samtycke, eller som här bristande frivillighet, som grundrekvisit, även när den utgår från rätten till sexuellt självbestämmande. Lagstiftningen kan – som den nuvarande – med samma principiella utgångspunkt lika väl byggas på omständigheter vars förekomst innebär att det inte finns någon frivillighet. Avgörande måste vara vilken reglering som är den mest ändamålsenliga och rättssäkra för att uppnå syftet med kriminaliseringen.

Även vid 2013 års utvärdering anfördes att införandet av en samtyckesreglering på sikt skulle kunna få en positiv normerande verkan. Det framhölls emellertid att det finns en uppenbar risk för att fokus i den praktiska rättsprocessen skulle riktas in på det påstått bristande samtycket och därmed på offrets agerande. Vidare ansågs det svårt att definiera vad ett samtycke är och att skilja på de giltiga och de ogiltiga samtyckena; en reglering utan sådana preciseringar skulle bli alltför generell och svår att tillämpa. Eftersom de fördelar som en samtyckesreglering skulle kunna innebära inte bedömdes uppväga

nackdelarna, kom lagstiftaren år 2013 fram till att våldtäktsbrotten inte borde konstrueras med ett rekvisit om bristande samtycke.

I stället infördes då vissa utvidgningar i våldtäktsbrottet, vilket innebar att fler sexuella utnyttjanden kriminaliserades som våldtäkt. Syftet var bl.a. att komma åt de situationer där offret på grund av gärningsmannens beteende blir paralyserat av skräck och därför möter övergreppet med passivitet.

Lagrådsremissens förslag om en form av samtyckesreglering utgår från de förslag som 2014 års sexualbrottskommitté har lämnat. Förslagen i remissen skiljer sig dock från kommitténs förslag, inte bara lagtekniskt utan också sakligt.

Enligt den för straffansvaret grundläggande bestämmelsen i 6 kap. 1 § första stycket första meningen ska gränsen mellan straffri och straffbar gärning gå vid om ett deltagande i en sexuell handling är frivilligt eller inte. I det första styckets andra mening anges sedan fall av våld, hot, otillbörligt utnyttjande och missbruk av beroendeställning, där deltagandet aldrig ska anses vara frivilligt. Dessa fall är huvudsakligen hämtade från den nuvarande utformningen av våldtäktsparagrafen. Föreligger det inte något sådant fall, ska det prövas om deltagandet inte var frivilligt och om straffansvar därför slår till enligt den allmänna ansvarsregeln i första stycket första meningen. Frågan om ett deltagande i en sexuell handling inte är frivilligt blir sålunda avgörande för straffbarhet.

För bedömningen av om ett deltagande inte är frivilligt ska det enligt remissen sakna betydelse om personen som har deltagit i det sexuella umgänget innerst inne är positivt eller negativt inställd till handlingen. Det avgörande ska vara om personen har haft möjlighet att "fritt ta ställning" till om han eller hon ska delta i handlingen. Detta

får förstås så att personen måste ha kunnat själv bestämma om deltagandet och inte av någon anledning känt sig tvungen att delta eller varit ur stånd att bedöma sitt deltagande. Annars föreligger straffrättsligt ansvar.

Samtidigt sägs i remissen att bedömningen av om deltagandet är frivilligt ska göras utifrån personens agerande. Tanken är att den som deltar frivilligt måste ge uttryck för sin vilja att delta på något sätt; avsaknaden av sådana uttryck ska normalt medföra att deltagandet inte är frivilligt. I undantagsfall ska ändå ett tyst samtycke till sexuell samvaro räcka för att deltagandet ska anses fritt, men enligt remissen "måste ett påstående om tyst samtycke vinna stöd av andra omständigheter".

Som också anføres i remissen ska alltså bedömningen av om ett deltagande inte är frivilligt, och därmed ansvarsfrågan, grundas på situationen i dess helhet.

Vid bedömningen av den grundläggande förutsättningen för straffrättsligt ansvar för våldtäkt och de andra sexuella övergreppen blir domstolarna därmed hänvisade till att i efterhand värdera parternas handlande, deras relation och situationen i övrigt.

Av väsentlig betydelse blir vad som framkommer om omständigheterna bakom en viss handling och ett visst deltagande. Gränsen mellan ett fritt och ett icke-fritt deltagande blir på så sätt huvudsakligen bestämd av omständigheterna i den enskilda situationen och därmed oklar. Bedömningen kommer att vara avhängig ett ställningstagande från den enskilde domaren av normativt slag, nämligen avseende vilket deltagande till vilka sexuella handlingar som i det aktuella fallet inte bör godkännas som fritt. Frågan huruvida det föreligger ett enligt lagstiftningen "fritt"

deltagande kan inte med tillräcklig säkerhet besvaras förrän i efterhand, när omständigheterna är utredda och bedömda.

Förslagen innebär alltså att det i de aktuella bestämmelserna införs ett helt nytt grundläggande brottsrekvisit med en obestämd innebörd. Det går inte att utifrån lagtexten förutse i vilka fall det finns förutsättningar för straffrättsligt ansvar, såvida det inte rör sig om fall som avses i andra meningen.

Enligt Lagrådets mening uppfyller förslagen inte de krav på förutsebarhet som ska ställas. Detta ställningstagande påverkas inte av att en prövning mot det grundläggande rekvisitet blir aktuell endast om det inte föreligger våld och motsvarande.

Lagrådet konstaterar således att en tillämpning av paragraferna riskerar att komma i konflikt med den straffrättsliga legalitetsprincipen, i den utsträckning som ansvar görs gällande endast enligt den allmänna ansvarsgrunden i 1 § första stycket första meningen.

Till detta kommer de andra invändningar som i tidigare lagstiftnings-sammanhang har riktats mot en reglering av detta slag och som fortfarande gör sig gällande, liksom – vilket påtalats av flera domstolar vid remissbehandlingen – det bristande rättsliga behovet. Det ska anmärkas att såväl passivitetsfall som överrumplingsfall kan omfattas av den nuvarande utformningen av våldtäktsbrottet. Detsamma gäller för mer kvalificerade fall av vilseledande.

Lagrådet avstyrker de föreslagna 6 kap. 1–3 §§.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

Covid-19-lag

Enligt en lagrådsremiss den 28 december 2020 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
3. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
4. lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet David Brandell, biträdd av ämnesråden Zandra Milton och Jan Stockhaus.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Remissens lagförslag

I lagrådsremissen föreslås en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I lagen finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, att bedriva fritids- eller kulturverksamhet, verksamhet på handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt att använda eller upplåta platser för privata sammankomster.

Som en yttersta åtgärd får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt meddela föreskrifter om att förbjuda eller stänga ner sådan verksamhet, användning eller upplåtelse som nämns ovan.

Länsstyrelsen föreslås i enskilda fall få besluta om de särskilda begränsningarna.

Härutöver föreslås även bestämmelser som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslås en möjlighet för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Det föreslås även ytterligare och korresponderande möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Dessutom föreslås vissa ändringar i ordningslagen.

Inledningsvis kan Lagrådet konstatera att det är fråga om lagförslag som möjliggör betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Härtill ska detta ske genom en långtgående delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och i vissa fall även en vidaredelegation till statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Beredningen av lagstiftningsärendet

I remissen anges att efter en period med förhållandevís låg smittspridning har antalet rapporterade fall av covid-19 ökat kraftigt under senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020. Det uttalas vidare att Sverige alltjämt befinner sig i en extraordinär situation och att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Det finns därför ett fortsatt behov av att säkerställa att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att bromsa smittspridningen av covid-19.

Förslagen har remitterats till ett stort antal remissinstanser den 9 december 2020 med en svarstid på två veckor, dvs. t.o.m. den 23 december. Efter fortsatt beredning i Regeringskansliet har regeringen den 28 december beslutat inhämta Lagrådets yttrande. Lagarna föreslås träda i kraft redan den 10 januari 2021.

De tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen (2004:168), som infördes den 18 april 2020 (SFS 2020:241), gav regeringen möjlighet att besluta om bl.a. föreskrifter om tillfällig nedstängning av vissa verksamheter och tillfälliga begränsningar för folksamlingar. Bemyndigandena motiverades med att räckvidden av de normgivningsbemyndiganden som finns i smittskyddslagen ansågs delvis oklar och att bemyndigandena i den situation som uppkommit till följd av spridningen av viruset framstod som otillräckliga. De

tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla den 30 juni 2020, utan att efterföljas av några andra bestämmelser med liknande innebörd och syfte.

Som framgått har tidsfristen för remissinstanserna varit mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Att tidsfristerna för att lämna synpunkter kraftigt förkortas under en kris kan ofta motiveras av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Sverige under den senaste tiden kan det accepteras att remisstiden varit mycket kort för att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande. Lagrådet godtar därför beredningen.

Enligt Lagrådets mening måste det emellertid stått klart redan när de tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla, att det även för tiden efter den 30 juni 2020 skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk i kraft så snart som möjligt och därmed ha beredskap för att hantera en eventuellt ökad smittspridning under hösten. De befintliga bemyndigandena hade befunnits otillräckliga. Mot denna bakgrund finner Lagrådet anledning att – i likhet med vad riksdagens konstitutionsutskott uttalat beträffande beredningen av lagförslag i krissituationer – erinra om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap (se bet. 2009/10:KU10 s. 77).

Allmänna synpunkter

Som ovan framgått motiveras förslagen med att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas, att smittläget snabbt kan förändras och att det därför finns behov av lagstiftning som ger det allmänna möjligheter att vidta snabba och adekvata åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

Lagrådet framhöll i sitt yttrande den 6 april 2020 avseende lagrådsremissen *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*, att räckvidden av de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19. Mot den bakgrunden var Lagrådets bedömning att det finns behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden. Lagrådet gör nu samma bedömning.

Lagstiftningen måste utformas på ett sådant sätt att det så långt möjligt kan förutses vilka åtgärder som kan bli aktuella. Det bör även finnas mekanismer som säkerställer att riksdagen kan kontrollera att de åtgärder som vidtas håller sig inom den normgivningsmakt som delegerats och att åtgärderna i enskilda fall inte blir för långtgående.

Lagrådet anser att de föreslagna möjligheterna till särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19 i huvudsak får anses vara tillräckligt väl avgränsade. Den analys som görs av bestämmelsernas förenlighet med regeringsformens och Europakonventionens regler om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godtas.

Förslagen innebär att normgivningskompetens delegeras till regeringen, statliga myndigheter på såväl nationell som regional nivå samt kommuner. Detta medför att det kan finnas en risk för att föreskrifter och beslut bestäms på flera olika nivåer, vilket kan leda till att det blir svårt att dels överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna, dels få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Lagrådet vill därför framhålla att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av

föreskrifter och beslut. Det skulle t.ex. kunna övervägas att en myndighet får ett generellt samordningsansvar (jfr 1 kap. 7 § smittskyddslagen).

Vidare måste lagstiftningen säkerställa att riksdagen kan utöva normgivningsmakten på ett tillfredsställande sätt. Förslagen innebär att det som ska underställas riksdagens prövning endast är regeringens yttersta åtgärder beträffande olika verksamheter (att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda, att handelsplatser ska hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas, att serveringsställen ska hållas stängda, att användning och upplåtelse av lokal eller område för privata sammankomster inom ramen för yrkesmässig verksamhet ska förbjudas) och regeringens föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

De normgivningsbemyndiganden som nu föreslås är mer detaljerade och avgränsade än de tidigare angivna tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Riksdagen har därför bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av lagen. Det kan diskuteras om underställningen borde omfatta fler situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider, vilka i det närmaste blir att jämställa med en nedstängning. Det är emellertid vanskligt att avgöra var gränsen i så fall borde dras. Det får även beaktas att det beroende på utvecklingen av pandemin måste finnas utrymme för snabba och flexibla åtgärder. Mot denna bakgrund och av de skäl som i övrigt framförs i remissen finner Lagrådet att den gjorda avgränsningen beträffande vilka föreskrifter som ska underställas riksdagen kan accepteras.

De föreskrifter som ska underställas riksdagen är av så ingripande natur att underställningsfristen inte bör vara så lång som två veckor. Lagrådet anser att underställning bör ske inom högst en vecka från det att föreskriften beslutades.

Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 föreslås upphöra att gälla vid utgången av september 2021. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen och vad som anförs i remissen om svårigheten att förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå, anser Lagrådet att den föreslagna giltighetstiden kan accepteras.

Förslaget till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

2 §

I bestämmelsen föreskrivs att lagen gäller utöver smittskyddslagen och ordningslagen.

Av remissen framgår att uttrycket "gäller utöver" ska förstås på så sätt att lagen har företräde framför de andra lagarna. I detta sammanhang anges även att smittskyddslagens ramverk bör behållas och att det inte finns anledning att föra över alla bestämmelser som kan ha betydelse för hantering av covid-19-pandemin till den nya lagen. Vid föredragningen har uppgetts att detta inte ska förstås på så sätt att smittskyddslagens alla regler är tillämpliga och därmed kompletterar den särskilda lagen när motsvarande bestämmelser saknas i den lagen.

Som exempel kan nämnas att det i kommentaren till 6 § sägs att de åtgärder som får beslutas bör utformas i enlighet med de allmänna

riktlinjerna för smittskyddet som anges i 1 kap. 4–6 §§ smittskyddslagen. Vid föredragningen har uppgetts att dessa bestämmelser bara omfattar smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av smittskyddslagen och alltså inte direkt gäller för de smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen. Någon rättslig koppling mellan smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen och de angivna bestämmelserna i smittskyddslagen finns således inte, utan hänvisningen får ses som en slags rekommendation. En konsekvens av detta torde vara att uttrycket ”smittskyddsåtgärder” i smittskyddslagen inte utan särskilt lagstöd omfattar åtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen.

Mot denna bakgrund anser Lagrådet att förhållandet mellan smittskyddslagens olika bestämmelser och den särskilda lagen måste ges en mer ingående beskrivning och förklaring.

5 §

Paragrafens första stycke innehåller en uppräknings i fem punkter av verksamheter och platser som kan bli föremål för särskilda begränsningar genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall. I uppräkningsen ges exempel på vad som avses med vissa ord och uttryck i lagen. När det gäller platser för fritids- eller kulturverksamhet (punkt 2) och handelsplatser (punkt 3) framgår av författningskommentaren att det krävs att platsen är öppen för allmänheten. Detta krav bör av tydlighetsskäl föras in även i lagtexten.

7 §

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Enligt andra stycket får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. I författningskommentaren anges att detta är en yttersta åtgärd. Lagrådet anser att denna förutsättning för att föreskriften ska få meddelas uttryckligen bör framgå av lagtexten. Lagrådet föreslår därför att andra stycket får följande lydelse.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Motsvarande ändring bör göras i 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket och 11 § andra stycket.

11 §

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser platser för privata sammankomster.

Bestämmelsen omfattar bara den som i yrkesmässigt bedriven verksamhet bl.a. *upplåter* en lokal. Denna begränsning gör att det finns risk för att föreskrifterna skulle kunna kringgåas av den verkliga verksamhetsutövaren genom att lokalen eller området upplåts i ett eller flera led till någon som inte anses bedriva verksamhet yrkesmässigt och som i sin tur upplåter lokalen eller området för en

tillställning. Denna risk bör kunna motverkas genom att det anges att även indirekta upplåtelser omfattas av bestämmelsen.

Vidare synes bestämmelsen, genom att den endast omfattar en lokal eller ett område, inte omfatta den som använder eller upplåter t.ex. en buss eller en båt för en fest. Även i detta hänseende finns det således en risk för att bestämmelsen kan kringgå. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen också ska tillämpas i fråga om "ett utrymme" som används eller upplåts. Motsvarande tillägg bör göras i 18 §. Med anledning av det sagda föreslår Lagrådet att första stycket första meningen får följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst.

Lagrådet vill därutöver framhålla att det framstår som oklart vad "tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst" omfattar. I remissen anges att det krävs att det är fråga om ett socialt arrangemang som är en del av en enskild persons umgängesliv. Som exempel framhålls fester av olika slag. Däremot anges det uttryckligen att begreppet inte omfattar t.ex. föredrag eller spelturneringar. (Se s. 45 och 97.) Lagrådet ifrågasätter om en allmänspråklig tolkning av begreppet kan ges en så begränsad innebörd. Denna fråga bör därför bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen.

15 §

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av vissa föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen.

Som framgår under avsnittet "Allmänna synpunkter" anser Lagrådet att underställning bör ske inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

24 §

Av paragrafen följer att den som bryter mot ett förbud mot att samlas i ett sällskap av viss storlek eller ett förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser kan dömas till penningböter. Det är fråga om förbud som rör användningen av platser dit allmänheten har tillträde. I författningskommentaren uttalas att det inte är en förutsättning för straffansvar att den som bryter mot ett förbud känner till att gärningen är otillåten. En utgångspunkt för detta uttalande får anses vara att en enskild har haft rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. Det finns därför anledning att understryka vikten av att förbuden offentliggörs på ett tydligt sätt och i rimlig tid innan de börjar gälla, något som också har framhållits av flera remissinstanser.

Förslaget till lag om ändring i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

12 §

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av föreskrifter om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av lagen.

Som framgår under avsnittet "Allmänna synpunkter" anser Lagrådet att underställning bör ske inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-09-16

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson
samt justitierådet Petter Asp

Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall

Enligt en lagrådsremiss den 9 september 2021 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i miljöbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Christoffer Sheats och Linn Åkesson samt departementssekreteraren Jörgen Sundin.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledningsvis kan upplysas om att lagrådsremissen innehåller två förslag till lag om ändring i miljöbalken (jfr punkterna 1 och 2 strax

ovan). Det senare av de båda förslagen innebär att 17 a kap. miljöbalken (som är ett kapitel som föreslås infört den 10 oktober 2021 genom det första förslaget) upphävs den 1 januari 2022 samt att en bestämmelse i 24 kap. (som tillfälligt ändras) vid samma tidpunkt återställs till det skick den har i dag.

Det som sägs i det följande om utformningen av enskilda paragrafer avser det första av de båda förslagen. De mer generella synpunkter som därefter lämnas på förslagen avser förslagen i lagrådsremissen sedda som en helhet. Det som sägs i den förstnämnda delen måste läsas med reservation för vad som sägs i den senare.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

17 a kap. 1 §

I 17 a kap. 1 § första stycket 1 c) anges att regeringen ska pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Enligt Lagrådets uppfattning kan en bättre formulering vara att ordet "och" ersätts med ordet "om". En annan möjlighet är att bryta ut den sista förutsättningen till ett eget stycke.

17 a kap. 3 §

Av paragrafens första stycke framgår att regeringen i enskilda fall får meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som avses i 1 § får undantas från kravet på miljöbedömning i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§.

Möjligheten att meddela undantag är enligt lagtexten generellt utformad och begränsas endast genom att det hänvisas till en sådan verksamhet som avses i 17 a kap. 1 §. Avsikten synes emellertid inte

vara att regeringen generellt ska kunna meddela undantag för sådana verksamheter, utan att så ska kunna ske inom ramen för ett sådant ärende som regleras i 17 a kap. Detta bör komma till uttryck i lagtexten, exempelvis genom att paragrafens inledning ges följande lydelse:

Regeringen får i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt detta kapitel får undantas från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§, om...

Flera remissinstanser – bl.a. Naturvårdsverket och Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) – har vidare tagit upp frågan, om undantaget från kravet på miljöbedömning är förenligt med Århuskonventionen och de krav som konventionen ställer på allmänhetens möjlighet till deltagande i beslutsprocesser som har inverkan på miljön. I lagrådsremissen besvaras denna fråga genom en hänvisning till att Århuskonventionen genomförs i unionsrätten genom MKB-direktivet. Vidare anges att i artikel 2.4 i MKB-direktivet regleras en möjlighet för en medlemsstat att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser om miljöbedömning som fastställs i direktivet och att regeringens förslag till undantag motsvarar regleringen i artikel 2.4. Enligt regeringen saknas det därmed anledning att ifrågasätta förslagets förenlighet med åtagandena enligt Århuskonventionen.

Lagrådet konstaterar att allmänhetens deltagande i beslutsprocesser angående miljön är viktigt och efterlyser en närmare beskrivning av hur undantagsbestämmelsen i MKB-direktivet kan ta över Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen.

17 a kap. 4 §

Bestämmelsen anger att regeringen ska göra ett beslut enligt 17 a kap. 3 § tillsammans med skälen för detta tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd. Till skillnad från i 3 § tredje

stycket anges inte att detta ska ske innan frågan om tillstånd prövas. Någon skillnad synes inte vara vare sig avsedd eller rimlig. Också i denna paragraf bör därför anges att tillgängliggörandet ska ske innan frågan om tillstånd prövas.

24 kap. 18 §

Här föreslås att orden ”mark- och miljödomstolen” i första stycket ska ersättas av ordet ”prövningsmyndigheten”. Förslaget har sin bakgrund i att det föreslagna 17 a kap. kommer att leda till att också regeringen kommer att kunna meddela aktuella tillstånd. Enligt Lagrådets mening bör lagstiftaren inte på detta sätt klumpa ihop domstolar och regeringen under beteckningen prövningsmyndighet. Lagrådet förordar att lagtexten i första stycket i stället ges följande utformning:

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen eller regeringen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om förslaget godtas kommer även 24 kap. 18 § att behöva ingå bland de bestämmelser som ska återställas vid ingången av år 2022.

Sanktioner

I lagrådsremissen görs på s. 27 en analys av vilka straffrättsliga konsekvenser förslagen får. Redovisningen omfattar mindre än en halv sida och slutsatserna framstår inte som övertygande. Enligt Lagrådets mening fordras att frågan utreds närmare i det fortsatta beredningsarbetet.

Särskilt om hur förslagen förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vissa krav på beredningen av regeringsärenden uppfyllas. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också hämtas in från kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. Hur beredningskravet ska uppfyllas är inte närmare reglerat i regeringsformen. När det gäller beredning av ett lagstiftningsärende är emellertid remissförfarandet centralt. Det normala är att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Hur lång remisstiden ska vara är inte reglerat. Den måste emellertid, för att remissförfarandet ska vara meningsfullt, bestämmas så att remissinstanserna får tillräckligt med tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett välgrundat remissvar. I detta avseende noterar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu är föremål för Lagrådets granskning.

Remissen bygger på departementspromemorian Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall. Promemorian remitterades enligt ett beslut som fattades måndagen den 30 augusti 2021 med en sista svarstid fredagen den 3 september 2021. Det har framkommit att remissen skickades ut på eftermiddagen den 30 augusti strax efter klockan 15. Remisstiden var alltså mindre än en vecka, och i praktiken endast några dagar. Detta ska ställas i relation till att förslagen i promemorian, trots dess relativt begränsade omfång, är långt ifrån okomplicerade. Det gäller både i fråga om de miljömässiga konsekvenserna av ett fortsatt täktillstånd och beträffande de rättsliga frågor som förslagen i promemorian väcker. I sistnämnda

hänseende aktualiseras bl.a. frågor om förslagens förenlighet med internationella konventioner och med EU-rätten liksom frågor om deras förenlighet med regeringsformen.

Några remissinstanser har anmärkt på den korta remisstiden och en remissinstans har förklarat att svarstiden har varit alltför kort för att det ska ha varit möjligt att erhålla och sammanställa synpunkter från verksamheten, dvs. i realiteten att den korta remisstiden har omöjliggjort ett remissvar med något innehåll.

Av betydelse är också att det bland remissinstanserna finns endast ett fåtal som kan förväntas lämna synpunkter på de komplicerade rättsliga frågor som förslagen aktualiserar.

För att det ska vara försvarbart att på detta sätt avvika från gängse beredningsrutiner genom en extremt kort remisstid och genom att sända remissen till bara ett begränsat antal remissinstanser med mer uttalad rättslig inriktning måste det krävas utomordentligt starka skäl. Dessa skäl är bara delvis redovisade i ärendet. Lagrådet inser att det för regeringen har funnits anledning att snabbt överväga om Mark- och miljööverdomstolens beslut den 6 juli 2021 att avvisa Cementas ansökan om förlängt täktillstånd bör föranleda någon lagstiftningsåtgärd. En remisstid på bara några dagar är emellertid inte acceptabel i detta fall – det gäller inte minst med beaktande av de komplexa rättsliga frågor som remissen väcker. Här kan jämföras exempelvis med den diskussion som fördes både av Lagrådet och av Högsta domstolen angående det lagstiftningsärende som ledde fram till en höjning av straffminimum för grovt vapenbrott (se prop. 2017/18:26 och Högsta domstolens avgörande ”Den korta remisstiden” NJA 2018 s. 743).

Det sagda innebär att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt. Redan av detta skäl kan lagrådsremissen inte ligga till grund för lagstiftning.

Lagrådet vill tillägga att synpunkter från remissinstanserna inte sällan har stor betydelse även för Lagrådets granskning av de framlagda förslagen. Det gäller särskilt i fråga om invändningar, påpekanden och förslag från domstolar och andra som normalt lägger stor vikt vid de rättsliga frågor som ett lagstiftningsförslag aktualiserar, bland annat valda lagtekniska lösningar. Man kan alltså inte räkna med att ett bristfälligt remissförfarande utan vidare ska kunna vägas upp av en granskning av Lagrådet.

Förslagen i lagrådsremissen kan också ifrågasättas med hänvisning till det krav på föreskriftsgeneralitet som anses ligga i regeringsformen. Med föreskrifter i grundlagens mening avses sådana rättsligt bindande bud som riktar sig till enskilda eller myndigheter och som har generell tillämpbarhet. Kravet på att en föreskrift ska vara generell innebär att den inte får rikta sig mot en enda enskild fysisk eller juridisk person. Kravet kommer inte till direkt uttryck i regeringsformen, men det kan härledas bl.a. ur bestämmelsen i 11 kap. 4 § enligt vilken rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen (jfr även 12 kap. 3 §). Kravet rör den grundläggande uppgiftsfördelningen mellan normgivare och rättstillämpare och hänger samman bland annat med det förhållandet att en författning inte kan överklagas, vilket ett myndighetsbeslut normalt kan.

Frågan är då om den i remissen föreslagna lagstiftningen uppfyller kravet på generalitet.

Inledningsvis kan noteras att det ibland kan vara svårt att avgöra om kravet på att lagstiftning ska vara generellt tillämpbar är uppfyllt. Å ena sidan är det klart att kravet i grunden är formellt och tar sikte på lagens utformning (jfr t.ex. Henrik Jermsten, Regeringsformen, Lexino, kommentaren till 8 kap. 1 §, avsnitt 2). Å andra sidan kan prövningen inte tillåtas stanna vid det rent formella. I lagstiftningspraxis har man betonat att frågan måste bedömas utifrån ett flertal faktorer. Exempel på omständigheter som ska beaktas är hur många fysiska eller juridiska personer som lagen potentiellt berör, hur stort geografiskt område som den träffar och under vilken tid som den ska gälla eller hur många gånger som den kan tänkas bli använd. Ju färre adressater, mindre område och kortare tid eller färre möjliga fall som lagen kan tillämpas på desto mer talar för att generalitetskravet inte är uppfyllt. (Jfr RÅ 80 1:92, RÅ 1986 ref. 108, RÅ 1999 ref. 76 och HFD 2016 ref. 59.)

I detta fall är lagtexten som sådan i och för sig generellt utformad. Den tar inte sikte på något visst subjekt, utan innehåller generella normer som kan tillämpas i förhållande till envar. Med ett strikt formellt synsätt skulle det därför kunna göras gällande att kravet på att en lag ska vara generellt tillämpbar är uppfyllt. Det skulle därvid kunna hänvisas också till att lagstiftaren självfallet har möjlighet att justera lagstiftningens innehåll vid missnöje med hur den visar sig falla ut i praktisk tillämpning. Det är en grundläggande del av rättsbildningen i en demokrati.

I sammanhanget måste emellertid beaktas dels att det föreslagna 17 a kap. miljöbalken föreslås vara i kraft endast under en mycket kort tid (knappt tre månader) och att tiden är anpassad helt efter behoven i det enskilda fall som har motiverat framtagandet av lagrådsremissen, dels att rekvisiten för en regeringsprövning enligt 17 a kap. har formulerats på ett sådant sätt att kapitlet kommer att kunna tillämpas endast i detta enda fall. Den lagstiftning som tillfälligt

föreslås gälla framstår därför som en åtgärd vidtagen – inte för att ändra reglerna i allmänhet – utan för att korrigera utfallet av den konkreta tillståndsprocess som tog sin ände i och med Högsta domstolens beslut den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut.

Sammantaget anser Lagrådet att övervägande skäl talar för att förslagen i lagrådsremissen strider mot generalitetskravet. De står därmed i strid med regeringsformen också i sakligt hänseende.

I sammanhanget måste också beaktas risken för att lagstiftaren – genom att införa lagstiftning som är helt inriktad på att korrigera utgången i ett enskilt fall som har hanterats i domstol – skadar tilltron till det svenska rättssystemet liksom respekten för den grundläggande uppgiftsfördelning mellan riksdagen och regeringen som kommer till uttryck i regeringsformen.

Slutsatsen blir att Lagrådet – som är väl medvetet om det angelägna i att behovet av cement tillgodoses – inte kan tillstyrka förslagen i remissen.



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.7.2023
COM(2023) 800 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

2023 års rapport om rättsstatsprincipen

Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. INLEDNING

Rättsstatsprincipen, demokrati och grundläggande rättigheter hör till de värden som EU bygger på. Rättsstatsprincipen är gemensam för alla medlemsstater och en grundval för EU:s identitet. Den är en central faktor för Europas politiska stabilitet och ekonomiska välbefinnande. De senaste åren har dessa grundläggande värden angripits runtom i världen, vilket har prövat EU:s och dess medlemsstaters motståndskraft. Rysslands anfallskrig mot Ukraina är en tragisk påminnelse om att dessa värden aldrig kan tas för givna. Det krävs kontinuerliga proaktiva åtgärder för att bevara dessa värden och skydda det europeiska samhället mot de framväxande utmaningarna.

Varje år bidrar rättsstatscykeln till en stark och sund europeisk demokrati. **Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen undersöker den rättsstatliga situationen i varje medlemsstat och i EU som helhet i syfte att upptäcka och förebygga nya utmaningar samt stödja rättsliga reformer.** Rapporten bygger alltså på en öppen och objektiv metod som tar hänsyn till specifika nationella sammanhang och traditioner och säkerställer likabehandling av alla medlemsstater. Sedan den årliga rapporteringscykeln inleddes 2020 har den legat till grund för konstruktiva diskussioner och ett omfattande utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna – både på politisk och teknisk nivå – i Europaparlamentet och i de nationella parlamenten. Den har spelat en central roll i insatserna för att främja och skydda rättsstatsprincipen i praktiken.

Liksom tidigare år granskas i 2023 års rapport om rättsstatsprincipen utvecklingen i medlemsstaterna inom fyra områden: **domstolsväsendet, korruptionsbekämpning, mediernas frihet och mångfald samt bredare institutionella frågor som rör kontroller och motvikter.** Det har förts positiva och konstruktiva diskussioner i rådet om 2022 års rapport, och medlemsstaterna har välkomnat rapportens resultat och rekommendationer. Detta framgår också av medlemsstaternas ansträngningar för att genomföra rekommendationerna. Nästan 65 % av de särskilda rekommendationer som utfärdades till medlemsstaterna förra året har redan följts upp. Detta återspeglar en positiv trend, även om det bör erkännas att vissa rättsliga reformer kan ta längre tid att ge resultat¹.

Den regelbaserade ordningen är central för EU:s trovärdighet, och under de senaste åren har en bredare verktygslåda utvecklats för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen. Överträdelseförfaranden, institutionella mekanismer såsom artikel 7-förfaranden och politiska drivkrafter såsom faciliteten för återhämtning och resiliens har alla betydande rättsstatliga dimensioner. Den generella villkorlighetsordningen erbjuder ett riktat verktyg för att skydda EU:s budget när överträdelser av rättsstatsprincipen påverkar eller allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen eller EU:s ekonomiska intressen². Syftet med dessa verktyg är att se till att rättsstatsprincipen inte bara är en princip utan en konkret verklighet som alla personer och företag i EU kan förlita sig på.

Rättsstatsprincipen och en regelbaserad internationell ordning är ett viktigt skydd mot utbredningen av auktoritära regimer och kränkningar av internationell rätt. Att upprätthålla rättsstatsprincipen är därför ett väsentligt inslag i EU:s yttre åtgärder, vid sidan av att befästa demokratiska strukturer och skydda de mänskliga rättigheterna. Det är centralt för EU:s samarbete med kandidatländer och potentiella kandidatländer genom utvidgningsprocessen,

¹ Betydande framsteg eller ett fullständigt genomförande noterades för över en fjärdedel av rekommendationerna, och vissa framsteg för ungefär 40 % av rekommendationerna. Inga framsteg noterades för övriga rekommendationer.

² Förordning (EU) 2020/2092 av den 16 december 2020 (EUT L 433I, 22.12.2020).

EU:s arbete med partnerländer i grannskapet och det bredare EU-samarbetet med länder i hela världen.

2. CENTRALA ASPEKTER AV DEN RÄTTSSTATLIGA SITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNA

Liksom tidigare år beskrivs i denna rapport viktiga gemensamma teman och trender, särskilda utmaningar och exempel på positiv utveckling. De exempel som ges återspeglar dessa trender och har hämtats från bedömningarna i de 27 landskapitlen. De är en integrerad del av rapporten och återger sammanhangen i varje medlemsstat i detalj³. Rapporten innehåller även särskilda rekommendationer till medlemsstaterna⁴ och lägesrapporter om genomförandet av de särskilda rekommendationer som utfärdades förra året⁵. Dessa är indelade i fyra huvudområden:

- **Domstolsväsendena** i medlemsstaterna, med fokus på deras oberoende, kvalitet och effektivitet. De är centrala faktorer som säkerställer att tillämpningen och verkställandet av EU-lagstiftningen är effektiv och att rättsstatsprincipen upprätthålls. Ett välfungerande och fullt oberoende domstolsväsende är av yttersta vikt för att säkerställa att rättvisan fungerar till förmån för medborgare och företag. De är även avgörande för det rättsliga samarbetet i hela EU, den inre marknadens funktion och EU:s rättsordning i sin helhet.
- **Regelverket för korruptionsbekämpning**, med fokus på hur effektiva de nationella strategierna för korruptionsbekämpning är och bedömning av centrala åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att förebygga och bekämpa korruption. Effektiva åtgärder för korruptionsbekämpning, öppenhet och integritet bidrar till att säkerställa statsmaktens styrka och tillförlitlighet och är avgörande för medborgarnas och företagens förtroende för offentliga myndigheter.
- **Mediernas frihet och mångfald**, med fokus på grundläggande områden såsom medietillsynsmyndigheters oberoende, insyn i medieäggande och ägarkoncentration inom mediesektorn, insyn och rättvisa när det gäller fördelning av statlig reklam, journalisters säkerhet och tillgång till information samt public service-mediernas styrning. Dessa är avgörande för hur medierna utövar sin roll i en sund demokrati.
- **Institutionella frågor som rör kontroller och motvikter**, med fokus på områden av stor vikt för rättsstaten såsom den nationella lagstiftningsprocessens kvalitet och inkludering, rollen för författningsdomstolar och oberoende myndigheter såsom ombudsmannen, likabehandlingsorgan⁶ och nationella människorättsinstitutioner samt civilsamhällesorganisationers roll i fråga om att skydda rättsstaten.

<i>Metod för rapporten om rättsstatsprincipen och tillhörande rekommendationer</i>
--

³ Landskapitlen finns på [kommissionens webbplats](#).

⁴ Det hänvisas till rekommendationerna i fotnoter i hela rapporten. De förtecknas även i bilagan efter område i landskapitlen och inbegrips i de enskilda landskapitlen.

⁵ Bedömningarna i landskapitlen påverkar inte eventuella framtida bedömningar enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens eller enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

⁶ I december 2022 föreslog kommissionen åtgärder för att stärka likabehandlingsorganens roll och oberoende.

Bedömningen i landskapitlen har utarbetats i enlighet med det tillämpningsområde och den metod som använts i tidigare rapporter⁷. Landskapitlen är baserade på kommissionens egen kvalitativa bedömning och ger en sammanfattning av de väsentligaste inslagen i utvecklingen sedan juli 2022. De innehåller både utmaningar och positiva aspekter som har identifierats i medlemsstaterna. I varje landskapitel fokuserar analysen främst på områden där det skett en väsentlig utveckling, eller där de stora utmaningar som fastställdes i den förra rapporten fortfarande består under rapporteringsperioden.

Analysen innehåller också en kvalitativ bedömning av medlemsstaternas framsteg i genomförandet av rekommendationerna från 2022. Framstegen med att genomföra rekommendationerna bygger på en kvalitativ bedömning av utvecklingen sedan juli 2022, med beaktande av det övergripande sammanhanget i medlemsstaterna. Beroende på de framsteg som gjorts inom de olika delarna av varje rekommendation har kommissionen sammanfattat varje enskilt fall med följande kategorier: inga framsteg, vissa framsteg, betydande framsteg och fullständigt genomförande⁸.

Målet med rekommendationerna för 2023 är fortfarande att hjälpa och stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar att föra reformer framåt och fastställa var förbättringar eller uppföljning av aktuella förändringar och reformer kan krävas, utifrån kontinuerlig dialog⁹.

Rapporten har utarbetats i nära samarbete med medlemsstaterna, och både nationella, internationella och andra källor har använts¹⁰. Alla medlemsstater inbjöds att bidra till processen, lämna in skriftliga underlag¹¹ och delta i särskilda landsbesök. Dessa landsbesök gav tillfälle att diskutera uppföljningen av de rekommendationer som utfärdades i 2022 års rapport och all annan väsentlig utveckling¹². Dessutom har kommissionen på politisk nivå diskuterat rapporten med nationella myndigheter och regeringar samt med de nationella parlamentens företrädare. Ett samråd som riktade sig till berörda parter gav också värdefulla bidrag, både övergripande och landsspecifika¹³. Vidare bidrog Europarådet med en översikt över sina senaste yttranden och rapporter om EU:s medlemsstater¹⁴. Innan rapporten antogs har medlemsstaterna fått möjlighet att lämna uppdaterade faktauppgifter till sitt landskapitel.

⁷ Metoden finns på [kommissionens webbplats](#).

⁸ Rekommendationerna från 2022 överförs i allmänhet till årets rapport, med nödvändiga anpassningar, när de åtgärder som vidtagits i medlemsstaterna innebär inga framsteg eller i synnerhet när endast vissa framsteg har gjorts.

⁹ De principer som låg till grund för rekommendationerna är desamma som förra året. Se COM(2022) 500 final, s. 3–4, och metoden för rapporten om rättsstatsprincipen. Rekommendationerna påverkar inte eventuella förfaranden som kommissionen kan inleda inom ramen för andra rättsliga instrument, såsom överträdelseförfaranden och villkorlighetsförordningen.

¹⁰ De källor som använts för att utarbeta rapporten inbegriper i synnerhet skriftliga underlag från medlemsstaterna, bidrag som mottagits i samband med de riktade samråden med berörda parter och information som framställts av internationella organisationer och mottagits från nationella myndigheter och berörda parter i samband med landsbesök. Källorna utgör underlag för kommissionens bedömning, och representerar inte, som sådana, kommissionens ståndpunkt. Kommissionens slutsatser förblir dess eget ansvar.

¹¹ Läs mer på [kommissionens webbplats](#).

¹² Information om landsbesöken finns i varje landskapitel. Under dessa landsbesök, som hölls online, talade kommissionen med medlemsstaternas nationella myndigheter, däribland rättsliga och oberoende myndigheter, polisen och berörda parter, som journalistförbund och civilsamhället.

¹³ Läs mer på [kommissionens webbplats](#).

¹⁴ [2023 års rapport om rättsstatsprincipen – bidrag från berörda parter – Europarådet | Europeiska kommissionen \(europa.eu\)](#).

2.1 Domstolsväsende

Ett välfungerande och fullt oberoende domstolsväsende är av yttersta vikt för att säkerställa att rättvisan fungerar till förmån för medborgare och företag. De är även avgörande för förtroendet för verksamhet över gränserna i EU och för det rättsliga samarbetet samt för den inre marknadens funktion och EU:s rättsordning i sin helhet¹⁵.

Effektiva domstolsväsenden är oerhört viktiga för tillämpningen och verkställandet av EU:s lagstiftning och upprätthållande av rättsstaten. Domstolsväsendets oberoende är ett krav som härrör från principen om ett effektivt domstolsskydd, som det hänvisas till i artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*), och från rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol som fastslås i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Oberoende domare och domstolar säkerställer att de rättsliga förfarandena är rättvisa och att den enskildes rättigheter skyddas. De är också nödvändiga för att skydda de värden som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget¹⁶.

När medlemsstaterna reformerar sina domstolsväsenden måste de till fullo respektera de krav som fastställs i EU-lagstiftningen och i EU-domstolens rättspraxis¹⁷. Det är också viktigt att medlemsstaterna tar hänsyn till europeiska normer när de utformar reformer. Europeiska rättsliga nätverk och sammanslutningar¹⁸ bidrar också till att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen genom att de arbetar för att vidareutveckla europeiska normer för deras yrken och rättsstatsprincipen mer allmänt samt ger viktiga bidrag till utarbetandet av rapporten om rättsstatsprincipen.

Uppfattat oberoende

Såsom beskrivs i resultattavlan för rättsskipningen i EU 2023 visar Eurobarometerundersökningar som genomfördes 2023 att allmänhetens uppfattning om oberoendet förbättrades i tolv medlemsstater jämfört med 2022¹⁹. Bland företagen visade dock undersökningar att uppfattningen om domstolsväsendets oberoende blev sämre i 13 medlemsstater. I Finland, Danmark, Österrike, Tyskland och Luxemburg ligger det uppfattade oberoendet fortfarande på en särskilt hög nivå bland allmänheten (över 75 %) samtidigt som det fortfarande ligger på en mycket låg nivå i Polen och Kroatien (under 30 %).

Domstolsråd och förfaranden för att utse och avsätta domare som centrala garantier för domstolsväsendets oberoende

Många medlemsstater har fortsatt att genomföra reformer som rör centrala delar av deras domstolsväsende, såsom förfarandena för att utse och avsätta domare eller domstolsråd. Det är viktigt att sådana reformer skyddar domstolsväsendets oberoende, på grundval av de principer som fastställts av EU-domstolen.

Domstolsråd är viktiga garantier för domstolsväsendets oberoende, såsom konstateras i EU-domstolens rättspraxis²⁰. De kan fungera som buffert mellan domstolsväsendet och övriga

¹⁵ I resultattavlan för rättsskipningen i EU 2023 görs en jämförande analys av de nationella rättssystemen.

¹⁶ EU-domstolens dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, punkterna 64–74.

¹⁷ En hänvisning till de viktigaste domarna sedan den senaste rapporten finns i avsnitt 4.

¹⁸ T.ex. det europeiska nätverket för domstolsadministrationer, nätverket för ordförande vid högsta domstolarna i Europeiska unionen och sammanslutningen av de högsta förvaltningsdomstolarna i Europeiska unionen och Rådet för advokatsamfunden i Europeiska unionen.

¹⁹ Diagrammen 49 och 51 i 2023 års resultattavla för rättsskipningen i EU.

²⁰ EU-domstolen har erkänt att när ett domstolsråd deltar i ett förfarande för utnämning som innefattar politiska organ kan det bidra till att göra denna process mer objektiv genom att begränsa det utrymme för skönsmässig

maktgrenar i frågor såsom utnämning av och karriär för domare liksom i förvaltningen av domstolsväsendet. Viktiga europeiska normer har tagits fram av Europarådet och berör hur domstolsråd bör inrättas för att på bästa sätt skydda deras oberoende, däribland när det gäller deras sammansättning²¹. Domstolsråden behöver också tillräckliga resurser för att kunna fungera effektivt och fullgöra sina uppdrag, och de måste kunna förvalta sin budget på ett oberoende sätt.

Lagstiftningsarbetet för att stärka domstolsrådets oberoende och effektivitet slutfördes i ett antal medlemsstater, efter rekommendationerna i 2022 års rapport. I andra pågår diskussioner. I Luxemburg har två viktiga reformer antagits: en konstitutionell reform som skapar det nationella domstolsrådet och en lagstiftningsreform som anpassar det nationella domstolsrådets sammansättning till europeiska normer och beskriver domarnas ställning. I Nederländerna är nu över hälften av medlemmarna i domstolsadministrationen domare. I Ungern stärker en ny lag det nationella domarrådets roll genom att göra det möjligt för rådet att utgöra en effektiv motvikt mot befogenheterna hos ordföranden vid det nationella domstolsverket, bland annat genom att säkerställa att dess yttranden i ett antal viktiga frågor är bindande. I Portugal har en ny lagstiftningsram för det högsta rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna slutförts, som skapar administrativt och ekonomiskt oberoende. I Italien har de direkt tillämpliga bestämmelserna i reformen av domarkårens högsta råd nu börjat tillämpas. Den fulla omfattningen av deras inverkan på rådets arbete håller på att utvärderas. I Sverige har en undersökningskommitté avslutat sitt arbete och rekommenderat åtgärder för att stärka domstolarnas oberoende, däribland att inrätta en ny myndighet för domstolsadministration som skulle ha en mer självständig ställning i förhållande till regeringen. I Finland har det tidigare inrättade Domstolsverket fortsatt sitt arbete och utarbetat nya initiativ för att ytterligare stödja domstolarna.

I andra medlemsstater har farhågorna rörande domstolsråden ännu inte åtgärdats. I Slovakien kvarstår problemet med otillräckliga garantier när det gäller avsättande av ledamöter av lagrådet som utnämns av den verkställande makten och parlamentet. I Bulgarien är högsta rättsliga rådets sammansättning fortfarande ett problem. I Spanien väcker situationen för domstolarnas allmänna råd allvarliga betänkligheter. För det första har det inte förnyats trots att det är brådskande, och för det andra har inga åtgärder vidtagits för att anpassa förfarandet för utnämning av dess domarledamöter. Bristen på förnyelse påverkar utnämningarna vid Högsta domstolen och domstolsväsendet som helhet. I Cypern utvidgades högsta domstolsrådets sammansättning, efter den nyligen genomförda reformen av utnämningen av domare, till att omfatta ledamöter som inte är domare, i syfte att stärka rådets demokratiska legitimitet. Än så länge deltar dock inte domare som valts av sina kollegor i någon större utsträckning, eftersom den rättsliga komponenten fortfarande enbart består av domare i Högsta domstolen. I Polen har allvarliga farhågor kring Nationella domstolsrådet fortfarande inte behandlats, trots att det finns berättigade tvivel om dess oberoende²².

Den metod som används för utnämning och avsättande av domare utgör en viktig garanti för domstolsväsendets oberoende och kan påverka allmänhetens uppfattning om oberoende. För att garantera domstolsväsendets oberoende, enligt vad som fastställs av EU-domstolen, måste materiella villkor och förfaranderegler för utnämningar till domstolar vara tillräckliga för att

bedömning som de politiska organen har vid utövandet av sina befogenheter, förutsatt att detta råd är tillräckligt oberoende av lagstiftande och verkställande makter och från det organ till vilket det lämnar yttranden. Se t.ex. domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, punkterna 123–125 och citerad rättspraxis.

²¹ Se särskilt Europarådets rekommendation CM/Rec(2010)12.

²² Rekommendationerna berör Bulgarien, Spanien och Slovakien.

förhindra rimliga tvivel avseende dessa domares oemottaglighet för externa faktorer och om deras neutralitet som domare²³.

Sedan den förra rapporten har flera medlemsstater förbättrat förfarandena för utnämning av domare och hur deras högsta domstolar fungerar, bland annat som en uppföljning av rekommendationerna från 2022. I Finland föreslog en arbetsgrupp vid justitieministeriet ändringar av konstitutionen för att stärka domstolsväsendets oberoende, däribland att reformera förfarandet för utnämning av lekmannadomare, fastställa ett högsta antal domare i Högsta domstolen och fastställa en obligatorisk pensionsålder för domare. I Österrike antogs en lag om domstolsväsendets medverkan i utnämningen av ordförande och vice ordförande för Högsta domstolen, även om bristen på domstolsväsendets medverkan i utnämningar av ordförande vid förvaltningsdomstolar fortfarande ger anledning till oro. I Slovenien planeras nya reformer för att överföra befogenheten att utnämna domare från parlamentet till presidenten och domstolsrådet, även om bristen på skyddsåtgärder för domstolsväsendets oberoende ger anledning till oro. I Cypern innefattar ett nytt system för utnämning av domare till högsta författningsdomstolen och Högsta domstolen ett positivt steg där domstolsväsendet är delaktigt, i linje med europeiska normer. I Sverige har den senaste tidens utveckling lett till en bredare offentlig debatt om tillsättningen av nämndemän, som sker via politiska partier och därför väcker oro om säkerställandet av deras oberoende. I Ungern förväntas risken för godtyckliga beslut om domares karriär begränsas av en ny lag som säkerställer att det nationella domarrådet avger ett bindande yttrande. Genom nya lagar åtgärdades flera problem som rör Kúrias (Högsta domstolen) funktion, bland annat genom att upphäva Kúrias befogenhet att se över nödvändigheten när det gäller begäran om förhandsavgöranden i linje med kraven i EU:s lagstiftning. Tilldelningen av mål i Kúria förväntas bli öppnare efter en lagstiftningsreform och ett fullständigt genomförande av reformen.

I andra medlemsstater kvarstår utmaningar när det gäller utnämningar till högre tjänster i domstolsväsendet och till befattningar som domstolsordförande. I Malta är domstolsväsendet fortfarande inte delaktigt i förfarandet för att utnämna chefsdomaren. I Grekland har inga åtgärder vidtagits för att involvera domstolsväsendet i utnämningsförfarandet för de högre befattningarna för domare. I Litauen har vissa framsteg gjorts när det gäller att förbättra insynen i utnämningen av domare, med ny lagstiftning, men ytterligare skyddsåtgärder efterlyses. I Lettland har inget förfarande inletts för att säkerställa lämpliga skyddsåtgärder mot otillbörlig politisk påverkan när det gäller utnämning av domare i Högsta domstolen. I Irland fortsätter den planerade sammansättningen i kommissionen för domarutnämning att ge upphov till oro²⁴.

I några medlemsstater finns det andra farhågor när det gäller domstolsväsendets oberoende. I Slovakien fortsätter brottet rättsmissbruk som införts för domare med avseende på deras rättsliga avgöranden att väcka oro, eftersom det skapar negativa psykologiska effekter hos domarna och även är betungande för de utredande myndigheterna²⁵.

I Polen kvarstår allvarliga tvivel om huruvida ett antal domare i Högsta domstolen som utnämndes 2018 och 2019, däribland förste ordföranden, uppfyller kraven på en domstol som upprättats enligt lag. Ett förhandsavgörande från EU-domstolen om utnämning av domare till avdelningen för extraordinär kontroll har ännu inte genomförts. I Ungern vidtas åtgärder för att

²³ Se domarna av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen, C-791/19, punkterna 98–108, av den 20 april 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, punkt 66, av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, punkterna 66, 124 och 125, samt av den 19 november 2019, A. K., förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, punkterna 137 och 138.

²⁴ Rekommendationerna berör Irland, Grekland, Lettland, Litauen, Malta, Österrike, Slovenien, Finland och Sverige.

²⁵ En rekommendation berör Slovakien.

ta itu med de delmål som rör domstolsväsendets oberoende i återhämnings- och resiliensplanen. Andra problem rör systemen för tilldelning av mål i lägre domstolar²⁶.

Åklagarmyndigheternas självständighet och oberoende fortsätter att vara viktiga områden för reform.

Det finns inte någon enhetlig modell i EU för åklagarväsendets institutionella struktur. Institutionella skyddsåtgärder behövs dock alltid för att säkerställa att åklagarväsendet är tillräckligt oberoende och kan genomföra effektiva och objektiva utredningar och föra ärenden inför domstol utan några politiska påtryckningar. Detta är inte bara väsentligt för nationell och europeisk straffrätt, utan har också en direkt inverkan på EU när det gäller frågor såsom skyddet av EU:s ekonomiska intressen eller tillämpningen av sanktioner efter Rysslands invasion av Ukraina.

Till följd av rekommendationerna i 2022 års rapport har flera medlemsstater inlett eller fortsatt genomföra reformer av åklagarmyndigheten, med olika grader av framsteg. I Malta har ett nytt disciplinärt system för åklagare inrättats som fastställer olika nivåer av disciplinära överträdelser samt det förfarande som ska följas. I Luxemburg stärker en konstitutionell reform åklagarmyndighetens oberoende när det gäller att genomföra enskilda utredningar och åtal. I Nederländerna diskuteras avskaffandet av den verkställande maktens befogenhet att ge anvisningar till åklagare i enskilda ärenden. I Tjeckien har ett lagförslag lagts fram i parlamentet, som inför vissa skyddsåtgärder för justitieministeriets avskedande av riksåklagaren. I Slovenien förbereds lagändringar för att införa skyddsåtgärder för åklagares rättsliga oberoende och självständighet i reglerna om parlamentariska utredningar.

Ett antal brister som identifierats i tidigare rapporter om rättsstatsprincipen och som återspeglas i rekommendationerna i 2022 års rapport har dock inte åtgärdats. I Spanien har inga åtgärder vidtagits för att stärka stadgan för riksåklagaren och ta itu med separationen av riksåklagarens och regeringens mandattid. I Österrike har planerna på att inrätta en oberoende federal åklagarmyndighet, bland annat för att säkerställa att åklagare som är specialiserade på korruptionsbekämpning kan bedriva oberoende verksamhet, inte gått framåt. I Cypern är åklagarmyndigheten, som leds av statsåklagaren, en del av republikens lagråd och det finns ingen tydlig åtskillnad mellan personal som har rådgivande uppgifter och personal som utför lagföringsuppgifter. Avsaknaden av en möjlighet att ompröva statsåklagarens beslut att inte väcka åtal eller avbryta förfarandet ger också anledning till oro. I Slovakien är riksåklagarens befogenhet att ogiltigförklara besluten från åklagare med lägre befattning fortfarande ett problem, både när det gäller avsaknaden av rättslig prövning och riksåklagarens utövande av befogenheten i flera uppmärksammade korruptionsärenden. I Polen har vissa framsteg gjorts för att säkerställa åklagarmyndighetens funktionella oberoende från regeringen, men justitieministerns och riksåklagarens funktion har ännu inte separerats²⁷.

Säkerställande av ansvarsskyldighet och oberoende i disciplinära förfaranden där domare och åklagare medverkar

EU-domstolen har i sin rättspraxis fastställt viktiga garantier för att säkerställa att det disciplinära regelverket inte kan användas som ett sätt att utöva politisk kontroll över domstolsväsendet²⁸. Dessa garantier omfattar regler som anger vilka beteenden som utgör

²⁶ En rekommendation berör Ungern.

²⁷ Rekommendationerna berör Tjeckien, Spanien, Cypern, Österrike, Polen, Slovenien och Slovakien.

²⁸ Domstolen erinrade om denna princip i mål som berörde avdelningen för disciplinära mål vid Polens Högsta domstol (dom av den 5 juni 2023, C-204/21, kommissionen/Republiken Polen) och den rumänska domar- och åklagarinspektionen (dom av den 11 maj 2023, Inspekția Judiciară, mål 817/21, och av den 18 maj 2021,

disciplinära överträdelser och tillämpliga påföljder. Disciplinära förfaranden måste genomföras med medverkan av ett oberoende organ, i enlighet med ett förfarande som garanterar de rättigheter som slås fast i artiklarna 47 och 48 i stadgan, däribland rätten till försvar. Reglerna måste också göra det möjligt att överklaga de disciplinära organens beslut i domstolen²⁹.

Vissa medlemsstater har fortsatt den trend som konstaterats i tidigare rapporter om rättsstatsprincipen och har genomfört eller håller på att förbereda reformer för att stärka skyddsåtgärderna för domstolsväsendets oberoende i disciplinära förfaranden. I Slovakien finns ett nytt disciplinärt förfarande för domare, åklagare, exekutionstjänstemän och notarier vid högsta förvaltningsdomstolen, som rapporteras fungera väl. I Tjeckien förbereds en reform av det disciplinära förfarandet för domare för att införa en möjlighet att överklaga beslut som fattats av en disciplinär domstol. I Slovenien håller man på att ändra lagen om domstolsrådet, med fokus på dess förfarandemässiga roll i disciplinära förfaranden. I Kroatien avskaffades, efter förra årets rekommendationer, regelbundna säkerhetskontroller av alla domare genom ett beslut av författningsdomstolen, och kontrollerna av alla statliga åklagare planeras avskaffas genom att ändringar utarbetas. I Rumänien har förändringar av systemen för civilrättsligt och disciplinärt ansvar stärkt domstolsväsendets oberoende.

Det finns dock också situationer med utmaningar när det gäller det disciplinära regelverket, och farhågor kvarstår om att disciplinära förfaranden kan användas som ett sätt att begränsa domstolsväsendets oberoende. I Polen fortsatte ett antal domare att bli föremål för disciplinära utredningar och förfaranden som rör innehållet i deras rättsliga beslut och tvångsförflyttningar. För att stärka bestämmelserna om skydd av domare mot disciplinärt ansvar på grundval av innehållet i deras rättsliga beslut har en ny lag antagits av parlamentet och granskas för närvarande av författningsdomstolen. I Bulgarien har högsta rättsliga rådets utredningsavdelning, som ansvarar för att inleda disciplinära förfaranden, varit i riskzonen för politiskt inflytande³⁰.

Ett effektivt skydd av domstolsväsendets oberoende kräver också en anda av integritet och opartiskhet. Flera medlemsstater genomför politik och praxis för att främja integritet inom domstolsväsendet. I Portugal har domstolarnas högsta råd lagt fram ett förslag om att reglera s.k. svängdörrar inom domstolsväsendet. Oförenlighetsordningen för domare fortsätter dock att väcka oro i Spanien. I Belgien diskuterar regeringen nu ändringar av förslaget att införa regelbundna säkerhetskontroller av alla domare som utförs av den nationella säkerhetstjänsten, efter kritik från högsta rättsrådet.

Åtgärder för att förbättra domstolsväsendets kvalitet och effektivitet

Ett effektivt domstolsväsende kan hantera ärendebelastningen och eftersläpande mål och utfärdar beslut utan onödigt dröjsmål. Alltför utdragna förfaranden och betydnande eftersläpningar undergräver medborgares och företags förtroende för domstolsväsendet. För att domstolsväsendet ska fungera väl är det absolut nödvändigt med tillräckliga resurser, även för nödvändiga investeringar i fysisk och teknisk infrastruktur, och att all personal har hög kompetens, utbildning och tillräcklig lön. Ett antal medlemsstater har erkänt detta genom att anslå ytterligare resurser för att stärka domstolsväsendets resiliens i deras nationella återhämtnings- och resiliensplaner, som fortsätter att genomföras.

Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl./Inspekția Judiciară m.fl., förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19).

²⁹ Europeiska unionens domstol, dom av den 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, punkt 67.

³⁰ En rekommendation berör Bulgarien.

En metod för att säkerställa domstolsväsendets långsiktiga resiliens är att säkerställa attraktiva yrken bland annat genom tillräcklig ersättning och att minimera antalet lediga tjänster för domare, åklagare och domstolspersonal. Efter rekommendationerna i 2022 års rapport har positiva åtgärder vidtagits i flera medlemsstater. I [Irland](#) har regeringen aviserat en betydande ökning av antalet domare, efter rekommendationer från en arbetsgrupp för rättslig planering. I [Spanien](#) har det totala antalet domare ökat och åtgärder vidtas för att ta itu med utmaningarna när det gäller domstolsväsendets resurser. I [Frankrike](#) har man återigen avsevärt ökat domstolsväsendets personalresurser och ekonomiska resurser, och initiativ pågår för att ytterligare tillgodose de nuvarande behoven. I [Finland](#) har domstolsväsendets resurser ökat, men i regeringens rapport om rättskipningen har det konstaterats att brister kvarstår. I [Portugal](#) görs insatser för att säkerställa tillräckliga personalresurser för domstolsväsendet, även om det kvarstår en oro gällande bristen på annan personal än domstolspersonal.

I andra medlemsstater kvarstår farhågorna när det gäller resurserna. I [Litauen](#) finns det allvarliga farhågor när det gäller ersättningsnivån för åklagare och domstolspersonal, som i stort sett har förblivit oförändrad sedan 2008, även om ny lagstiftning har antagits. I [Kroatien](#) håller man på att behandla frågan om ersättningsnivån för domare, åklagare och övrig domstolspersonal, men farhågor kvarstår. I [Belgien](#) har ytterligare politiska initiativ och lagstiftningsinitiativ tagits för att avhjälpa budgetunderskottet och personalbristen inom domstolsväsendet, men strukturella resursbrister kvarstår trots dessa betydande investeringar. I [Danmark](#) är resurssituationen ett problem som i allt högre grad påverkar förfarandenas längd, även om analyser pågår för att säkerställa tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för domstolsväsendet. I [Nederländerna](#) har domare och allmänna åklagare uttryckt oro över personalbrist och svåra arbetsvillkor på grund av en hög arbetsbörda. I [Tjeckien](#) är finansieringen av biträdande personal vid domstolar och åklagarmyndigheter otillräcklig, vilket leder till svårigheter att rekrytera kvalificerad personal och undergräver åklagarväsendets och domstolsväsendets funktion. I [Tyskland](#) har pakten för rättsstatsprincipen, som medförde federal finansiering till domstolsväsendet, inte förlängts och inga ytterligare åtgärder har vidtagits på federal nivå för att säkerställa tillräckliga resurser till domstolsväsendet och i förhållande till domarnas lönenivå. I [Slovenien](#) är ersättningsnivån för domare och statsåklagare, som i stort sett inte förändrats sedan 2012, oroväckande och ersättningsnivån för domare har förklarats grundlagsstridig av författningsdomstolen. I [Polen](#) påverkade budgetlagen för 2023 domares och åklagares löner negativt. De som uttrycker oro är Högsta domstolen, Nationella domstolsrådet, ombudsmannen och sammanslutningar av domare och åklagare³¹. I [Rumänien](#) ger den ökande bristen på domare, trots fortsatta ansträngningar för att förbättra situationen, upphov till allvarlig oro³².

Investeringar i infrastruktur och digitalisering av domstolsväsendet är avgörande för att bemöta de bredare effektivitetsutmaningarna i ett antal medlemsstater. I [Malta](#), [Cypern](#) och [Grekland](#) har ökade resurser till domstolsväsendet och andra åtgärder ännu inte lett till kortare förfaranden, och eftersläpningen av mål är fortfarande en allvarlig utmaning. I [Kroatien](#) har man ytterligare utökat domstolsväsendets verktyg för elektronisk kommunikation och minskat antalet eftersläpningar, men betydande effektivitets- och kvalitetsproblem kvarstår, eftersom rättegångarnas längd i allmänhet har ökat. I [Italien](#) antogs två lagstiftningsdekret för att genomföra de civilrättsliga och straffrättsliga reformerna för att förbättra domstolsväsendets kvalitet och effektivitet, däribland när det gäller förfarandenas längd. Hur effektiva reformerna

³¹ Ordföranden för högsta förvaltningsdomstolen och förste ordföranden för Högsta domstolen har begärt att författningsdomstolen ska förklara att de omtvistade bestämmelserna strider mot konstitutionen (ärendet pågår fortfarande).

³² Rekommendationerna berör Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Kroatien, Litauen, Portugal, Rumänien och Slovenien.

är återstår att se. I Portugal har åtgärder för att hantera effektivitetsproblem vidtagits, särskilt i förvaltnings- och skattedomstolar, och andra håller på att förberedas. Portugals återhämtnings- och resiliensplan innehåller också åtgärder för att öka förvaltnings- och skattedomstolarnas effektivitet.

Initiativen för att förbättra digitaliseringen har fortsatt och medlemsstaterna håller på att vidta ytterligare åtgärder i detta avseende, även efter rekommendationerna i 2022 års rapport. Det är särskilt viktigt att säkerställa att digitala verktyg kan användas effektivt i praktiken, bland annat genom tillräcklig utbildning. Digitaliseringen av domstolsväsendet fortsätter överlag att vara mycket avancerad i Estland, Tyskland, Lettland, Polen, Spanien, Slovakien, Litauen, Ungern och Österrike. I Kroatien har användningen av det elektroniska kommunikationssystemet ökat ytterligare och de flesta återstående domstolar har integrerats i ett enhetligt system som redan används av alla andra domstolar. I Frankrike har arbetet med att slutföra den fullständiga digitaliseringen av civilrättsliga och straffrättsliga domstolsförfaranden gått framåt ytterligare. I Nederländerna har digitaliseringsnivån förbättrats genom införandet av fler digitala lösningar för domstolsförfaranden. I Estland har ytterligare förbättringar gjorts när det gäller digitalisering, vilket har förbättrat tillgången till handlingar mellan olika system. I Bulgarien har åtgärder vidtagits för att ändra lagstiftningen om digitalisering av domstolsväsendet. I Italien har stora framsteg gjorts med digitaliseringen av det civilrättsliga systemet, även om de ändrade förfaranderegler som möjliggör digitalisering av det straffrättsliga systemet ännu inte har genomförts fullt ut³³.

Tillgång till rättslig prövning och advokaternas roll i rättssystemet

Advokater spelar en viktig roll för att säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna och stärka rättsstaten, bland annat rätten till en rättvis rättegång. Åtgärder för att säkerställa rätten till advokat pågår i flera medlemsstater. I Spanien har ramen för rättshjälp stärkts ytterligare och i Frankrike har budgeten för rättshjälp ökat ytterligare. I Finland ger ny lagstiftning domstolarna större utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fördela juridiska kostnader i tvistemål, vilket förväntas göra rättssystemet mer tillgängligt. I Bulgarien har nya lagar om rättslig medling och rättsligt bistånd antagits för att förbättra tillgången till rättslig prövning. I Malta håller utkast till lagstiftning som reglerar advokatyrket på att utarbetas. I Litauen har riktade ändringar av systemet för rättshjälp införts, även om dessa inte åtgärdar problemen med arbetsbördan och ersättningen för de som tillhandahåller rättshjälp. I Irland ska en analys av modellerna för att minska rättegångskostnaderna offentliggöras, men de höga rättegångskostnaderna är fortfarande en källa till oro och inga ytterligare åtgärder har vidtagits för att minska dem. I Danmark har den översyn av systemet för rättshjälp som inleddes 2020 lagts på is. På samma sätt har den reform som syftar till att göra rättshjälpen mer tillgänglig i Luxemburg ännu inte genomförts. I Ungern skulle tillgången till rättslig prövning för utsatta grupper kunna förbättras.

Respekt för sekretessen mellan advokat och klient är en viktig faktor för advokaters frihet att utöva sitt yrke, vilket bekräftas i Europarådets standarder³⁴. I Slovakien har advokatsamfundet varnat för upprepade överträdelser av sekretessen mellan advokat och klient som begås av brottsbekämpande myndigheter när advokatbyråers lokaler genomsöks. I Litauen finns det fortfarande farhågor när det gäller respekten för advokaters tystnadsplikt, och frågor i detta avseende kvarstår vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I Lettland stärkte de nya reglerna skyddet av advokaters tystnadsplikt³⁵.

³³ Rekommendationerna berör Frankrike, Italien, Malta, Nederländerna och Portugal.

³⁴ Rekommendation nr R(2000)21 från Europarådets ministerkommitté om frihet att utöva advokatyrket.

³⁵ Rekommendationerna berör Litauen, Luxemburg och Irland.

2.2 Regelverk för korruptionsbekämpning

Kampen mot korruption är avgörande för att upprätthålla rättsstatsprincipen och medborgarnas och företagens förtroende för offentliga institutioner. En övergripande strategi för att bekämpa korruption måste bygga på en kombination av förebyggande åtgärder och straffåtgärder. Detta förutsätter ett robust rättsligt och institutionellt regelverk, tillräcklig administrativ och rättslig kapacitet, effektiva utredningar och åtal samt en tydlig politisk vilja att verkställa regelverket för korruptionsbekämpning. Det behövs också tillförlitliga och effektiva integritetsåtgärder för att minimera utrymmet för korruption.

Uppfattningar om korruptionsgraden i EU

Resultaten från korruptionsindexet³⁶ visar att nio medlemsstater finns bland de 20 länder som uppfattas som minst korrupta i världen³⁷. Det finns fortfarande skillnader mellan medlemsstaterna. Vissa har förbättrat sina poäng jämfört med tidigare år, medan andra fortfarande har betydligt lägre poäng än genomsnittet³⁸.

Eurobarometerundersökningarna om korruption 2023³⁹ visar att korruption fortfarande är ett allvarligt problem för medborgare och företag i EU. Sju av tio européer (70 %) anser att korruptionen är utbredd i deras land och över fyra av tio (45 %) anser att korruptionen har ökat i deras land. Mer än hälften av medborgarna (60 %) anser att deras regerings insatser för att bekämpa korruption inte är effektiva. Dessutom anser de flesta europeiska företag (65 %) att korruptionsproblemet är utbrett i deras land, och hälften (50 %) anser att det är osannolikt att korrupta personer eller företag i deras land skulle bli avslöjade eller rapporteras till polis eller åklagare.

Nationella strategier för korruptionsbekämpning och genomförandet av dem

Vikten av att upprätthålla en effektiv och samordnad politik för korruptionsbekämpning erkänns i internationell rätt⁴⁰. Nationella strategier för korruptionsbekämpning kan säkerställa att länderna följer en övergripande, enhetlig och integrerad strategi som gör det möjligt att integrera bestämmelser mot korruption i alla relevanta politikområden. Nästan alla medlemsstater har för närvarande nationella strategier för korruptionsbekämpning. Sedan juli 2022 har Tjeckien, Italien och Lettland uppdaterat sina nationella strategier och/eller handlingsplaner⁴¹. Ungern, Slovenien och Frankrike har börjat se över sina befintliga strategier, och förberedande översynsprocesser pågår också i Slovakien och Tyskland⁴².

³⁶ Transparency International (2023), <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Fyra medlemsstater (Danmark, Finland, Sverige och Nederländerna) har 80/100 poäng eller högre på indexet, och ytterligare fem (Tyskland, Irland, Estland, Belgien och Frankrike) har högre poäng än 72/100. EU-genomsnittet är 64/100.

³⁸ Poäng under 50 finns i Rumänien (46), Bulgarien (43) och Ungern (42).

³⁹ Särskild Eurobarometer 534 om korruption (2023) och Flash Eurobarometer 524 om företagens inställning till korruption i EU (2023). De tidigare dataseten är särskilda Eurobarometer 523 (2022) och Flash Eurobarometer 507 (2022).

⁴⁰ Enligt Förenta nationernas konvention mot korruption ska konventionsstaterna, i enlighet med grundprinciperna i deras rättsordning, utveckla och genomföra eller upprätthålla en effektiv, samordnad antikorrupcionspolitik som främjar samhällets medverkan och återspeglar rättssamhällets principer, korrekt förvaltning av offentliga angelägenheter och allmän egendom, integritet, öppenhet och ansvarighet. Samtliga medlemsstater och EU är parter i konventionen. Se även Kuala Lumpur-uttalandet om strategier för korruptionsbekämpning.

⁴¹ För närvarande har 20 medlemsstater särskilda strategier eller program för korruptionsbekämpning. Nästan alla andra har delar om korruptionsbekämpning i andra nationella strategier och handlingsplaner.

⁴² En rekommendation berör Slovenien.

Stärka institutioner och rättsliga ramar för att bekämpa korruption

Ett effektivt svar på korruption är beroende av ett robust rättsligt och administrativt regelverk för korruptionsbekämpning⁴³ och starka och oberoende institutioner för att se till att reglerna efterlevs. Sedan den senaste rapporten om rättsstatsprincipen, och även enligt dess rekommendationer, har flera medlemsstater genomfört straffrättsliga reformer för att stärka kampen mot korruption. Ungern har antagit lagstiftning för att införa en möjlighet för åklagares beslut om att inte utreda och lagföra korruptionsbrott att bli föremål för rättslig prövning. I Bulgarien har parlamentet, i enlighet med åtagandena inom ramen för landets återhämtnings- och resiliensplan, antagit en lag om inrättande av en mekanism för att säkerställa effektiv ansvarsskyldighet och straffrättsligt ansvar för riksåklagaren och hans eller hennes biträdande åklagare, samt om rättslig prövning av åklagares beslut om att inte inleda en utredning. Reformen av materiell eller processuell straffrätt diskuteras i andra medlemsstater. Österrike har lagt fram ett lagförslag om att utvidga mutbrott till att omfatta kandidater till offentliga ämbeten och inkluderade även ytterligare påföljder, såsom förbud mot att inneha en offentlig tjänst.

Även om vissa framsteg har gjorts har vissa medlemsstater fortfarande luckor i sin straffrätt, och många relaterade rekommendationer i 2022 års rapport har fortfarande inte genomförts fullt ut. I Finland håller ett förslag om handel med inflytande på att utarbetas för att ytterligare stärka det straffrättsliga regelverket för korruptionsbekämpning, medan ett förslag om översyn av brottet tagande och givande av muta i utlandet för närvarande behandlas. I Sverige har ansträngningar gjorts för att lagföra fall av tagande och givande av muta i utlandet, men hittills är de begränsade rättsliga definitionerna av tagande och givande av muta i utlandet oförändrade⁴⁴.

Kapaciteten hos brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter och domstolsväsendet i allmänhet att verkställa de straffrättsliga bestämmelserna om bekämpning av korruption är avgörande för att bekämpa korruption på ett ändamålsenligt sätt. Slovenien och Luxemburg har vidtagit åtgärder för att öka kapaciteten hos de åklagarmyndigheter som ansvarar för kampen mot korruption genom att anslå ytterligare resurser. Åklagarmyndigheter i många medlemsstater uppger att begränsade resurser är ett problem, som ibland förvärras av ytterligare brister. I Belgien fortsätter de brottsbekämpande myndigheterna och åklagarmyndigheterna att bekämpa korruption med ofta begränsade resurser. I Slovakien anses personalresurserna och de ekonomiska resurserna för att hantera korruptionsfall inom polisen och åklagarmyndigheten inte vara helt tillräckliga för att de ska kunna utföra sina uppgifter, särskilt när det gäller komplexa korruptionsfall på hög nivå, och samordningen mellan de olika brottsbekämpande organen behöver fortfarande förbättras. I Portugal rapporterar berörda parter allvarliga resursrelaterade frågor när det gäller att förebygga, utreda och lagföra korruption. I Cypern görs ansträngningar för att ta itu med de begränsade personalresurserna samt ekonomiska och tekniska resurserna för statsåklagarens kansli, eftersom de fortsätter att påverka utredningar⁴⁵.

Specialisering är en annan viktig faktor för att stärka kapaciteten att bekämpa korruption, liksom tillgång till relevant information, sammankoppling av register och gott samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter, såsom

⁴³ Internationella standarder är i första hand Förenta nationernas konvention mot korruption, Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och dess civilrättsliga konvention om korruption, OECD:s konvention om bekämpning av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden. På EU-nivå lade kommissionen den 3 maj 2023 fram ett förslag till direktiv om bekämpande av korruption, COM(2023) 234 final, som syftar till att uppdatera och stärka EU:s straffrättsliga ram.

⁴⁴ Rekommendationerna berör Finland och Sverige.

⁴⁵ Rekommendationerna berör Slovakien och Portugal.

finansunderrättelseenheter samt skatte-, revisions- och konkurrensmyndigheter. Som svar på rekommendationerna i 2022 års rapport återinförde Slovenien den nationella utredningsbyråns operativa självständighet, vilket återinförde riksåklagarens befogenhet att leda förundersökningar och straffrättsliga förfaranden utan instruktioner från inrikesministeriet. Rumänien har gjort betydande framsteg när det gäller att ta itu med operativa utmaningar i samband med åtal mot korruption vid det nationella direktoratet för korruptionsbekämpning, även om rekryteringen fortfarande måste förbättras ytterligare. I Bulgarien kommer den institutionella omstruktureringen av antikorrupcionskommissionen att antas som en del av Bulgariens åtaganden enligt återhämtnings- och resiliensplanen, och lagförslag diskuteras för närvarande i parlamentet⁴⁶.

Undanröja hinder för brottsutredningar och lagföring och införa avskräckande påföljder för korruption på hög nivå

Brister i förfarandena kan hindra en effektiv utredning och lagföring av korruptionsfall. Exempel på detta är onödigt betungande eller oklara bestämmelser om upphävande av immunitet och korta preskriptionstider. Dessa hinder kan få särskilt allvarliga följder för komplexa korruptionsfall, särskilt där utdragna förfaranden redan är ett problem, vilket skapar en risk för strafffrihet och innebär att insatserna mot korruption förlorar sin avskräckande effekt. Enligt den särskilda Eurobarometerundersökningen om medborgarnas inställning till korruption anser omkring sju av tio européer (67 %) att korruptionsärenden på hög nivå inte drivs i tillräcklig grad⁴⁷. I vissa medlemsstater behövs reformer för att minska längden på straffrättsliga förfaranden för att förbättra resultaten när det gäller fällande domar, särskilt i korruptionsärenden på hög nivå. Förra årets rapport innehöll rekommendationer i detta avseende till flera medlemsstater. I Kroatien fortsätter längden på förfarandena för att utreda, åtala och döma korruptionsbrott att undergräva effektiviteten i systemet för korruptionsbekämpning. Lagstiftning för att förkorta förfarandena har ännu inte införts. Spanien måste också ta itu med utmaningar kopplade till utredningars och straffrättsliga förfarandens längd i syfte att effektivisera hanteringen av korruptionsärenden på hög nivå. I Tjeckien fortsätter korruptionsärenden på hög nivå att uppmärksammas på grund av förseningar i vissa förfaranden⁴⁸.

I vissa medlemsstater är statstjänstemäns immunitet mot korruptionsbrott ett orosmoment. Vissa länder har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med detta. I Luxemburg avskaffades parlamentets exklusiva rätt att väcka åtal mot regeringsmedlemmar genom en konstitutionell reform. Åklagarmyndigheten blev behörig att genomföra brottsutredningar mot regeringsmedlemmar, som nu kan ställas till straffrättsligt ansvar för korruptionsbrott som de gjort sig skyldiga till i sin tjänsteutövning. I Rumänien antog senaten regler med objektiva kriterier för att fatta beslut om begäranden om att häva den parlamentariska immuniteten, vilket återspeglar de bestämmelser som antogs av deputeradekammaren redan 2019. I Polen har man dock ännu inte tagit itu med den vida omfattningen av immunitet för personer med höga verkställande befattningar som även är ledamöter av parlamentet, och nya bestämmelser om strafffrihet har antagits, vilket skapar undantag från straffrättsligt ansvar och ökar risken för korruption⁴⁹.

⁴⁶ Rekommendationerna berör Bulgarien och Rumänien.

⁴⁷ Särskild Eurobarometer 534 om medborgarnas inställning till korruption i EU (2023).

⁴⁸ Rekommendationerna berör Tjeckien, Spanien och Kroatien.

⁴⁹ En rekommendation berör Polen.

Vissa medlemsstater fortsätter att befästa sina resultat när det gäller utredningar, lagföring och straff för korruption på hög nivå⁵⁰, i linje med rekommendationerna i 2022 års rapport. I Kroatien fortsatte den effektiva utredningen av korruption på hög nivå, och det totala antalet åtal och domar ökade. Insatserna för att bekämpa korruption på hög nivå fortsatte också i Slovakien, där flera tidigare högt uppsatta tjänstemän åtalats för mutbrott, och i Österrike, där åklagare fortfarande upplever en omfattande granskning i enskilda ärenden. I Frankrike har resultat uppnåtts när det gäller lagföring och straff för korruptionsbrott på hög nivå, trots strukturella och resursmässiga utmaningar. Rumänien har fortsatt att uppvisa positiva resultat i kampen mot korruption, bland annat när det gäller fall på hög nivå.

Andra medlemsstater har ännu inte uppnått stabila resultat när det gäller utredning och lagföring av korruptionsfall på hög nivå, som leder till avskräckande sanktioner i form av fällande domar. Bulgarien saknar fortfarande ett stabilt resultat när det gäller fällande domar i korruptionsfall på hög nivå. I Malta väckte åklagarmyndigheten åtal i vissa fall, men utmaningar kvarstår när det gäller utredningarnas längd i korruptionsärenden på hög nivå, och ytterligare åtgärder behövs för att uppnå stabila resultat när det gäller fällande domar. Även om åtal väcktes och domar fälldes i vissa fall på hög nivå i Ungern är bristen på stabila resultat när det gäller utredningar i korruptionsmål rörande tjänstemän på hög nivå och personer i deras omedelbara närhet fortfarande ett allvarligt problem. Ungerns återhämtnings- och resiliensplan innehåller åtaganden som syftar till att förbättra lagföringen i korruptionsärenden. I Grekland har vissa framsteg gjorts när det gäller antalet åtal och fällande domar för mutbrott, men det relativt stora antalet frikännanden kan ge upphov till tvivel om den avskräckande effekten av de straffrättsliga åtgärderna. I Slovenien är antalet utredningar, åtal och domar i korruptionsmål fortfarande begränsade, även när det gäller korruption på hög nivå⁵¹.

Stärka åtgärderna för att förebygga korruption och främja integritet i det offentliga livet

Ett politiskt och institutionellt system som bygger på integritet, öppenhet och ansvarsskyldighet i det offentliga livet är den bästa garantin mot korruption. Därför bygger effektiva metoder för korruptionsbekämpning ofta på åtgärder för att öka öppenhet, etik och integritet samt på reglering av områden som intressekonflikter, lobbyverksamhet och svängdörrsproblematik⁵².

Intressekonflikter uppstår när offentliga tjänstemän har privata eller yrkesmässiga intressen som kan påverka deras möjligheter att opartiskt och objektivt utföra sina uppgifter⁵³. De flesta medlemsstater har åtgärder på plats för att förebygga intressekonflikter, som omfattar ett stort antal valda och utsedda offentliga tjänstemän. I Nederländerna har regeringen antagit en övergripande policy för integritet inom den offentliga förvaltningen som omfattar tjänstemän och innehavare av politiska ämbeten. Litauen har också vidtagit ytterligare åtgärder för att genomföra sina befintliga integritetsregler. I Tjeckien behandlas lagstiftning för att se över systemet för redovisning av intressekonflikter i parlamentet.

Utmaningar kvarstår i andra medlemsstater. I Italien, där det inte finns några övergripande regler om intressekonflikter, diskuteras nya lagförslag i parlamentet. I Slovenien tyder reglerna

⁵⁰ Såsom konstateras i rapporten om rättsstatsprincipen 2020 är det svårt att följa upp och jämföra hur framgångsrik utredningen och lagföringen av korruptionsbrott är i medlemsstaterna, eftersom det saknas enhetlig, uppdaterad och konsoliderad statistik från alla medlemsstater. Bedömningen grundar sig på de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat.

⁵¹ Rekommendationerna berör Bulgarien, Grekland, Ungern, Malta och Slovenien.

⁵² JOIN(2023) 12 final, s. 4.

⁵³ Intressekonflikter uppstår när offentliga tjänstemän har privata eller yrkesmässiga intressen som kan påverka deras möjligheter att opartiskt och objektivt utföra sina uppgifter. Se Europarådet, *Recommendation Rec(2000) 10 on Codes of conduct for public officials*.

om intressekonflikter och oförenliga uppdrag på vissa brister i övervakningen, särskilt på kommunal nivå.

Statstjänstemän på hög nivå och parlamentsledamöter omfattas ofta av särskilda integritetsregler. Många medlemsstater har uppförandekoder och regler om förebyggande av intressekonflikter och oförenlighet med andra verksamheter. Det är viktigt att det praktiska genomförandet av dessa regler är föremål för regelbundna kontroller och utvärderingar. Vissa medlemsstater har vidtagit åtgärder på detta område, bland annat mot bakgrund av rekommendationerna från 2022. I Estland infördes nya förfaranden för att säkerställa ett effektivare genomförande av riktlinjerna om intressekonflikter för ministrar och deras politiska rådgivare, även om tillsynsmekanismer fortfarande saknas. I Belgien ska uppförandekoden för federala tjänstemän utvidgas till att omfatta alla medarbetare vid ministrars kanslier, och en uppförandekod för ministrar har införts, som inkluderar riktlinjer om intressekonflikter, svängdörrar och gåvor och förmåner. I Kroatien antogs uppförandekoder för parlamentsledamöter, och nästan alla lokala och regionala förvaltningar har följt dem. Nederländerna antog en uppförandekod för ministrar och statssekreterare.

I Finland omfattas offentliganställda och personer som anförtratts höga verkställande funktioner av uppförandekoden, men ministrar är fortfarande uteslagna. I Bulgarien finns det fortfarande allvarliga brister i de integritetsåtgärder som styr ledande funktioner. I Portugal kvarstår farhågor när det gäller tillämpningen och övervakningen av reglerna om intressekonflikter för tjänstemän på hög nivå i parlamentet och regeringen. I Spanien tillämpas inte reglerna om intressekonflikter bland höga tjänstemän med verkställande funktioner tillräckligt. I Frankrike verkar inte alla parlamentsledamöter redovisa sina intressen i enlighet med tillämpliga integritetsregler⁵⁴.

Säkerställa insyn i lobbyverksamhet och regler vid svängdörrssituationer

För att vara en legitim verksamhet för politiskt deltagande⁵⁵ måste lobbyverksamhet åtföljas av stränga krav på öppenhet och integritet för att säkerställa ansvarsskyldighet och delaktighet i beslutsfattandet⁵⁶. Utvecklingen på dessa områden fortsatte under 2023, eftersom vissa medlemsstater reviderade sina regler om insyn i lobbyverksamhet, i linje med 2022 års rekommendationer. I Lettland antogs en ny lag om lobbyverksamhet som föreskriver att ett lobbyingregister ska inrättas. I Estland har myndigheterna fortsatt sina ansträngningar för att effektivt genomföra riktlinjerna för lobbyverksamhet. Cypern antog en genomförandeförordning om lobbyverksamhet som förtydligar förfarandet för redovisning, registrering och publicering av lobbyverksamhet. I Litauen gav de nuvarande reglerna om lobbyverksamhet positiva resultat i fråga om inlämnade förklaringar. I Belgien, Tjeckien, Kroatien, Spanien, Irland och Portugal pågår diskussioner om ny lagstiftning om lobbyverksamhet. Särskild lagstiftning om lobbyverksamhet saknas fortfarande i Slovakien och befintlig lagstiftning kan förbättras i Österrike, Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Rumänien och Ungern⁵⁷.

Reglering och tillämpning av reglerna om s.k. svängdörrar mellan offentliga och privata funktioner är ett område som uppmärksammas i allt högre grad i många medlemsstater, bland annat för att förhindra utländsk inblandning. I Sverige pågår en utvärdering av reglerna för

⁵⁴ Rekommendationerna berör Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Italien, Slovakien och Finland.

⁵⁵ OECD (2021), *Lobbying in the 21st century*.

⁵⁶ OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Council of Europe standards on lobbying transparency*, rekommendation CM/Rec(2017)2.

⁵⁷ Rekommendationerna berör Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Österrike, Polen, Rumänien och Slovakien.

tiden efter anställningens slut för personer i ledande befattningar i regeringen. Diskussionerna om att införa eller se över befintliga regler om svängdörrar går framåt i Finland och Nederländerna. I andra medlemsstater har framstegen varit långsammare. I Ungern är begränsningarna efter avslutad anställning och karenstiden splittrade och gäller endast för en liten grupp offentliga tjänstemän, men det finns planer på att ge ytterligare vägledning om begränsningarna efter avslutad anställning. I Danmark har inga åtgärder vidtagits för att införa regler om svängdörrar för ministrar⁵⁸.

Redovisning av tillgångar och intressen

Offentliga tjänstemäns redovisning av tillgångar och intressen skapar öppenhet och ansvarsutkrävande inom den offentliga sektorn och är viktiga verktyg för att bidra till att förebygga korruption. I de flesta medlemsstater finns regler för att säkerställa att offentliganställda omfattas av skyldigheter att redovisa tillgångar och intressen. Dessa varierar dock kraftigt när det gäller omfattning, insyn och tillgänglighet avseende offentliggjord information och när det gäller nivån och effektiviteten i åtgärder för kontroll och tillsyn.

Flera medlemsstater genomförde reformer under 2023 för att ta itu med de problem som lyftes i 2022 års rekommendationer. I Tjeckien reviderades systemet för redovisning av tillgångar så att det överensstämmer med ett avgörande från författningsdomstolen, och redovisningar offentliggörs nu igen, om än på begäran. I Grekland trädde en ny lag för att stärka systemet och förfarandena för kontroller i kraft. Lettland och Rumänien fortsätter att framgångsrikt införa sitt elektroniska system för redovisning av tillgångar.

I vissa andra medlemsstater har reformtakten gått långsammare och utmaningar kvarstår. I Portugal är inledandet av verksamheten vid en ny enhet som kommer att ansvara för övervakning och kontroll av redovisningar av tillgångar fortfarande försenat. I Slovakien har ett organ som ska övervaka majoriteten av redovisningar av tillgångar och hantera intressekonflikter, överträdelser av uppförandekoder och lobbyverksamhet ännu inte inrättats. I Belgien finns det fortfarande brister i kontrollen och insynen i redovisningar av tillgångar, eftersom innehållet i sådana redovisningar endast lämnas ut i samband med brottsutredningar. I Danmark har inga framsteg gjorts när det gäller redovisningar av tillgångar som lämnats in av personer som anförtratts höga verkställande funktioner, och det finns fortfarande inget kontroll- och övervakningssystem för integritetsrisker. I Polen saknas fortfarande ett enhetligt, centraliserat system för inlämning och övervakning av redovisningar av tillgångar, och nivån på digitaliseringen av politikernas redovisningar av tillgångar är fortfarande låg. I Österrike har en arbetsgrupp inrättats för att följa upp reglerna för redovisning av tillgångar och intressen för parlamentsledamöter, men hittills har inga konkreta resultat rapporterats. På samma sätt är systemet för redovisning av tillgångar i Cypern fortfarande ofullständigt, eftersom den relevanta rättsakten alltså behandlas i parlamentet. I Irland har vissa åtgärder vidtagits för att stärka reglerna om redovisning av tillgångar⁵⁹.

Skydd av visselblåsare

Skyddet av visselblåsare är viktigt för att upptäcka och förebygga korruption. Införlivandet av EU-direktivet om skydd för visselblåsare⁶⁰ har lett till reviderad eller ny lagstiftning i många medlemsstater, vilket noterades i förra årets rapport. Sedan juli 2022 har lagar för att införliva

⁵⁸ Rekommendationerna berör Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Ungern, Nederländerna och Sverige [...].

⁵⁹ Rekommendationerna berör Danmark, Irland, Spanien, Cypern, Ungern, Österrike, Polen, Portugal och Slovakien.

⁶⁰ Direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 26.11.2019).

direktivet eller för att på annat sätt stärka skyddet för visselblåsare antagits och/eller trätt i kraft⁶¹.

Det finns dock fortfarande stora hinder för att rapportera korruption i praktiken, eftersom mindre än hälften av européerna (45 %) vet var de ska rapportera korruption och 30 % av européerna anser att korruption inte rapporteras eftersom rapporteringen skulle vara meningslös och de ansvariga inte skulle straffas⁶². Lagstiftningsåtgärder kompletteras med andra insatser för att genomföra de nya lagarna och uppmuntra visselblåsare att använda de nya kanalerna för rapportering. Slovakiens särskilda byrå för skydd av visselblåsare investerar i informationskampanjer för att ta itu med de ihållande låga rapporteringsnivåerna. I Cypern har ännu inga klagomål från visselblåsare inkommit, och åtgärder för att öka medvetenheten har inletts. Danmark och Malta har tagit fram nya riktlinjer och informationsverktyg.

Hantering av högriskområden

Inga sektorer eller verksamhetsområden är skyddade från korruptionsrisker, men vanliga högriskområden bör uppmärksammas särskilt – vanligen de som rör förvaltning av betydande offentliga medel eller tillgång till tillstånd eller till en kritisk tjänst. Sektorer som hälso- och sjukvård, byggnation eller stadsplanering är därför sårbara, och offentliga investeringar måste ta hänsyn till nya korruptionsrelaterade risker. Områden med risk för grov brottslighet, t.ex. hamnar, som är en knutpunkt för organiserade kriminella grupper som smugglar narkotika, behöver också övervakas kontinuerligt. Andra riskområden är finansiering av politiska partier och system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare⁶³.

Finansiering av politiska partier är ett stort riskområde för korruption som togs upp i flera av 2022 års rekommendationer, och flera medlemsstater har infört eller överväger att införa reformer för att öka insynen och tillsynen. I Österrike har en betydande reform av ramen för finansieringen av politiska partier slutförts, som stärker revisionsrättens roll. Reviderade regler om finansiering av politiska partier trädde i kraft i Nederländerna, som förbjuder utländska donationer och ökar insynen och rapporteringsskyldigheterna. Ytterligare lagstiftningsreformer är också på väg. I Belgien fortsätter reformen av finansieringen av politiska partier att diskuteras ingående, om än utan konkreta resultat. I Polen har nya åtgärder trätt i kraft för att öka insynen i politiska partiers finanser, men farhågor kvarstår när det gäller partibidrag och valkampanjer. I Spanien förblir lagen om finansiering av politiska partier oförändrad, trots en formell begäran från revisionsrätten. I Tjeckien togs vissa steg mot en reform av de ramen för finansiering av politiska partier. I Danmark antogs en ny lag om offentlig finansiering av politiska partier, och diskussioner om ett lagstiftningsinitiativ om privat finansiering av politiska partier har inletts.

Det finns fortfarande utmaningar i andra medlemsstater. I Italien förblir metoden att kanalisera donationer genom politiska stiftelser och föreningar oförändrad, även om diskussioner om ett lagförslag har inletts i parlamentet. Kontrollen av finansiering av politiska partier i Slovenien är inte systematisk, och revisionsrätten överväger hur man kan förbättra effektiviteten i granskningen av politiska partier. I Tyskland har ett antal reformer som anges i regeringens

⁶¹ Österrike, Bulgarien, Tjeckien, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Luxemburg, Irland, Italien, Ungern, Nederländerna, Rumänien, Slovenien och Spanien. Kommissionen håller för närvarande på att bedöma om de anmälda införlivandeåtgärderna överensstämmer med direktiv (EU) 2019/1937.

⁶² Särskild Eurobarometer 534 om medborgarnas inställning till korruption i EU (2023).

⁶³ Gemensamt meddelande om kampen mot korruption, JOIN(2023) 12 final, Bryssel, 3.5.2023, s. 7.

koalitionsavtal ännu inte genomförts, däribland översynen av reglerna för finansiering av politiska partier⁶⁴.

System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare skapar korruptionsrisker. De ger också upphov till farhågor kring säkerhet, penningtvätt och skatteundandragande⁶⁵, liksom användningen av sådana system för att undvika utlämning, undgå sanktioner och tvätta vinster från olaglig verksamhet. Systemen kan också uppmuntra bestickning av offentliga tjänstemän och privata mellanhänder. Kommissionen anser dessutom att beviljandet av EU-medborgarskap i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, utan någon verklig koppling till den berörda medlemsstaten, undergräver det väsentliga innehållet i EU-medborgarskapet och strider mot EU-lagstiftningen, och har vidtagit åtgärder för att säkerställa att alla system för medborgarskap för investerare i EU avskaffas⁶⁶. Bulgarien har inlett en process för att återkalla bulgariskt medborgarskap som tidigare beviljats enligt landets (nu avskaffade) system för medborgarskap för investerare eftersom investerarna inte följer den nationella lagstiftningen. Cypern har slutat tillämpa sitt system för medborgarskap för investerare i praktiken, även om systemets rättsliga ram fortfarande är i kraft. Malta fortsätter att tillämpa sitt system, även om landet har slutat att naturalisera ryska och belarusiska investerare⁶⁷. Både Cypern och Malta har också återkallat medborgarskap från investerare som tidigare naturaliserats inom ramen för landets system för uppehållstillstånd för investerare, och därmed genomfört kommissionens rekommendation om system för investerare som utfärdats i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina⁶⁸. System för uppehållstillstånd för investerare är fortfarande mycket känsliga för korruptionsrelaterade risker och kräver noggrann riskbedömning. I kommissionens rapport från 2019 om system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare konstaterades att 19 medlemsstater har ett system för uppehållstillstånd för investerare⁶⁹. På senare tid har vissa medlemsstater avskaffat sina system eller håller på att avskaffat dem⁷⁰, och arbete pågår i andra medlemsstater för att bedöma särskilda risker och/eller vidta riskreducerande åtgärder⁷¹.

I många medlemsstater är risken för korruption fortfarande särskilt hög inom *offentlig upphandling* och *hälso- och sjukvårdssektorn*. Andra områden med hög korruptionsrisk är miljöskydd, skydd av kulturarvet och energisektorn. Ytterligare arbete krävs för att kartlägga vanliga högriskområden, eftersom korruptionen ständigt utvecklas och anpassas till nya möjligheter. Kommissionen har åtagit sig att samarbeta med medlemsstaterna i detta avseende. En av de första uppgifterna för det nya antikorrupsionsnätverket inom EU som kommissionen ska inrätta kommer att vara att kartlägga vanliga högriskområden senast 2024⁷². Vissa medlemsstater arbetar för att minska korruptionsriskerna inom särskilda områden, särskilt när

⁶⁴ En rekommendation berör Italien.

⁶⁵ Rapport från kommissionen, *System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen*, COM(2019) 12 final, 23.1.2019.

⁶⁶ Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot de system som tillämpas av Cypern och Malta.

⁶⁷ Kommissionen väckte talan mot Malta vid Europeiska unionens domstol den 21 mars 2023 (mål C-181/23, som fortfarande pågår).

⁶⁸ *Recommendation in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to CBI and RBI schemes*, C(2022) 2028 final, 28.3.2022.

⁶⁹ System för uppehållstillstånd för investerare tillämpades i totalt 19 medlemsstater: Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien och Slovakien.

⁷⁰ Irland, Portugal och Nederländerna.

⁷¹ Spanien och Litauen.

⁷² Kommissionen kommer att leda detta arbete i nära samråd med medlemsstaterna. Det kommer att utgöra en viktig del i utvecklingen av framtida initiativ för att bekämpa korruption. Se gemensamt meddelande om kampen mot korruption, JOIN(2023) 12 final.

det gäller offentlig upphandling. Flash Eurobarometerundersökningen om företagens inställning till korruption i EU visar att 26 % av företagen i EU anser att korruption har hindrat dem från att i praktiken vinna en offentlig upphandling eller ett offentligt kontrakt under de senaste tre åren⁷³. Finland anordnar skräddarsydd utbildning för att hantera riskerna i samband med offentlig upphandling. I Slovenien har ansträngningarna fortsatt för att öka insynen genom att registret för offentlig upphandling har uppgraderats så att det innehåller mer detaljerad information om hela livscykeln för offentliga kontrakt. I Litauen håller man på att slutföra lanseringen av ett nytt system för e-upphandling, i syfte att skapa länkar till andra statliga register och därmed underlätta användningen.

2.3 Mediernas frihet och mångfald

En mediemiljö som präglas av frihet och mångfald är avgörande för att skydda rättsstatsprincipen, eftersom oberoende och fria medier ställer makten och institutionerna till svars när de fullgör sin roll som demokratins väktare. Politisk och statlig press eller kontroll över medierna undergräver både mediefriheten och friheten att söka, ta emot och sprida uppgifter. En starkt koncentrerad marknad som domineras av ett fåtal aktörer kan också undergräva mediernas mångfald, särskilt i avsaknad av ett starkt skydd för det redaktionella oberoendet. I EU har medlemsstaterna en skyldighet att garantera en gynnsam miljö för journalister, skydda deras säkerhet och främja mediepluralism och mediefrihet.

Övervakningsverktyget för mediepluralism⁷⁴ bedömer riskerna för mediernas frihet och mångfald i EU:s alla medlemsstater med fokus på fyra områden: grundläggande skydd av mediefriheten, mångfalden på marknaden, politiskt oberoende och social inkludering av medierna. De senaste resultaten från övervakningsverktyget (2023) visar inte på några större förändringar på dessa områden sedan den senaste rapporten från verktyget, trots att vissa indikatorer har varierat inom dessa allmänna områden. Indikatorerna för journalistyrket och skyddet av journalister och för tillgång till information har i stort sett förblivit oförändrade, och båda graderas som medelhög risk. Indikatorn för insyn i medieägandet har förbättrats något på grund av att flera medlemsstater har genomfört EU-lagstiftningen. Risken i fråga om koncentration av nyhetsmedier⁷⁵ är fortsatt mycket hög i hela EU, och på området politiskt oberoende är risken fortfarande medelstor. I årets allmänna rangordning anses mediepluralismen löpa ”hög risk” i fem medlemsstater och ”mycket hög risk” i fyra medlemsstater⁷⁶.

⁷³ Flash Eurobarometer 524 om företagens inställning till korruption i EU (2023).

⁷⁴ Övervakningsverktyget för mediepluralism har varit en betydelsefull informationskälla för kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen. Det är ett vetenskapligt och holistiskt verktyg som tar pulsen på mediernas ramverk och närmare kartlägger hot mot mediernas mångfald och frihet i medlemsstaterna och vissa kandidatländer. Det samfinansieras av EU och har sedan 2013–2014 regelbundet använts av centrumet för mediernas oberoende och mångfald. Kommissionen har även använt andra källor, t.ex. det internationella pressfrihetsindex som tas fram av Reportrar utan gränser och Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet, som det hänvisas till i landskapitlen.

⁷⁵ Namnet på denna indikator har ändrats till ”medieleverantörernas mångfald” i övervakningsverktyget för mediepluralism 2023.

⁷⁶ I stigande ordning anses Kroatien, Cypern, Grekland, Slovenien och Malta vara ”högriskländer”, medan Bulgarien, Polen, Rumänien och Ungern anses vara länder med ”mycket hög risk”. Övervakningsverktyget för mediepluralism manar till försiktighet vid alla jämförelser mellan dess rangordningar och dem som offentliggörs av andra index (t.ex. Reportrar utan gränser internationella pressfrihetsindex), med tanke på de olika metoderna, indikatorerna och omfattningen.

Stärkande av medietillsynsmyndigheteters oberoende ställning

Medietillsynsmyndigheternas funktionella och faktiska oberoende är avgörande för att upprätthålla mediernas mångfald. De behöver också tillräckliga resurser och måste kunna utöva sina befogenheter på ett opartiskt och öppet sätt. Alla medlemsstater har lagstiftning som fastställer medietillsynsmyndigheternas behörigheter och oberoende, eftersom direktivet om audiovisuella medietjänster innehåller en tydlig förteckning över krav som medlemsstaterna måste se till att deras medietillsynsmyndigheter uppfyller: oberoende gentemot myndigheter, opartiskhet, insyn, ansvarsutkrävande, tillräckliga resurser, förfaranden för utnämning och avsättning och effektiva överklagandemekanismer⁷⁷. Kommissionen håller för närvarande på att i detalj bedöma medlemsstaternas införlivande av direktivet om audiovisuella medietjänster, bland annat med avseende på medietillsynsmyndigheternas oberoende.

Sedan 2022 års rapport om rättsstatsprincipen har Tjeckien, Litauen och Irland följt övriga medlemsstater och antagit bestämmelser för att öka medietillsynsmyndigheternas oberoende eller utvidga myndigheternas befogenheter till att omfatta nya områden. En omstrukturering pågår eller håller på att förberedas i Estland, Spanien och Sverige.

Farhågor kvarstår om tillsynsmyndigheternas effektivitet eller oberoende ställning i praktiken i flera medlemsstater. Vissa av dessa farhågor handlar om otillräckliga skyddsåtgärder mot otillbörligt politiskt inflytande över utnämningsskyddet eller hur tillsynsmyndigheterna fungerar, vilket är fallet i Ungern, Slovenien och Polen. I Grekland och Rumänien är resurserna fortfarande otillräckliga för att myndigheterna fullt ut ska kunna utföra sina uppgifter⁷⁸.

Öka insynen i medieägandet

Medieägande kan leda till direkt eller indirekt kontroll över eller betydande inflytande över redaktionella beslut och det nyhetsinnehåll som tillhandahålls. Insyn i medieägande ger därför användarna möjlighet att bedöma innehållet på ett väl underbyggt sätt. Enligt europeiska normer⁷⁹ bör medlemsstaterna anta särskilda åtgärder på detta område⁸⁰. Sedan den förra rapporten har ny lagstiftning för att öka insynen i medieägande eller förbättra allmänhetens tillgång till information om medieägande antagits i Grekland, Luxemburg och Sverige samt stärkts i Cypern. Diskussionerna har fortsatt i Bulgarien i syfte att säkerställa ett effektivare genomförande av skyldigheterna när det gäller medieägande. Till följd av rekommendationerna i 2022 års rapport har medietillsynsmyndigheten i Tjeckien fått ytterligare rättigheter att få tillgång till uppgifter om medieägande som innehas av justitieministeriet, men lagstiftning som klargör definitionen av ägande har ännu inte antagits. Diskussioner om en översyn av reglerna om insyn i medieägande har inletts i Frankrike, där man hade uttryckt farhågor om insynen i komplicerade aktieägarstrukturer⁸¹.

Skydda medier mot politiska påtryckningar och inflytande

Otillbörliga politiska påtryckningar och politiskt inflytande över medierna, särskilt från statliga myndigheter och styrande partier, undergräver mediernas oberoende och kan därmed inverka negativt på rättsstatsprincipen. Öppna regler för rättvis fördelning av statlig reklam och starka

⁷⁷ Direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018.

⁷⁸ En rekommendation berör Ungern.

⁷⁹ Rekommendation CM/Rec(2018)11 från ministerkommittén till medlemsstaterna om mediernas mångfald och om insyn i medieägande.

⁸⁰ EU-lagstiftningen innehåller också relevanta bestämmelser: direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010, ändrat genom direktiv 2018/1808 av den 14 november 2018, och allmänna (icke-sektoriella) skyldigheter avseende insyn i ägandeförhållandena i penningtvättsdirektiven (direktiv 2018/843 av den 30 maj 2018 och direktiv 2015/849 av den 20 maj 2015). Bestämmelser om insyn i medieägande finns också i den europeiska mediefrihetsakten – förslag till förordning och rekommendation.

⁸¹ Rekommendationerna berör Tjeckien och Frankrike.

skyddsåtgärder för att förhindra politisering av public service-medier är särskilt viktiga i detta avseende.

Statlig reklam omfattar all användning av den statliga budgeten, på alla nivåer, eller användning av statligt kontrollerade företags budgetar för reklam och kampanjer. Det är viktigt att fördelningen är öppen och sker enligt rättvisa kriterier för att förhindra risken för att statlig reklam används för att utöva politiskt inflytande och att vissa medier gynnas särskilt vid tilldelningen av medel. I flera medlemsstater har framsteg skett i linje med rekommendationerna i 2022 års rapport, men utmaningar kvarstår. I Österrike antog parlamentet en lag som förbättrar insynen i statlig reklam, men frågan om rättvis fördelning av reklamen har ännu inte tagits upp. I Bulgarien inrättades en expertgrupp för att undersöka frågan, eftersom avsaknaden av en tydlig ram som garanterar insyn i fördelningen av statlig reklam fortfarande är ett problem. I Litauen måste offentliga institutioner och organ enligt en ny lag offentliggöra information online om de medel de har avsatt för statlig reklam.

I andra medlemsstater behövs åtgärder för att öka insynen och rättvisan när det gäller statlig reklam. I Ungern har inga åtgärder antagits eller planerats för att reglera och därigenom öka rättvisan i kanaliseringen av de betydande volymerna av statlig reklam till medier. I Kroatien har inga ytterligare åtgärder vidtagits sedan den senaste lagstiftningsreformen 2021 för att ytterligare stärka ramen för det offentliga anbudsförfarandet för statlig reklam i lokala och regionala medier⁸².

Ett regelverk och skyddsåtgärder som säkerställer *public service-mediernas oberoende styrning och redaktionella oberoende* är avgörande för att förhindra politisk inblandning. Den finansiering som beviljas radio- och tv-organisationerna för att de ska utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem är medlemsstaternas ansvar, förutsatt att EU:s handels- och konkurrensregler respekteras⁸³. Alla medlemsstater har dock enats om en uppsättning europeiska normer och principer för oberoende, rättsliga och politiska ramar, finansiering, utnämningar, ansvar, förvaltning, insyn och öppenhet på detta område⁸⁴.

Reformer som syftar till att stärka de nationella public service-företagens oberoende pågår i flera medlemsstater. I Luxemburg har en ny public service-kanal i radio lagfästs som stärker dess oberoende, förtydligar dess uppdrag och tillhandahåller en stabil budgetram. I Slovenien har en ny lag antagits för att reformera public service-mediernas styrningsstruktur och införa garantier för deras oberoende. I Tyskland har man kommit överens om ändringar av public service-företagens uppdrag, och ytterligare ändringar för att förbättra efterlevnaden och kontrollmekanismerna håller på att utarbetas. Estland har ökat anslagen till public service-medier. I Slovakien har public service-mediernas oberoende styrning förbättrats, men dess hållbara finansiering är fortfarande ett problem. I Tjeckien förväntas en ny lag stärka oberoendet hos public service-mediernas tillsynsorgan. Reformer håller på att diskuteras i Cypern, Irland och Sverige. Inga åtgärder har dock vidtagits för att förbättra public service-mediernas oberoende styrning och redaktionella oberoende i Rumänien, Malta, Polen och Ungern⁸⁵.

Tillgång till information

Rätten att få tillgång till information som innehåller av offentliga myndigheter är ett av de viktigaste verktygen för insyn och ansvarsskyldighet för det civila samhället och medborgarna,

⁸² Rekommendationerna berör Bulgarien, Kroatien, Cypern, Ungern och Österrike.

⁸³ Protokoll nr 29 om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁸⁴ Europarådet, *Recommendation CM/Rec(2012)1 on public service media governance*.

⁸⁵ Rekommendationerna berör Tjeckien, Cypern, Ungern, Malta, Polen, Rumänien och Slovakien.

och är grundläggande för att journalister ska kunna utföra sitt arbete. Rapporten för 2022 innehöll ett antal rekommendationer på detta område. Sedan rapporten offentliggjordes har flera medlemsstater föreslagit eller infört lagstiftning eller tagit fram rutiner som förväntas underlätta rätten att få tillgång till offentlig information eller som förtydligar en eller flera aspekter av denna rättighet. I Tjeckien har ändringar gjorts av lagen om tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter. I Litauen har åtgärder vidtagits för att förbättra journalisters tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter. I Slovakien har lagen om informationsfrihet ändrats för att utvidga förteckningen över enheter som måste ge tillgång till information. I Spanien håller regeringen på att utarbeta ett lagförslag om tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I Ungern syftar en ny reform till att underlätta tillgången till offentlig information, bland annat genom att göra uttag av avgifter till undantag. Luxemburg har vidtagit åtgärder för att minska förseningarna i behandlingen av förfrågningar från journalister om utlämnande av officiella handlingar, även om det ännu inte finns något tydligt påskyndat förfarande för journalister. I Kroatien har lagstiftningen om allmän tillgång till information och offentliga handlingar setts över, även om förseningar i vissa fall fortfarande är ett problem i praktiken. Tyskland har inlett interna förberedelser för att följa upp planen om att lagfästa pressens rätt till information när det gäller federala myndigheter.

Problem som togs upp i förra årets rapport har fortfarande inte åtgärdats i vissa medlemsstater. I Malta, där medborgare och mediebolag fortfarande stöter på hinder när de begär tillgång till information, pågår fortfarande en översyn av lagen om informationsfrihet. Även om samråden fortsatte i Österrike har inga framsteg gjorts när det gäller planerade ändringar av lagstiftningen om informationsfrihet. I Finland har ett förslag lagts fram för att reformera lagen och förtydliga undantagen från tillgång till handlingar i straffrättsliga förfaranden, men detta har ännu inte antagits i lag⁸⁶.

Förbättra journalisters säkerhet och skydd och ta itu med juridiska hot och rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten

Hot mot den fysiska säkerheten, angrepp på nätet, smutskastningskampanjer, rättsliga hot och censur äventyrar journalisternas säkerhet, även om Europarådets plattform visade en minskning (25 %) av antalet registreringar i EU:s medlemsstater 2022 jämfört med 2021⁸⁷. Kommissionens rekommendation om säkerställande av journalisters säkerhet från 2021⁸⁸ innehåller åtgärder för effektiv och opartisk utredning och lagföring av brottsliga handlingar, oberoende insats- och stödmekanismer, tillgång till information och tillträde till platser, säkerhet under demonstrationer, utbildning samt säkerhet online och digital egenmakt. Under de kommande månaderna förväntas medlemsstaterna rapportera om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna rekommendation⁸⁹.

Flera medlemsstater har vidtagit åtgärder för att förbättra journalisternas säkerhet, i linje med rekommendationerna i 2022 års rapport. I Grekland har en specialiserad arbetsgrupp inrättats, vars arbete omfattar inrättandet av ett observationsorgan för att registrera hot och angrepp mot journalister och ett särskilt internationellt utbildningscentrum för journalisters och mediearbetares säkerhet. I Belgien har åtgärder såsom utbildning för journalister, tillfälligt rättsligt och icke-rättsligt bistånd och en plattform för rapportering av angrepp lanserats. I

⁸⁶ Rekommendationerna berör Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Luxemburg, Malta, Österrike och Finland.

⁸⁷ Varningar registreras av Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet och Mapping Media Freedoms plattform. Mellan 2021 och 2022 minskade antalet registreringar på Mapping Media Freedoms plattform med 10 % i EU:s medlemsstater.

⁸⁸ Rekommendation om journalisters säkerhet (C(2021) 6650, 16 september 2021).

⁸⁹ En strukturerad dialog om denna fråga planeras äga rum vid det europeiska medienyhetsforumet i november 2023.

Sverige har regeringen vidtagit åtgärder för att öka det straffrättsliga skyddet för journalister, eftersom allt fler fall av hatpropaganda, hot och förolämpningar har rapporterats. I Finland har strafflagen ändrats för att ta itu med hot på nätet mot kvinnliga journalister genom att göra kontaktförbud mot gärningspersoner effektivare. I Irland har det nationella journalistförbundet och andra medieorganisationer inrättat en ”mediegrupp” med den nationella polisen för att diskutera hot och våld mot journalister och övervaka deras säkerhet, som ska fungera som ett direkt rapporteringssystem till polisen. I ett antal andra medlemsstater har reformer ännu inte genomförts.

Strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt (s.k. munkavleprocesser) är en särskild form av trakasserier som används mot journalister och människorättsförsvarare som är engagerade i offentliga debatter om frågor av allmänt intresse. Det krävs ändamålsenliga garantier för att förhindra att sådana trakasserier används för att tysta journalister och hämma mediefriheten och yttrandefriheten⁹⁰.

Förtal är en av de vanligaste grunderna för att inleda strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt mot journalister. För att ta itu med det hot som munkavleprocesser utgör och svara på rekommendationerna i 2022 års rapport planerar flera medlemsstater att införa särskilda förfarandemässiga garantier och/eller se över sina lagar mot förtal. I Litauen har lagstiftning antagits som syftar till att möjliggöra avvisande i ett tidigt skede av sådana ärenden och se över det straffrättsliga ansvaret för förtal. I Italien har arbetet med att reformera bestämmelserna om förtal och skyddet av tystnadsplikten och journalisters källor inletts. I Slovakien diskuteras i parlamentet ett lagförslag som syftar till att stärka skyddet av journalister, bland annat genom att ändra de straffrättsliga bestämmelserna om förtal. Aviserade reformer har ännu inte genomförts i Malta och Irland⁹¹.

2.4 Andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikter

Ett välfungerande system för institutionella kontroller och motvikter säkerställer att de befogenheter som utövas av en statsmakt står under andra statsmakters kontroll. De nationella modellerna kan variera mellan medlemsstaterna enligt deras respektive konstitutionella traditioner. Alla medlemsstater måste dock ha ett sådant system för att respektera rättsstatsprincipen och de demokratiska normerna. En viktig del av systemet med kontroller och motvikter är att det erbjuder institutioner och organisationer en oberoende röst. En lag som ger en administrativ kommitté befogenhet att bedöma och besluta om enskilda personer bör berövas rätten att inneha en offentlig tjänst för hantering av offentliga medel i upp till tio år trädde i kraft den 1 juni 2023 i Polen. Detta ger anledning till allvarlig oro för att lagen skulle kunna användas för att påverka enskilda personers möjlighet att kandidera till offentliga uppdrag. Ändringar övervägs⁹².

⁹⁰ Kommissionens rekommendation om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (C(2022) 2428, 27.4.2022) innehåller åtgärder som är kopplade till tillämpliga ramar såsom förtal, utbildning, medvetandehöjande åtgärder, stödmekanismer, insamling av uppgifter, rapportering och övervakning. Medlemsstaterna förväntas lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av denna rekommendation senast i slutet av 2023.

⁹¹ Rekommendationerna berör Kroatien, Grekland, Irland, Italien, Malta, Slovenien och Slovakien.

⁹² Uttalande från Europeiska kommissionen av den 30 maj 2023 om den polska lagen om inrättande av en statlig kommitté för att undersöka rysk påverkan på den inre säkerheten. Den 2 juni 2023 lade republikens president fram lagändringar, som nu granskas av senaten.

Delaktighet, kvalitet och insyn i lagstiftningsarbetet och lagstiftningsprocessen

I enlighet med den trend som noterats i tidigare upplagor av rapporten om rättsstatsprincipen och rekommendationerna i 2022 års rapport fortsätter arbetet med att förbättra kvaliteten på lagstiftningsprocessen och säkerställa att berörda parter och det civila samhället involveras på lämpligt sätt, och framsteg har gjorts i flera medlemsstater. I Estland håller man på att lansera en ny digital plattform för att ytterligare förbättra lagstiftningsprocessen. Ytterligare funktioner för att bättre inkludera berörda parter ska tillkomma senare. I Luxemburg antogs en konstitutionell reform som gjorde det möjligt för medborgarna att ta initiativ till lagstiftning. I Portugal ändrades reglerna för konsekvensbedömningar för att ytterligare förbättra lagstiftningskvaliteten och öka insynen i lagstiftningsförfarandet. I Lettland vidtogs åtgärder för att öka det civila samhällets deltagande i beslutsfattandet på lokal nivå genom en ny lag om lokalt styre. I Rumänien syftar nya instrument till att förbättra insynen i och kvaliteten på beslutsfattande och lagstiftning. I Danmark har regeringen åtagit sig att följa upp en politisk överenskommelse för att stärka riksdagens granskning av regeringen.

Vissa medlemsstater har infört åtgärder på detta område som fortfarande befinner sig i ett tidigt skede eller ännu inte har gett de förväntade resultaten. I Ungern förväntas ändringar av reglerna om offentliga samråd förbättra lagstiftningsprocessen, men deras praktiska effekter har ännu inte utvärderats. I Cypern syftar en elektronisk plattform för offentliga samråd till att öka tillgängligheten och öppenheten i lagstiftningsprocessen, samtidigt som ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa ett effektivt och lägligt samråd med berörda parter. I Bulgarien kvarstår farhågor om lagstiftningsprocessen när det gäller det praktiska genomförandet av de nya förfarandereglererna.

Ett inkluderande deltagande av berörda parter på grundval av formella regler bidrar till att förbättra insynen i lagstiftningsförfarandet och kvaliteten på dess resultat. Utmaningar fortsätter att lyftas fram i ett antal medlemsstater, som rör bristen på formella ramar för samråd med berörda parter eller den otillräckliga tillämpningen av dessa i praktiken. Malta saknar en formaliserad process för allmänhetens deltagande i lagstiftningsprocessen, medan den tid som avsatts för offentliga samråd i Grekland inte alltid är tillräcklig. I andra medlemsstater har farhågor uttryckts när det gäller lagstiftningspraxis. I Spanien finns det garantier som säkerställer ett offentligt samråd om lagförslag som utarbetas av regeringen, men det finns farhågor om viss praxis i parlamentet som kan påverka lagstiftningskvaliteten. I Slovakien är berörda parters deltagande i lagstiftningsprocessen fortfarande ett problem, särskilt i samband med användningen av påskyndade förfaranden och parlamentsförslag. I Polen är det fortfarande praxis att anta lagar genom förfaranden som endast kräver begränsat samråd. Inom ramen för sin återhämtnings- och resiliensplan har Polen åtagit sig att ändra sejmens, senatens och ministerrådets arbetsordning för att öka användningen av offentliga samråd och konsekvensbedömningar i lagstiftningsprocessen. I Rumänien finns det fortfarande utrymme för framsteg när det gäller att säkerställa ett effektivt offentligt samråd, och regeringen har åtagit sig att förbättra processen. I Luxemburg har lagstiftningsprocessen inte förbättrats när det gäller öppenheten i de offentliga samråden⁹³.

Betydande utveckling av Högsta domstolen och författningsdomstolar beträffande kontroller och motvikt

Författningsrätt är en viktig del av kontrollerna och motvikterna i en konstitutionell demokrati. Författningsdomstolar spelar en nyckelroll för en effektiv tillämpning av EU-rätten och för att säkerställa integriteten i EU:s rättsordning. Även om inrättande av en författningsdomstol och

⁹³ Rekommendationerna berör Grekland, Cypern, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien och Slovakien.

dess sammansättning och funktion omfattas av medlemsstaternas behörighet är medlemsstaterna, vid utövandet av denna behörighet, skyldiga att iakttä de skyldigheter som åligger dem enligt EU-rätten och framför allt vad gäller de värden som EU bygger på⁹⁴. I Polen har allvarliga farhågor avseende författningsdomstolen föranlett kommissionen att väcka talan mot Polen vid EU-domstolen för brott mot EU-rätten som begåtts av författningsdomstolen och dess rättspraxis⁹⁵.

Relevant utveckling kan identifieras i andra medlemsstater. Sedan juli 2023 har Cypern en ny högsta författningsdomstol som är behörig att bedöma lagars författningsenlighet i samband med specifika mål som prövats vid den. I Portugal och Spanien utnämndes nya domare till respektive författningsdomstol, efter förseningar. I Ungern kan offentliga myndigheter inte längre vända sig till författningsdomstolen, men domstolen kan fortfarande ompröva slutgiltiga avgöranden från de allmänna domstolarna.

I vissa medlemsstater har författningsdomstolarna fattat viktiga beslut om hur de nationella rättssystemen ska organiseras. I Litauen klargjorde författningsdomstolen principerna för avsättning av domare i högre domstolar och bekräftade domstolsrådets roll. I Portugal ombads författningsdomstolen att uttala sig om inverkan av lagförslaget om yrkesorganisationer på advokaters oberoende, som den ansåg vara förenligt med författningen.

Rättsstatliga problem i samband med utlysandet av undantagstillstånd

De nödgärder som antogs i samband med covid-19-pandemin har gradvis upphävts, men författningsdomstolarna i vissa medlemsstater, såsom Belgien och Litauen, fortsätter att säkerställa att åtgärderna respekterade konstitutionella normer. Arbetet med att dra lärdom av användningen av undantagstillstånd under covid-19-pandemin för att inleda reformer har fortsatt i vissa medlemsstater. I Portugal diskuteras en ny rättslig grund för nödgärder, bland annat i samband med den pågående översynen av konstitutionen. I Finland antogs en ändring av beredskapslagen, som gör det möjligt att utlysa undantagstillstånd även i händelse av allvarliga hybridhot.

Användningen av befogenheter i nödlägen har fortsatt att tillämpas på andra kriser, vilket i vissa fall har gett upphov till oro. I Lettland upprätthölls det undantagstillstånd som begränsar tillträdet till gränsen till Belarus, även för medier och organisationer i det civila samhället. I Ungern har regeringen fortsatt att i stor utsträckning utnyttja sina befogenheter i nödlägen sedan 2020, vilket undergräver rättssäkerheten och påverkar företagets verksamhet och stabilitet på den inre marknaden.

Ombudsmannens, nationella människorättsinstitutioners, jämställdhetsorgans och andra oberoende myndigheters roll som centrala inslag i systemet för kontroller och motvikter

Nationella människorättsinstitutioner⁹⁶, ombudsmän⁹⁷, jämställdhetsorgan⁹⁸ och andra oberoende myndigheter spelar en viktig roll i de nationella systemen för kontroller och motvikter. I vissa medlemsstater har dessa organs status stärkts ytterligare och deras betydelse i känsliga situationer har framhållits. I Cypern uppgraderades ombudsmannen till en nationell människorättsinstitution med A-status efter att dess regelverk hade stärkts. I Slovakien

⁹⁴ EU-domstolens dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av avgöranden från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 38.

⁹⁵ Se [pressmeddelande](#).

⁹⁶ I FN:s Parisprinciper, som godkändes av FN:s generalförsamling 1993 (resolution A/RES/48/134), anges de huvudsakliga kriterier som nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna ska uppfylla. Nationella människorättsinstitutioner ackrediteras med jämna mellanrum av underkommittén för ackreditering i den globala alliansen av nationella människorättsinstitutioner.

⁹⁷ Venedigkommissionens principer för ombudsmän.

⁹⁸ COM(2022) 688 final och COM(2022) 689 final.

tillträdde en ny ombudsman efter att tjänsten länge varit ledig, och en författningsändring antogs för att förhindra en sådan situation i framtiden. I Luxemburg skrevs ombudsmannen in i konstitutionen efter antagandet av en konstitutionell reform. I Portugal har omorganiseringen av ombudsmannakontoret möjliggjort en effektivare hantering av arbetsbördan och ökat fokus på prioriterade områden, och har bedömts positivt. I Polen har vissa framsteg gjorts för att förbättra ramen för ombudsmannens verksamhet när det gäller finansiering. I Slovenien har skyddsåtgärder för de oberoende organens budgetmässiga oberoende införts i lagstiftningen.

I andra medlemsstater står dock de nationella människorättsinstitutionerna fortfarande inför utmaningar. I Litauen kvarstår farhågor om huruvida de personalresurser och ekonomiska resurser som anslås till kansliet för parlamentets ombudsmän är tillräckliga. I Ungern kvarstår farhågor om huruvida ombudsmannen är oberoende och fungerar effektivt. Även om uppföljningen av folkbudsmannens rekommendationer har förbättrats något i Kroatien kvarstår utmaningar när det gäller att garantera tillgång till information⁹⁹.

I de fyra medlemsstater som ännu inte har inrättat en nationell människorättsinstitution i linje med FN:s Parisprinciper har olika grader av framsteg gjorts, och rekommendationerna i 2022 års rapport har endast genomförts delvis. I Italien lades lagförslag fram för att inrätta en nationell människorättsinstitution genom att ge den befintliga dataskyddsmyndigheten ytterligare befogenheter och föreslå att en separat enhet inrättas genom en konstitutionell ändring. I Tjeckien håller man på att utarbeta ett ändringsförslag om att ge ombudsmannen samma befogenheter som en nationell människorättsinstitution. I Malta har dock inga framsteg gjorts när det gäller att inrätta en nationell människorättsinstitution, och samma gäller för Rumänien när det gäller att få ackreditering för den befintliga nationella människorättsinstitutionen¹⁰⁰.

Förseningar i utnämningar till olika oberoende myndigheter har visat sig vara en utmaning i flera medlemsstater, däribland Bulgarien, Spanien och Österrike. I Polen har inga åtgärder vidtagits för att säkerställa en mer systematisk uppföljning av högsta revisionsmyndighetens iakttagelser och en skyndsam utnämning av dess kollegiemedlemmar, vilket äventyrar myndighetens effektiva funktion¹⁰¹.

Genomförande av domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Förra året innehöll rapporten om rättsstatsprincipen för första gången resultaten av genomförandet av grundläggande domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som är en viktig indikator på hur rättsstatsprincipen fungerar i ett land. Landskapitlen innehåller därför återigen systematiska indikatorer för genomförandet av grundläggande domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i alla medlemsstater, vilket också visar förändringen jämfört med förra året¹⁰². Resultaten varierar fortfarande mellan medlemsstaterna. Totalt sett har omkring 40 % av de grundläggande domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som rör EU-medlemsstater från de senaste tio åren inte genomförts¹⁰³, vilket liknar förra årets siffror.

⁹⁹ Rekommendationerna berör Kroatien, Litauen och Polen.

¹⁰⁰ Rekommendationerna berör Tjeckien, Italien, Malta och Rumänien.

¹⁰¹ En rekommendation berör Polen.

¹⁰² Antagandet av nödvändiga åtgärder för att genomföra domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna övervakas av Europarådets ministerkommitté.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_sv.

Stödjande ram för det civila samhället

Civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare är avgörande för att förverkliga och skydda de värden och rättigheter som fastställs i fördraget om Europeiska unionen och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen, som är medveten om den viktiga roll som civilsamhällesorganisationer spelar för att främja rättsstatsprincipen, demokratin och de grundläggande rättigheterna i praktiken, ägnade 2022 års rapport om tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna åt temat civilsamhällets demokratiska utrymme¹⁰⁴.

I majoriteten av medlemsstaterna finns det en möjliggörande och stödjande miljö för det civila samhället, och det civila samhällets utrymme anses fortfarande vara öppet¹⁰⁵. Ytterligare insatser pågår dessutom för att förbättra situationen. I Malta fortsätter kartläggningen av frivilligsektorn, som syftar till att skapa ett stödjande regelverk för det civila samhällets utrymme. I Irland pågår arbete för att ta itu med rättsliga hinder för finansieringen av civilsamhällesorganisationer. I Bulgarien har rådet för utveckling av det civila samhället inlett sin verksamhet och arbetar nu med att skapa en nationell finansieringsmekanism för sektorn. I Litauen erkänns icke-statliga organisationer i allt högre grad som partner i beslutsprocesser. I Tyskland avser regeringen att lägga fram ett lagförslag för att klargöra statusen som skattebefriade för ideella organisationer, även om konkreta åtgärder ännu inte har vidtagits. I Sverige återstår det att fastställa hur reformerna av den rättsliga ramen för civilsamhällesorganisationers finansiering och verksamhet påverkar medborgardeltagandet.

Som var fallet i tidigare rapporter ställs dock civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare i allt högre grad inför utmaningar kopplade till det minskade demokratiska utrymmet, och vissa av rekommendationerna i 2022 års rapport har endast genomförts delvis. I Cypern möter civilsamhällesorganisationer svårigheter på grund av ekonomiska och administrativa bördor. I Grekland har farhågor uttryckts om situationen för det civila samhället, särskilt när det gäller organisationer som arbetar på vissa områden. I Spanien fick förhandlingarna i parlamentet inte till stånd några ändringar av lagen om medborgares säkerhet, som skulle ha kunnat åtgärda farhågorna om lagens inverkan på det demokratiska utrymmet. I Italien gjordes förbättringar av reglerna om bidrag och skattelättnader för civilsamhällesorganisationer, men flera nya dekret antogs som kan påverka deras arbete negativt. I Frankrike är det ekonomiska klimatet för civilsamhällesorganisationer fortfarande gynnsamt, men berörda parter uttrycker oro över genomförandet av lagstiftning som innebär att de måste följa Frankrikes grundläggande värderingar för att få tillgång till offentlig finansiering.

I vissa medlemsstater står det civila samhället fortfarande inför allvarliga utmaningar eller systematiska begränsningar av sitt verksamhetsområde. I Ungern fortsätter hinder att påverka civilsamhällesorganisationer, som står under fortsatt tryck. Oron kvarstår när det gäller statens roll i finansieringen av det civila samhället. I Polen har inga framsteg gjorts för att förbättra det demokratiska utrymmet, och berörda parter har uttryckt oro över att företrädare för offentliga myndigheter fortsätter att attackera icke-statliga organisationer, särskilt organisationer som tillhandahåller humanitärt bistånd vid gränsen till Belarus, abortaktivister och företrädare för hbtqi-personer¹⁰⁶.

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

¹⁰⁵ Enligt betyget från Civicus (en icke-statlig organisation). Betygen följer en femgradig skala: öppet, inskränkt, motarbetat, undertryckt och stängt. Jämfört med 2022 har en medlemsstat halkat ned i skalan, från inskränkt till motarbetat.

¹⁰⁶ Rekommendationerna berör Tyskland, Irland, Grekland, Ungern, Polen och Sverige.

Nationella kontroller och motvikter med avseende på spionprogram

Även när spionprogram används för syften kopplade till den nationella säkerheten behövs det nationella kontroller och motvikter för att säkerställa att det finns skyddsåtgärder. Grundläggande rättigheter som skydd av personuppgifter, frihet att ta emot och sprida information samt rätt till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång bör respekteras i enlighet med EU-rätten, inbegripet stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Med utgångspunkt i förra årets rapport noterades under 2023 en ny utveckling när det gäller påstådd olaglig användning av spionprogram (Pegasus och liknande spionprogram för övervakning) mot journalister, jurister, nationella politiker, parlamentsledamöter och medborgare i flera medlemsstater. Även om säkerställandet av den nationella säkerheten faller inom medlemsstaternas kompetensområde måste de tillämpa relevant EU-lagstiftning, inbegripet EU-domstolens domar. Enligt rättsstatsprincipen ska medlemsstaternas säkerhetstjänsters användning av sådana verktyg vara föremål för tillräckliga kontroller och fullständigt respektera EU-rätten, inklusive grundläggande rättigheter som yttrandefrihet och skydd av personuppgifter samt journalisters säkerhet. I Grekland utreds frågan om övervakning via avlyssning och spionprogram av det nationella parlamentet såväl som av rättsliga och oberoende myndigheter. När det gäller Ungern gav användningen av spionprogram mot vissa undersökande journalister och medarbetare fortsatt upphov till allvarliga farhågor, samtidigt som nya farhågor har väckts gällande bristen på effektiv tillsyn över användningen av hemliga övervakningsåtgärder utanför ramen för straffrättsliga förfaranden. I Polen upptäcktes ett nytt fall av användning av Pegasus, och ombudsmannen och ordföranden för högsta revisionsorganet uttryckte oro över detta.

3. UTVECKLING OCH ÅTGÄRDER PÅ EU-NIVÅ I FRÅGA OM RÄTTSSTATSPRINCIPEN

3.1 Dialog och uppföljning av rapporterna om rättsstatsprincipen

Dialog mellan institutionerna

Rådet fortsatte med sin årliga rättsstatsdialog på grundval av rapporten om rättsstatsprincipen. Den övergripande diskussionen om den allmänna rättsutvecklingen ägde rum i september 2022 i rådet (allmänna frågor), och följdes av landsspecifika diskussioner i december 2022¹⁰⁷ och mars 2023¹⁰⁸. Den första omgången landsspecifika diskussioner om samtliga 27 medlemsstater slutfördes därför under det svenska ordförandeskapet, och samtidigt inleddes en ny omgång. Processen i rådet kommer att utvärderas under andra halvåret 2023, så som fastställs i det finska ordförandeskapets slutsatser från 2019¹⁰⁹.

Precis som tidigare år hölls också särskilda debatter om frågor som rör rättsstatsprincipen i rådet (rättsliga och inrikes frågor). I oktober 2022 utbytte ministrarna synpunkter på rättslig utbildning och dess påverkan på tillgången till rättslig prövning, och i mars 2023 diskuterades hinder som begränsar tillgången till rättslig prövning. Medlemsstaterna underströk att dialogen utgjorde ett värdefullt tillfälle att utbyta erfarenheter och bästa praxis på ett öppet och transparent sätt.

¹⁰⁷ Diskussionerna inriktades på viktig utveckling i Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Sverige.

¹⁰⁸ Diskussionerna inriktades på viktig utveckling i Slovakien, Finland, Belgien, Bulgarien och Tjeckien.

¹⁰⁹ *Presidency conclusions - Evaluation of the annual rule of law dialogue*, 19.11.2019.

Europaparlamentet fortsatte prioritera rättsstatsprincipen. I sin resolution om 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, antagen den 30 mars 2023¹¹⁰, välkomnar Europaparlamentet rekommendationerna, samtidigt som man betonar behovet av effektiv uppföljning. I resolutionen välkomnas också att det faktum att nya ämnen tas upp, och kommissionen lovordas för sina insatser för att förbättra samarbetet med nationella intressenter. Parlamentet upprepade sin uppmaning till kommissionen att involvera civilsamhället på ett konsekvent och meningsfullt sätt.

Gruppen för övervakning av demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter i Europaparlamentets utskott för medborgarliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) fortsatte organisera övervakningsuppdrag i olika medlemsstater¹¹¹. Övervakningsgruppen besökte Spanien, Slovenien, Bulgarien, Frankrike, Grekland, Malta och Slovakien och höll uppföljande diskussioner om sina resultat. Gruppen har också anordnat ett antal tematiska debatter, exempelvis rörande återhämtnings- och resiliensplanernas delmål för rättsstatsprincipen och tillämpningen av den generella villkorlighetsordningen i samband med rättsstatsprincipen och av andra budgetinstrument för att skydda respekten för EU:s värden.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK), genom sin tillfälliga arbetsgrupp om grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen, och Regionkommittén genom sitt utskott för medborgarskap, styrelseformer, institutionella och yttre frågor har fortsatt att diskutera rättsstatsprincipen på EU-nivå. I september 2022 anordnade EESK en konferens om 2022 års rapport om rättsstatsprincipen.

Dialog med medlemsstaterna

Kommissionen har fortsatt sina insatser för att nå ut till medlemsstaterna på nationell nivå. Den bjöd in de medlemsstater som var intresserade att hålla tekniska uppföljningsmöten för att diskutera de rekommendationer som 2022 för första gången ingick i rapporten. Flera medlemsstater reagerade positivt och inledde en teknisk dialog med kommissionen. Utöver detta hölls regelbundna bilaterala sammanträden på politisk nivå, och kommissionsledamöterna fortsatte att diskutera rapporten om rättsstatsprincipen med företrädare för de nationella parlamenten, vilka genom att stifta lagar och utkräva ansvar av den verkställande makten spelar en särskilt viktig roll för att upprätthålla rättsstatsprincipen.

Nätverket av nationella kontaktpunkter för rättsstatsprincipen, som inrättades år 2020 innan den första rapporten sammanställdes, fortsätter att sammanträda regelbundet och erbjuder en öppen kanal för regelbundna diskussioner mellan kommissionen och medlemsstaterna¹¹². Nätverket spelar en aktiv roll i den årliga rapporteringscykeln för rättsstatsprincipen och för utbytet av bästa praxis, även med bidrag från andra internationella organisationer.

Dialog med och stöd för civilsamhällesorganisationer

Civilsamhället är en fortsatt viktig partner i utarbetandet av de årliga rapporterna om rättsstatsprincipen. Kommissionen får fortsatt ett stort antal skriftliga bidrag från civilsamhällesorganisationer, och bjuder in dem till sammanträden i samband med sina landsbesök. Kommissionen har också anordnat övergripande sammanträden med ett antal viktiga medborgarnätverk. Dessa nätverk har också tagit fram värdefulla rekommendationer

¹¹⁰ Europaparlamentets resolution av den 30 mars 2023 om kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2022 (P9_TA(2023)0094).

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>.

¹¹² Mer information om nätverket finns på kommissionens webbplats: [Network of national contact points on the rule of law \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/ruleoflaw/).

om processen för utarbetandet av rapporten om rättsstatsprincipen¹¹³. Som svar på detta har kommissionen ytterligare förlängt tidsfristen för samrådet med berörda parter och ökat insynen genom att i förväg offentliggöra information om landsbesöksprocessen och datumuppgifter på sin webbplats¹¹⁴.

Efter antagandet av 2022 års rapport om rättsstatsprincipen har kommissionen, i samarbete med byrån för grundläggande rättigheter och nationella intresser, anordnat de första ”nationella rättsstatsdialogerna”¹¹⁵. Syftet är att uppmuntra debatter på nationell nivå med rapporten om rättsstatsprincipen som utgångspunkt. Kommissionens representationskontor i de aktuella medlemsstaterna samlade nationella intresser och myndigheter till runda bordssamtal, vilkas inriktning anpassades till den nationella kontexten. Kommissionen har för avsikt att engagera fler medlemsstater i nationella rättsstatsdialoger efter antagandet av denna rapport.

Kommissionen kommer att fortsätta utforska möjligheterna att ytterligare öka civilsamhällesorganisationers, yrkesnätverks och andra intressenters deltagande i rättsstatscykeln. Som ett resultat av konferensen om Europas framtid och som svar på Europaparlamentets uppmaningar har utvärderingen av hur ramen för civilsamhället utvecklas fördjupats för varje ny upplaga av rapporten. I årets rapport behandlas frågor kopplade till finansiering, den rättsliga ramen, civilsamhällets deltagande i beslutsfattandet samt en fri och säker verksamhetsmiljö för civilsamhället.

Slutligen ger kommissionen, via programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden, fortsatt stöd till civilsamhällesorganisationer, i synnerhet mindre, lokala organisationer som har särskilda utmaningar. Nästan en tredjedel av den budget som finns tillgänglig för programmet (1,55 miljarder euro) har avsatts särskilt för civilsamhällesorganisationer, och minst 40 % av detta belopp har fördelats till lokal och regional nivå. Utöver stöd till enskilda projekt omfattar programmet även bidrag för att stödja civilsamhällesorganisationers kapacitetsuppbyggnad och utveckling.

3.2 EU:s åtgärder för att upprätthålla rättsstatsprincipen

Nya initiativ för att bekämpa korruption, bygga upp en integritetskultur, stödja mediefrihet och försvara demokratin

De utmaningar som identifierats i tidigare rapporter om rättsstatsprincipen har utmynnat i flera nya EU-initiativ. Dessa initiativ höjer normerna och bidrar till att främja och skydda rättsstatsprincipen i EU.

Kommissionen agerade beslutsamt för en stärkt rättslig och institutionell ram för kampen mot korruption, genom det åtgärdspaket som antogs den 3 maj 2023¹¹⁶. Ett nytt förslag syftar till att stärka de regler som kriminaliserar korruptionsbrott och harmonisera påföljderna i hela EU. Ett annat förslag, som lagts fram av den höga representanten och som stöds av kommissionen, syftar till att inrätta ett särskilt sanktionssystem inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) för att bekämpa allvarliga korruptionshandlingar i hela världen. Dessa nya åtgärder inriktas i stor utsträckning på att förebygga korruption och på att bygga upp en integritetskultur. Dessa åtgärder kompletterades med avseende på EU:s institutioner när kommissionen i juni 2023 föreslog en gemensam överenskommelse om att inrätta ett

¹¹³ Se <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

¹¹⁴ [2023 Rule of law report \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/1000000/attachment/data/1000000/20230201_rule_of_law_report_en.pdf).

¹¹⁵ I Belgien, Tyskland och Kroatien.

¹¹⁶ Gemensamt meddelande om kampen mot korruption JOIN(2023) 12 final, 3 maj 2023 och förslag till direktiv om bekämpande av korruption, COM(2023)234 final, 3 maj 2023.

interinstitutionellt organ för etiska frågor, i syfte att säkerställa förtroendet för EU och dess institutioner när det gäller etik, öppenhet och integritet, samt antog åtgärder för ökad öppenhet. Detta organ kommer att fastställa höga gemensamma normer för samtliga EU-institutioner¹¹⁷.

Det är fortfarande en prioritering att skydda mediernas frihet och mångfald¹¹⁸. I september 2022 tog kommissionen ett banbrytande initiativ och föreslog lagstiftning som fastställer gemensamma skyddsmekanismer i EU för mediernas frihet och mångfald. Förslaget till en europeisk mediefrihetsakt¹¹⁹ omfattar en uppsättning regler till skydd för mediernas mångfald och oberoende i EU, skyddsmekanismer mot politisk inblandning i redaktionella beslut och särskilda regler mot användning av spionprogram mot journalister. Förslaget lägger fokus på oberoende och stabil finansiering av public service-medier, samt på insyn i medieägandet och fördelningen av statlig annonsering. Det innehåller också en uppmaning till åtgärder för att skydda det redaktionella oberoendet och offentliggöra intressekonflikter.

Europaparlamentet har inrättat ett viktigt arbetsområde om spionprogram, med en undersökningskommitté för utredning av användningen av Pegasus och liknande spionprogram (PEGA). Dess slutliga betänkande antogs i maj 2023¹²⁰ och innehåller starka fördömanden av olaglig användning av spionprogram. I sina rekommendationer uppmanade parlamentet medlemsstaterna att ta itu med farhågorna för påstådd olaglig användning av spionprogram. Man rekommenderade också åtgärder på EU-nivå, med förslag om villkorad försäljning och användning av spionprogram i EU, återkallande av exportlicenser som inte följer EU:s lagstiftning och gemensamma EU-normer för reglering av användningen av spionprogram¹²¹. Kommissionen överväger nu noga Europaparlamentets slutliga ståndpunkt och rekommendationer.

För att ta itu med de problem och utmaningar som många likabehandlingsorgan ställs inför och för att stärka deras roll och oberoende i alla medlemsstater antog kommissionen i december 2022 två lagstiftningsförslag om standarder för effektivt fungerande likabehandlingsorgan¹²².

Upprätthålla rättsstatsprincipen med hjälp av alla tillgängliga verktyg

Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen kompletterar ett antal andra mekanismer och instrument på EU-nivå, som vart och ett har sitt eget syfte.

Europeiska unionens domstols rättspraxis (EU-domstolen) om rättsstatsprincipen har befasts ytterligare, och domstolen har granskat de överträdelseärenden där kommissionen har väckt talan samt tagit ställning till begäranden om förhandsavgörande från nationella domstolar. EU-domstolen bekräftade i ett mål nyligen att ett organ som ansvarar för disciplinära åtgärder mot domare måste vara oberoende och opartiskt, och att reglerna för granskning av hur organets

¹¹⁷ *Proposal for an interinstitutional ethics body* (inte översatt till svenska), COM(2023) 311 final, 8 juni 2023.

¹¹⁸ Arbetet fortsätter med rekommendationen om journalisters säkerhet från 2021 (C(2021) 6650, 16 september 2021) liksom med de förslag som ska skydda journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmisbruk (strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt, C(2022)2428 och COM(2022)177, 27 april 2022).

¹¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europeisk mediefrihetsakt), COM(2022)457, 16 september 2022.

¹²⁰ Betänkande om utredning av påstådda överträdelser och missförhållanden vid tillämpningen av unionsrätten i fråga om användningen av Pegasus och liknande spionprogram (2022/2077(INI)).

¹²¹ Förslag till Europaparlamentets rekommendation efter undersökningen av påstådda överträdelser och missförhållanden vid tillämpningen av unionsrätten i fråga om användningen av Pegasus och liknande spionprogram PEGA/9/11041/2023/2500(RSP).

¹²² COM(2022) 688 final och COM(2022) 689 final.

chef agerar måste vara utformade så att de utesluter allt rimligt tvivel¹²³. I sin dom av den 5 juni 2023 klargjorde EU-domstolen ytterligare det unionsrättsliga kravet på oavhängighet och opartiskhet och fann att samtliga omtvistade bestämmelser i den lag som antogs av det polska parlamentet i december 2019 strider mot EU-rätten, i synnerhet principerna om domstolars oavhängighet och om ett effektivt domstolsskydd¹²⁴.

Kommissionen har fortsatt att utöva sin roll som EU-fördragets väktare genom att gå vidare med överträdelseförfaranden för att hantera överträdelser av rättsstatsprincipen¹²⁵. I sitt meddelande Verkställande av EU-rätten för ett EU som levererar från 2022 underströk kommissionen att EU är en rättsgemenskap byggd på gemensamma värderingar som delas av medlemsstaterna, vilket innebär att tillämpandet och verkställandet av EU-rätten och respekten för rättsstatsprincipen tillhör unionens själva kärna¹²⁶.

Det förfarande för att skydda EU:s gemensamma värden som fastställs i artikel 7 i EU-fördraget ger rådet behörighet att slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter EU:s värden och att följa upp sådana risker. De förfaranden enligt artikel 7 som inletts mot Polen¹²⁷ och Ungern¹²⁸ fortsätter. Rådet höll utfrågningar för Polen i maj 2023, och för Ungern i november 2022 och maj 2023.

Respekten för rättsstatsprincipen är fortsatt en grundläggande förutsättning för en lämplig förvaltning av EU:s medel. Sedan den 1 januari 2021 säkerställer den generella villkorlighetsordningen för skydd av unionsbudgeten (villkorlighetsförordningen) en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och skyddar unionens ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatsprincipen. Som ett resultat av det förfarande som inleddes av kommissionen¹²⁹ antog rådet den 15 december 2022 ett genomförandebeslut¹³⁰ om åtgärder för att skydda EU:s budget från överträdelser av rättsstatens principer i Ungern¹³¹.

Ett antal frågor med anknytning till rättsstatsprincipen, bland annat gällande rättssystemens effektivitet, kampen mot korruption, tillgången till information, lagstiftningsprocessens kvalitet och graden av delaktighet i denna, ingår även i den europeiska planeringsterminen när dessa aspekter är av makroekonomisk relevans och påverkar företagsklimat, investering, tillväxt och sysselsättning. I syfte att genom konkreta reformer och investeringar genomföra ett antal för rättsstatsprincipen relevanta landsspecifika rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen kom kommissionen överens med flera medlemsstater om att konkreta delmål och mål skulle inkluderas i dessa medlemsstaters återhämtnings- och resiliensplaner. Dessa godkändes sedan formellt av rådet och är nu under genomförande.

¹²³ EU-domstolens dom av den 11 maj 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ EU-domstolens dom av den 5 juni 2023, *kommissionen mot Polen*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ Den 15 februari 2023 beslutade kommissionen att väcka talan mot Polen i EU-domstolen på grund av allvarliga farhågor avseende den polska författningsdomstolen och dess senaste rättspraxis som bestred unionsrättens företräde.

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ Förfarandet inleddes av kommissionen 2017.

¹²⁸ Förfarandet inleddes av Europaparlamentet 2018.

¹²⁹ Den 27 april 2022 inledde kommissionen för första gången det förfarande som fastställs i artikel 6.1 i den allmänna villkorlighetsförordningen.

¹³⁰ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/2506 av den 15 december 2022 om åtgärder för skydd av unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern, EUT L 325, 20.12.2022, s. 94.

¹³¹ Enligt villkorlighetsförordningen får Ungern genom en skriftlig underrättelse föreslå ytterligare korrigerande åtgärder. På grundval underrättelsen kan kommissionen, om den anser att problemen är helt eller delvis lösta, genom en skriftlig underrättelse till rådet föreslå ett genomförandebeslut om att anpassa eller upphäva de antagna åtgärderna.

I den europeiska planeringsterminens vårpaket 2023 lade kommissionen för rådet fram förslag till ytterligare rekommendationer med anknytning till rättsstatsprincipen rörande två medlemsstater¹³². Kommissionen ger också medlemsstaterna tekniskt stöd, särskilt via instrumentet för tekniskt stöd, för att förbättra offentliga förvaltningars och domstolsväsendens effektivitet och kvalitet och ta uti med problem, inbegripet korruption. Kommissionen fortsätter att främja reformer av domstolsväsendet via den årliga resultattavlan för rättskipningen i EU. Resultattavlan för rättskipningen i EU 2023¹³³ innehåller flera nya indikatorer, exempelvis för organ som är delaktiga i kampen mot korruption och för utnämmandet av riksåklagare och av ordförande för högsta domstolar. Den innehåller också undersökningsuppgifter om hur företag uppfattar investerarskyddets effektivitet i de olika medlemsstaterna¹³⁴. Den europeiska planeringsterminen och resultattavlan för rättskipningen i EU kompletterar rapporten om rättsstatsprincipen, och uppgifter från dem används i rapporten där det är relevant.

År 2007 inrättades samarbets- och kontrollmekanismen för att övervaka framstegen i Bulgarien och Rumänien avseende reformer av rättsväsendet, bekämpning av korruption samt (för Bulgarien) bekämpningen av organiserad brottslighet. Samarbetet och rapporteringen från kommissionen inom ramen för denna mekanism har spelat en avgörande roll för att främja reformer på dessa områden i Bulgarien och Rumänien sedan länderna anslöts till EU.

Kommissionen konstaterar i sin rapportering att båda medlemsstaterna på ett tillfredsställande sätt har uppfyllt de skyldigheter som fastställdes inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen i samband med anslutningen¹³⁵. Några sista, kompletterande åtgärder har nu vidtagits, och kommissionen håller på att inleda de sista stegen mot ett slutgiltigt slutförande av samarbets- och kontrollmekanismen för de två medlemsstaterna.

Samarbetet med Bulgarien och Rumänien kommer nu att bedrivas inom ramen för den årliga rapporteringscykeln för rättsstatsprincipen och andra instrument ur verktygslådan för rättsstatsprincipen, precis som för övriga medlemsstater.

3.3 Rättsstatsprincipen i EU:s yttre åtgärder och i utvidgningsprocessen

Rättsstatsprincipen är en viktig vägledande princip för EU, såväl inom som utanför unionens gränser. Den är central för EU:s åtgärder på global nivå, där samarbetet med partner för att upprätthålla de mänskliga rättigheterna och stärka demokratier är högt prioriterat. EU verkar för att upprätthålla rättsstatsprincipen i sina bilaterala relationer och på multilateral nivå, bland annat genom att stödja FN:s människorättssystem¹³⁶. Rättsstatsprincipen prioriteras högt även inom ramen för EU:s samarbete med Europarådet. Internationella organisationer, särskilt

¹³² [2023 European Semester: Spring package.](#)

¹³³ [Resultattavlan för rättskipningen i EU 2023 | Europeiska kommissionen \(europa.eu\).](#)

¹³⁴ Diagrammen 53 och 54, 2023 års resultattavla för rättskipningen i EU.

¹³⁵ COM (2019) 498 för Bulgarien, COM (2022) 664 för Rumänien.

¹³⁶ EU stöder genomförandet av Agenda 2030:s mål nummer 16 för hållbar utveckling, särskilt mål 16.3, att "främja rättssäkerheten på nationell och internationell nivå samt säkerställa lika tillgång till rättvisa för alla". Inom ramen för de pågående förberedelserna inför FN:s framtidstoppmöte ställer sig EU bakom FN:s generalsekreterares rättsstatsbegrepp så som detta fastställs i *Our Common Agenda*, där rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna erkänns som "centrala för våra största utmaningar och nödvändiga för att vi ska kunna övervinna dem". Vidare verkar EU för att stärka ansvarsutkrävandet för allvarliga överträdelser och kränkningar av internationell människorättslagstiftning och sätta stopp för strafflösheten.

centrala organ inom Europarådet¹³⁷ och OECD, är viktiga partner i utarbetandet av denna rapport.

EU:s arbete för rättsstatsprincipen har hamnat ännu mer i fokus i och med Rysslands aggressionskrig mot Ukraina. EU och dess medlemsstater är de största globala givarna av demokratistöd, och detta är ett centralt tema i samarbetet med våra internationella partner, exempelvis i FN:s och Europarådets forum. Rättsstatsprincipen stod i centrum för det andra demokratitoppmötet, som hölls i mars 2023 med kommissionen och ett stort antal medlemsstater som aktiva deltagare¹³⁸. Europarådets toppmöte i Reykjavik, som föranletts av Rysslands aggressionskrig mot Ukraina och den därpå följande uteslutningen av Ryssland från Europarådet, gav tillfälle att stärka EU:s åtagande för rättsstatsprincipen. I deklarationen för toppmötet åtog man sig bland annat att undersöka hur genomförandet av Venedigkommissionens rekommendationer¹³⁹ skulle kunna stärkas.

Bland de centrala krav för EU-medlemskap som tillämpas i utvidgningsprocessen och som anges i Köpenhamnskriterierna ingår stabila institutioner som garanterar demokrati och rättsstatsprincipen. Inom ramen för utvidgningspaketet¹⁴⁰ från oktober 2022 bedöms de framsteg som gjorts i riktning mot en anslutning av de aktuella länderna. Åtaganden om rättsliga reformer förblir en av grundstenarna i denna process, utöver fungerande demokratiska institutioner samt reformer inom ekonomi och offentlig förvaltning¹⁴¹.

Bortom anslutningsförhandlingarna är den stora vikt som rättsstatsfrågorna tillmäts utmärkande för alla samtal med kandidatländer och potentiella kandidatländer, oavsett om förhandlingar har inletts eller ej. EU:s historiska beslut i juni 2022 att ge Ukraina och Moldavien utsikter att bli medlemmar i EU och bevilja dem status som kandidatländer stärkte ytterligare genomförandet av viktiga reformer i dessa båda länder, samtidigt som tydliga rekommendationer om vidare reformprioriteringar gavs. Trots de katastrofala följderna av den fortsatta militära aggressionen från rysk sida har både Ukraina och Moldavien framhärdat med sitt reformarbete. Rättsliga reformer är ett centralt tema även för det arbete som bedrivs i kölvattnet av EU:s erkännande av Georgiens utsikter till EU-medlemskap. EU har också sagt sig vara redo att bevilja Georgien status som kandidatland så fort åtgärder vidtagits på de prioriterade områden som angavs i kommissionens yttrande i juni 2022.

Vid det informella sammanträde som hölls i rådet (allmänna frågor) i juni 2023 gav kommissionen en muntlig uppdatering om de framsteg som gjorts för att genomföra de reformer som rekommenderades i juni 2022. Kommissionen kommer att rapportera utförligt om dessa reformer i 2023 års utvidgningspaket i höst.

EU är en stark försvarare av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i hela världen. Det framgår av unionens handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024¹⁴² som ligger i linje med målen för hållbar utveckling¹⁴³. På grundval av detta intar EU i alla sina externa åtgärder, såväl bilaterala som regionala och internationella, en hållning som starkt och konsekvent främjar rättsstatsprincipen världen över. Upprätthållandet av rättsstatsprincipen är centralt i alla EU:s förbindelser med tredjeländer och internationella och

¹³⁷ Venedigkommissionen, Gruppen av stater mot korruption (Greco), Europarådets parlamentariska församling och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

¹³⁸ *Declaration of the Summit for Democracy*, 29.3.2023.

¹³⁹ Läs mer på [Europarådets webbplats](#).

¹⁴⁰ 2022 års meddelande om EU:s utvidgningspolitik COM(2022) 528, 12 oktober 2022.

¹⁴¹ Stärka anslutningsprocessen - Ett trovärdigt EU-perspektiv för västra Balkan, COM(2020) 57 final.

¹⁴² *EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024*.

¹⁴³ *Mål för hållbar utveckling*.

regionala organisationer samt utgör en grundsten i alla avtal som EU ingår med internationella partner. I en oberoende utvärdering av EU:s stöd för rättsstatsprincipen och bekämpandet av korruptionen i unionens partnerländer (2010–2021)¹⁴⁴ konstaterades det att EU har lyckats föra rättsstatsagendan framåt, även där manöverutrymmet varit begränsat och även i sköra och konfliktdrabbade stater. Frågor med anknytning till rättsstatsprincipen, så som rätten till en rättvis rättegång och till rättssäkerhet, förebyggande och bekämpning av korruption och domstolsväsendets oberoende, lyfts regelbundet inom ramen för de dialoger om mänskliga rättigheter som förs med partnerländer. EU stöder sina partnerländer i att stärka sina rättssystem, bekämpa korruption och stödja civilsamhälle, människorättsförsvarare och fria medier som viktiga aktörer i främjandet av rättsstatsprincipen.

4. SLUTSATSER OCH KOMMANDE ÅTGÄRDER

Rättsstatsprincipen är ett av de värden som EU bygger på. Denna princip är grundläggande för stabila, motståndskraftiga, rättvisa och demokratiska politiska ekonomiska och sociala förhållanden i EU, och utgör en integrerad del i unionens själva identitet¹⁴⁵. Rättsstatsprincipen är grundläggande för att säkerställa att medborgare och företag i EU kan utnyttja sina rättigheter till fullo. I ett läge där Rysslands aggressionskrig mot Ukraina fortsätter rasa måste det ges högsta prioritet att proaktivt försvara och upprätthålla demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, såväl i som utanför EU.

Denna rapport utgör ett betydelsefullt bidrag till att främja och skydda rättsstatsprincipen i EU, såväl i varje enskild medlemsstat som i EU som helhet. Detta illustreras också av det engagemang och den samarbetsvilja som medlemsstaterna återigen har visat under arbetet med årets rapport. Rapporten har blivit en verklig drivkraft för positiva förändringar; årets upplaga visar att medlemsstaterna just nu genomför viktiga insatser för att följa upp förra årets rekommendationer och ta itu med de utmaningar som identifierats. Det varierar hur snabb och hur fullständig denna process är, och i vissa av medlemsstaterna kvarstår allvarliga farhågor. Ur övergripande synvinkel har medlemsstaterna dock, inom ramen för en ettårsperiod, följt upp nästan två tredjedelar av rekommendationerna från 2022 om viktiga reformer av nationella rättssystem, ramar för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald och andra institutionella kontroller och motvikt. 2023 års rekommendationer syftar till att ytterligare hjälpa och stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar att föra pågående reformer framåt och att identifiera andra områden där det kan behövas förbättringar för att hantera specifika problem.

I och med denna fjärde upplaga är rapporten om rättsstatsprincipen och de efterföljande diskussionerna med medlemsstaterna, nationella parlament, Europaparlamentet och rådet en väletablerad process. Kommissionen ser också fram emot utvärderingen av rådets rättsstatsdialog under det spanska ordförandeskapet. Precis som tidigare har kommissionen utarbetat denna rapport utifrån en kontinuerlig dialog med medlemsstaterna, samtidigt som den behåller det fullständiga politiska ansvaret för bedömningen och de rekommendationer som utfärdas. I nästa upplaga kommer kommissionen att följa upp utvecklingen och bedöma genomförandet av 2023 års rekommendationer.

I början av den årliga dialogen om rättsstatsprincipen uppmanar kommissionen rådet och Europaparlamentet att fortsätta med sina allmänna och landsspecifika diskussioner på grundval av denna rapport, och även utnyttja rekommendationerna för att titta närmare på det konkreta

¹⁴⁴ Utvärderingen offentliggjordes i december 2022. Denna strategiska utvärdering ger en oberoende och evidensbaserad bedömning av resultaten av EU:s stöd för rättsstatsprincipen i unionens partnerländer.

¹⁴⁵ Så som nyligen underströks av EU-domstolens dom av den 5 juni 2023, kommissionen mot Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

genomförandet. Kommissionen välkomnar även fortsatta diskussioner på nationell nivå, med deltagande av nationella parlament, civilsamhället och andra viktiga aktörer, men även på EU-nivå med ett ökat deltagande från allmänhetens sida. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att på ett ändamålsenligt sätt ta itu med de utmaningar som identifieras i rapporten och är beredd att hjälpa medlemsstaterna med dessa insatser.



Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

Distr.: General
20 December 2021

Original: English

Committee against Torture

Concluding observations on the eighth periodic report of Sweden*

1. The Committee against Torture considered the eighth periodic report of Sweden¹ at its 1842th and 1845th meetings,² held on 9 and 10 November 2021, and adopted the present concluding observations at its 1868th meeting, held on 26 November 2021.

A. Introduction

2. The Committee expresses its appreciation to the State party for accepting the simplified reporting procedure and submitting its periodic report thereunder, which is in conformity with the guidelines on the drafting of periodic reports, as this improves the cooperation between the State party and the Committee and focuses the examination of the report and the dialogue with the delegation.

3. The Committee further expresses its appreciation for the dialogue with the State party's delegation, and the oral and written responses provided to the questions posed and concerns raised during the consideration of the report. The Committee is encouraged by the State party's strong commitment to a rules-based international order and to preventing and eradicating torture.

B. Positive aspects

4. The Committee welcomes the State party's initiatives to revise and introduce legislation in areas of relevance to the Convention, such as:

(a) The transposition of the Convention on the Rights of the Child into Swedish national law, in January 2020;

(b) The adoption of the law on the creation of a national human rights institution, in June 2021.

(c) The adoption of the Act on Criminal Responsibility for Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes (2014:406), in 2014; the Committee notes that crimes under that Act are subject to universal jurisdiction and that most are not subject to any statute of limitations;

(d) The introduction of stricter minimum penalties for several serious offences that can constitute acts of torture, including gross assault;

(e) The implementation in 2019 of Directive (EU) No. 2016/1919, on legal aid, and Directive (EU) No. 2016/800, on procedural safeguards for children in criminal

* Adopted by the Committee at its seventy-second session (8 November–3 December 2021).

¹ CAT/C/SWE/8.

² See CAT/C/SR.1842 and CAT/C/SR.1845.



proceedings, of the European Parliament and of the Council, bringing to six the number of European Union directives in this area that have entered into force in Sweden, governing procedural rights for detainees and outlining the rights to interpretation and translation, to information, to access to a lawyer, to legal aid and to the presumption of innocence, and procedural safeguards for children suspected of or accused in criminal proceedings;

(f) The broadening of the mandate of the Equality Ombudsman to combat discrimination and to work for equal rights and opportunities, following the strengthening of provisions on protection from discrimination contained in the Discrimination Act (2008:567).

5. The Committee commends the State party's initiatives to amend its policies and procedures in order to afford greater human rights protection and to apply the Convention, in particular:

(a) The adoption, in 2016, of a national strategy for human rights, providing a comprehensive framework for systematic work on human rights;

(b) The adoption, in 2018, of a new strategy for global gender equality and women's and girls' rights (2018–2022);

(c) The adoption, in 2016, of a 10-year national strategy to prevent and combat men's violence against women;

(d) The steps taken to integrate, as governing principles in Sweden, the Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering (the Méndez Principles, launched in June 2021), which are aimed at ending accusatory, coercive and other confession practices during investigations.

6. The Committee welcomes the creation of a national human rights institution with a broad mandate to monitor and report on how human rights are respected and implemented in Sweden. It notes that in October 2016, the Government had presented a strategy for national efforts on human rights to the parliament of Sweden. It also notes that, in the strategy, the Government made the assessment that a national institution for human rights, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles), should be established in Sweden and that the parliament should be the body responsible for such an institution. The Committee further notes that the parliament concluded that there were organizational and other reasons for not placing a Swedish institution for human rights under the parliament. The national human rights institution was therefore created under the Government through the law adopted in June 2021 and will begin operation in January 2022. The Committee welcomes the clarifications that the national human rights institution has been created by law, that it will have an independently appointed board and that it will initially be allocated SKr 50 million in the government budget in 2022.

7. The Committee recommends that the State party periodically review the relevant legislation governing the institution with a view to continuously strengthening the institution's mandate and independence in order to ensure that it can operate effectively.

C. Principal subjects of concern and recommendations

Pending follow-up issues from the previous reporting cycle

8. In its previous concluding observations,³ the Committee requested the State party to provide information on its implementation of the Committee's recommendations on: fundamental legal safeguards for persons deprived of their liberty; the imposition of restrictions, including isolation in detention; and the investigation of acts of torture, ill-treatment and hate crimes. While noting with appreciation the replies submitted by the State party⁴ and referring to the letter dated 29 August 2016 from the Committee's Rapporteur for follow-up to concluding observations addressed to the Permanent Representative of Sweden

³ CAT/C/SWE/CO/6-7, para. 22.

⁴ CAT/C/SWE/CO/6-7/Add.1.

to the United Nations Office and other international organizations in Geneva,⁵ the Committee considers that the recommendations set out in paragraphs 7, 8 (a), 14 and 15 (a) of its previous concluding observations have not yet been fully implemented. Those issues are covered in paragraphs 12, 16, 31, and 33 (b) of the present concluding observations.

Definition and criminalization of torture and the statute of limitations

9. With reference to its previous concluding observations,⁶ the Committee remains concerned that the crime of torture, as defined in article 1 of the Convention, still has not been incorporated into domestic legislation; that the understanding of the Government is that there is no obligation under the Convention for a State party to incorporate a specific provision on torture into its domestic legislation, and that the view of Sweden remains that the Convention's requirements are fully met by the country's laws and regulations, including the State party's penal legislation. The Committee takes note of the delegation's assertion that torture can be defined under several categories under the country's laws, for example: assault, bodily injury, sexual offences, kidnapping, crimes against humanity or war crimes.⁷ It also notes that there have been recent legal changes to sentences for crimes that could constitute torture, and maximum limits for sentencing have increased. The Committee is encouraged that in a ministerial memorandum issued in September 2015 it was proposed that torture be designated as a specific crime, that the memorandum has been circulated and that the proposal remains under consideration. It is also encouraged that there is a specific reference to article 1 of the Convention in legal amendments, which will enter into force on 1 January 2022, that expand jurisdiction for certain crimes that could constitute torture. The Committee notes that it is envisioned that the statute of limitations for certain crimes will be abolished, and that a report on this is due to be published on 17 November 2021 (arts. 1–2 and 4).

10. **While noting that advances have been made in this regard, the Committee reiterates its recommendation to the State party to promptly define and criminalize torture in domestic law, in full compliance with articles 1 and 4 of the Convention. In this regard, the Committee draws the attention of the State party to general comment No. 2 (2007) on the implementation of article 2, in which the Committee states that by naming and defining the offence of torture in accordance with the terms of the Convention, as distinct from other crimes, States parties will directly advance the overarching aim of the Convention to prevent torture, inter alia, by alerting everyone, including perpetrators, victims and the public, to the special gravity of the crime of torture, and by strengthening the deterrent effect of the prohibition itself.**

Fundamental legal safeguards

11. While appreciating the efforts made by the State party to ensure that procedural safeguards are fully satisfied in practice, especially in regard to minors and adults in detention, the Committee remains concerned that persons deprived of their liberty are not always afforded all fundamental legal safeguards from the very outset of deprivation of liberty in practice, such as the rights to access to a lawyer, to an independent medical examination and to notify a relative or a person of their choice. The Committee is concerned at reports that the right of notification of custody may be unduly delayed in the interests of the investigation and that access to health care for persons in police custody can be delayed for several days following arrest given that the exam takes place on the first working day following arrest (art. 2).

12. **Recalling its general comment No. 2 (2007), the Committee recommends that the State party take the measures necessary to ensure that all persons deprived of their liberty are afforded, both in law and in practice, all fundamental legal safeguards from the very outset of deprivation of liberty, in particular the right to access to a lawyer, the**

⁵ See https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/SWE/INT_CAT_FUL_SWE_25023_E.pdf.

⁶ CAT/C/SWE/CO/6-7, para. 6.

⁷ See also CAT/C/5/Add.1, paras. 1–7.

right to a medical examination by an independent doctor, preferably of their own choice, and the right to notify a relative, in accordance with the international standards.

Pretrial detention

13. The Committee notes with concern that pretrial detention is still frequently used in Sweden, and that according to the information contained in the State party's report,⁸ its use increased by 5 per cent between 2014 to 2017. Nevertheless, the Committee notes as a positive development that maximum time limits for pretrial detention are now stipulated in law – nine months for adults and three months for minors – with any further extensions permitted only in exceptional circumstances, and that a decrease in pretrial detention would therefore likely be observed in the coming years. The Committee also notes the State party's assertion that detention and restrictions should only be used when necessary and proportionate and that the reasons for the detention should be reviewed regularly. In that connection, the Committee notes the information provided by the State party's delegation that, in recent years, efforts had been made in the area of restrictions for remand prisoners, including the drafting of a bill containing proposals on how to limit restrictions and shorten detention periods. The Committee also welcomes the ongoing work to digitalize records in the context of measures taken to reduce the negative effects of isolation in detention, and notes that this work should also improve overall data collection (arts. 11 and 16).

14. The State party should use pretrial detention as a measure of last resort, in particular for minors. It recommends that the State party: (a) consider alternative measures to reduce the use of pretrial detention, and ensure that all decisions imposing such detention are based on objective criteria and supporting facts; (b) introduce systematic collection of data on the use of restraints and coercive measures in prisons and pretrial detention; and (c) continue its efforts to assess the use of pretrial detention, with a view to revising the regulations governing such detention and adopting the measures, including with respect to training for judges, necessary to ensure that pretrial detention is imposed only exceptionally and for limited periods, and to promote the use of alternatives to pretrial detention, such as electronic monitoring.

Imposition of restrictions, including solitary confinement

15. The Committee remains concerned that solitary confinement still remains in frequent use. However, it notes legislative progress in this regard, in particular with respect to the limits in place for minors and legislation giving children under the age of 18 the right to associate with others for four hours per day. Moreover, the Swedish Prosecution Authority is working with the Prison and Probation Service to limit solitary confinement measures in pretrial detention. The Service has developed a special handbook on association with other inmates and segregation in remand prison, and allocated personnel resources to facilitate day-to-day work with regard to isolation-breaking measures (arts. 11 and 16).

16. The State party should:

(a) Use restrictions on remand prisoners only as an exceptional measure based on concrete individual grounds, only when strictly necessary in the interest of criminal investigations or order and security;

(b) Abolish the use of solitary confinement for minors, and adopt legislation to enable adult detainees to associate with others in alignment with legislation for minors;

(c) Carry out thorough investigations of incidents of suicide or suicide attempts, and ascertain whether there is a link between the use of measures of physical restraint or solitary confinement and incidents of suicide or suicide attempts in places of detention.

⁸ CAT/C/SWE/8, table 7.

Detention of asylum seekers

17. While welcoming certain safeguards included in the Aliens Act, in particular with regard to children, the Committee remains concerned that: (a) the use of detention remains, in practice; (b) there are reports that the detention of asylum seekers is not always used only as a measure of last resort and that the limitations are not consistently for the shortest possible time; and (c) some asylum seekers are still placed in remand prisons for security or other exceptional reasons (arts. 11 and 16).

18. The Committee notes that the temporary act of 2016 governing asylum seekers is no longer in force, replaced by amendments to the Aliens Act in July 2021. It also notes that there are specific obligations mentioned in the Act with regard to the Convention on the Rights of the Child and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights); however, many of the provisions of the temporary act remain in force.

19. The Committee welcomes the establishment by the Migration Agency of a database on jurisprudence, which includes case summaries from the Committee against Torture. The Committee is encouraged that the Swedish Red Cross will provide a training programme for Migration Agency personnel on the identification of torture and trauma victims. It notes that improvements have been made to migration detention facilities. It also notes that Sweden does not accept asylum claims at its diplomatic missions overseas but accepts resettled refugees through the resettlement programme of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

20. The State party should take all measures necessary to ensure that the detention of asylum seekers is used only as a last resort and, where necessary, for as short a period as possible, the duration of which should be prescribed by law, and without excessive restrictions. The Committee recommends that appropriate measures be implemented to guarantee the right to seek asylum and to ensure the fulfilment of obligations under article 3 of the Convention for asylum seekers in difficult circumstances.

Non-refoulement

21. The Committee takes note of the information provided by the delegation that there is a regular review of international case law, in particular that of the European Union and the United Nations, by State officials concerning issues related to asylum and non-refoulement. The Committee also welcomes the State party's practice of not accepting diplomatic assurances from other States parties regarding safe return (art. 3).

22. The State party should:

(a) **Guarantee that all foreign nationals at risk of deportation, including those from "safe" countries of origin, have access to fair procedures, including a detailed and thorough interview to assess the risk that they may be subjected to torture and ill-treatment in their country of origin in view of their personal circumstances;**

(b) **Ensure that all credibility assessments are undertaken by trained professionals in a non-arbitrary way, and also ensure the identification of torture victims;**

(c) **Ensure that all foreign nationals at risk of deportation are able to seek an independent and effective individual review of the deportation decision, with automatic suspensive effect;**

(d) **Refrain from deporting foreigners to countries of origin in which the presence of armed conflict with widespread civilian casualties and the absence of the rule of law, in practice, strongly indicate that those persons would be subjected to torture or ill-treatment upon their return.**

Coronavirus disease (COVID-19) and detention

23. With respect to COVID-19 pandemic measures in remand facilities and the wider penal system, the Committee notes that the infection rate has been relatively low, and that no deaths have been reported. It also notes that all inmates have been, and will continue to be,

offered vaccines against COVID-19. The Committee further notes reports that there was a lack of personal protective equipment in detention facilities at the outset of the pandemic and that restrictions had been imposed on day releases. The Committee further notes that compensatory measures were put in place to mitigate the situation, including the possibility for detainees to have video calls with family members. At no stage was access to legal counsel, State officials or medical care suspended (arts. 11 and 16).

24. The State party should:

- (a) **Ensure that all prisoners and detainees continue to be offered COVID-19 vaccines;**
- (b) **Integrate lessons learned from the COVID-19 pandemic by trying to limit detention and prison admissions and making greater use of non-custodial measures, such as alternatives to remand prison, parole and early release, in accordance with the United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules) and the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules).**

Unaccompanied and undocumented children

25. The Committee takes note of the additional resources provided to municipalities receiving unaccompanied minors and measures taken to combat trafficking. However, the Committee remains concerned at the vulnerable situation of unaccompanied asylum-seeking minors, the children of immigrants in an irregular situation, and undocumented children (art. 16).

26. The State party should strengthen protection measures for unaccompanied and undocumented children seeking asylum and migrant children, including improved monitoring of the persons into whose care a child is placed and collection of data on all placements.

Use of coercive and intrusive measures in psychiatric hospitals

27. The Committee is concerned at reports by the Parliamentary Ombudsmen and non-governmental organizations that some young people in residential care are exposed to violence by staff, including reports that children can be restrained for long periods of time. It is also concerned at reports that staff are not sufficiently trained and that children suffer physical and mental harm. The Committee notes the Government's concern regarding these allegations and appreciates its commitment to investigate further (art. 12).

28. The Committee values the steps taken by the Government to reduce the use of coercive measures, including allocation of funding and training of staff, to ensure the safety of patients, including minors in psychiatric institutions and hospitals. However, the Committee remains concerned about:

- (a) The continued use of coercive and intrusive measures, such as physical restraints and solitary confinement, including for young patients;
- (b) The lack, to date, of a comprehensive collection of data on coercive measures used, for example on restraints (art. 16).

29. The State party should:

- (a) **Use restraints and solitary confinement as a measure of last resort, for the shortest possible time and under strict medical supervision;**
- (b) **Ensure ongoing monitoring of the conditions in psychiatric institutions;**
- (c) **Continue to train all medical and non-medical staff on methods of non-violent and non-coercive care;**
- (d) **Ensure the comprehensive and systematized collection of data on coercive measures used.**

Investigations

30. While acknowledging that a special investigations department was established in 2015 as an independent body within the Police Authority, with the mandate to independently conduct investigative work and gather information in cases of allegations of ill-treatment and excessive use of force by police officials, the Committee remains concerned about the perceived lack of independence of the department. In this regard, the Committee takes note of the explanations offered by the State party's delegation regarding the safeguards in place to ensure the independence of the department, in particular that the department's budget and caseload had increased annually since 2016 and that there are no plans to change the current structure of the department, which includes a staffing structure that is separate from the Police Authority. The Committee notes the five specific outcomes of investigations conducted by the special investigations department that were highlighted by the delegation (arts. 12–13 and 16).

31. The Committee urges the State party to continue to ensure prompt, impartial and effective investigation by the special investigations department into all allegations of ill-treatment and excessive use of force by law enforcement officials and to review possible changes that could be made to address any perceived lack of independence.

Hate crimes

32. While acknowledging the legislative and other measures taken by the State party to combat hate crime, such as the national plan to combat racism, published in February 2017, the Police Authority's assessments of threats to religious buildings and communities, a forum on holocaust remembrance and combating antisemitism, and new pledges to encourage the remembrance of the Holocaust and to combat antisemitism, anti-Gypsyism and other forms of racism (art. 16), the Committee is concerned by reports it has received regarding threats to minorities and marginalized individuals.

33. The Committee recalls its position that the special protection of minorities or marginalized individuals or religious groups especially at risk is a part of the obligation of the State party to prevent torture or ill-treatment.⁹ In this respect, the State party should continue its efforts to prevent and prosecute criminal acts motivated by discrimination, intolerance, hatred or negative stereotype by:

(a) **Ensuring effective investigation, prosecution and punishment of perpetrators;**

(b) **Collecting detailed information and statistics on the number and type of hate crimes, on the administrative and judicial measures taken to investigate and prosecute such crimes and on the sentences imposed.**

Gender-based violence

34. The Committee welcomes the broader legal definition of consent in rape cases and increases in the minimum penalty for sexual abuse and gross sexual abuse. It also notes that stricter penalties came into force on 1 July 2017 for certain serious violent offences. The legislative amendments included tougher scales of penalties for offences under the act prohibiting the genital mutilation of women (1982:316). The Committee notes reports that the numbers of domestic abuse crimes and sexual offences are increasing, while low prosecution and conviction rates in these cases have been recorded. The Committee is concerned about sexual and gender-based violence against women refugees and asylum-seeking women. (arts. 2, 4, 12–13 and 16).

35. The State party should continue its ongoing efforts to combat all forms of violence against women, including domestic violence and rape, especially in cases involving actions or omissions by State authorities or other entities which engage the international responsibility of the State party under the Convention. In particular, it should:

⁹ General comment No. 2 (2007), para. 21.

- (a) **Review the system for receiving and dealing with such complaints to ensure a gender-sensitive response;**
- (b) **Ensure adequate protection and assistance for the victims;**
- (c) **Improve support for victims and family members whose identity is protected following trials;**
- (d) **Ensure that all cases are thoroughly investigated, that the alleged perpetrators are prosecuted and, if convicted, punished appropriately, and that the victims or their families receive redress, including adequate compensation and appropriate rehabilitation;**
- (e) **Continue to provide ongoing training on gender-based violence and domestic violence issues for law enforcement personnel, judges, lawyers, medical personnel and social workers who interact with alleged and actual victims, in order to prevent and prosecute cases of gender-based violence.**

Trafficking in persons

36. While taking note of the significant efforts made by the State party to combat trafficking in persons and to assist victims of trafficking since the previous review period, the Committee regrets the lack of standardized data. The Committee notes that the statistical information provided on the number of offences, investigated offences, prosecutions initiated and conviction decisions indicates that the rise in investigations and prosecutions is not proportionate to the rise in reported offences. It also notes that the figures on prosecutions initiated and convictions appear relatively low (arts. 2, 12–14 and 16).

37. The State party should enhance its efforts to combat trafficking in persons by prosecuting and punishing perpetrators, providing adequate protection and redress to the victims and preventing the return of trafficked persons to their countries of origin where there is a substantial ground to believe that they would be in danger of torture or ill-treatment.

Training

38. The Committee acknowledges the efforts made by the State party to develop and implement, and allocate resources for, human rights training programmes for law enforcement officials, military personnel, the coast guard and officials in the Migration Agency, including those deployed internationally, that contain modules on international law and interviewing techniques. Nonetheless, it is concerned by the lack of information on evaluations of the impact of those programmes, as well as the lack of specific training on the content of the Convention.

39. The Committee also regrets the lack of specific training provided to law enforcement officials, judges, prosecutors, forensic doctors and medical personnel dealing with detained persons on how to detect and document physical and psychological sequelae of torture and ill-treatment (art. 10).

40. The State party should:

- (a) **Further develop mandatory training programmes to ensure that all public officials are well acquainted with the provisions of the Convention;**
- (b) **Ensure that all relevant staff, including medical personnel, are specifically trained to identify cases of torture and ill-treatment, in accordance with the Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the Istanbul Protocol);**
- (c) **Develop a methodology for assessing the effectiveness of training programmes in reducing the number of cases of torture and ill-treatment and in ensuring the identification, documentation and investigation of such acts, as well as the prosecution of those responsible;**
- (d) **Highlight best practices in training nationally and internationally and the sharing of expertise.**

Data collection

41. While noting that some statistics have been provided and that progress on digitalization is being made at the national, regional and local levels, which should lead to more effective data collection, the Committee regrets the continued overall lack of comprehensive and disaggregated data, which has made it somewhat challenging for the Committee to monitor and assess the implementation of the Convention by the State party at the national level (arts. 2, 12–14 and 16).

42. **The State party should ensure that its new digital systems have the capacity to compile statistical data on the length of pretrial detention, solitary confinement, use of force, and complaints, investigations, prosecutions and convictions in cases of torture and ill-treatment by law enforcement and prison personnel; on gender-based violence, including domestic violence and trafficking; on hate crimes; on the use of coercive measures; and on the means of redress provided to victims, including compensation and rehabilitation.**

Redress, including compensation

43. The Committee takes note of the extensive information provided by the State party's delegation indicating that legislative arrangements regarding redress are in compliance with the requirements under the Convention. It also appreciates the information provided on five cases of investigation undertaken by the special investigations department, of which four concerned police officers or custody guards and one concerned a prison officer, between 2018 and 2020. Nevertheless, it observes the need for ongoing systematic documentation of redress and compensation awards, for example on the number of requests for compensation, the number of cases where compensation has been granted, and the amounts ordered and provided in each case, in order to facilitate assessment of the situation in a comprehensive manner (art. 14).

44. **The State party should ensure comprehensive data collection on all redress, including compensation and rehabilitation, provided in cases pertaining to the Convention and ensure this information is readily available.**

Follow-up procedure

45. **The Committee requests the State party to provide, by 3 December 2022, information on follow-up to the Committee's recommendations on the definition and criminalization of torture, on the imposition of restrictions, including solitary confinement, and on ensuring identification of torture victims in deportation proceedings, individual review of deportation decisions, and non-refoulement (see paras. 10, 16 and 22 above). In that context, the State party is invited to inform the Committee about its plans for implementing, within the coming reporting period, some or all of the remaining recommendations of the concluding observations.**

Other issues

46. **The State party is requested to widely disseminate the report submitted to the Committee and the present concluding observations, in appropriate languages, through official websites, the media and non-governmental organizations and to inform the Committee about its dissemination activities.**

47. **The Committee requests the State party to submit its next periodic report, which will be its ninth, by 3 December 2025. For that purpose, and in view of the fact that the State party has agreed to report to the Committee under the simplified reporting procedure, the Committee will, in due course, transmit to the State party a list of issues prior to reporting. The State party's replies to that list of issues will constitute its ninth periodic report under article 19 of the Convention.**

Patrik Bremdal

Att tala är silver men att tiga är guld?

– Om ministerstyre och statsråds uttalanden

Inledning

Får ett statsråd säga vad han eller hon vill eller kan ett uttalande från ministern vara i strid med regeringsformen (RF)? Kan ett svar i en TV-intervju jämföras med ministerstyre? Om så skulle vara fallet, var går då gränsen för vad en minister får eller inte får säga? Dessa frågor blir aldrig föremål för domstolsgranskning vilket gör att det inte finns några prejudikat på området. Det är istället konstitutionsutskottet (KU) som blir det organ som har att pröva var gränsen mellan tillåtna uttalanden och otillåten styrning går inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning. Eftersom KU är den enda instans som tolkar grundlagsreglerna kring ministerstyre är det intressant att titta närmare på hur utskottet gjort detta.

Vad gäller relationen mellan regeringen och dess myndigheter kan inledningsvis konstateras att myndigheterna, enligt RF 12:1, lyder under *regeringen* som, enligt RF 7:3, fattar sina beslut på ett regeringssammanträde. Myndigheterna lyder med andra ord inte under ett enskilt statsråd utan under regeringen som ett kollektiv. Annorlunda uttryckt ligger lydnadsplikten i relationen regering–myndighet och inte i relationen statsråd–myndighet.¹ Genom regleringen i RF 7:3 och 12:1 tar RF avstånd från ministerstyre.

¹ Jmf. Eka, A, Hirschfeldt, J, Jermsten, H, Svahn Starrsjö, K, *Regeringsformen: med kommentarer*, Karnov Group, 2012, s. 478. Jmf. SOU 1972:15 s. 79 f. där det konstateras att rätten att ge direktiv till myndigheterna ligger hos regeringen som sådan.

Enligt RF 12:1 är det *myndigheten* som lyder under regeringen. Det innebär att regeringen ska rikta sina direktiv till myndigheten som sådan och inte till enskilda tjänstemän.² Annorlunda uttryckt ligger lydnessplikten i relationen regering–myndighet och inte i relationen regering–tjänsteman.

Myndigheternas självständighet omfattar det område som enligt RF 12:2 är fredat från inblandning. Enligt stadgandet får ingen myndighet bestämma hur myndigheten i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Det innebär att inte ens regeringen får ge myndigheterna direktiv inom detta område.

Frågeställningen i denna text är om statsråds uttalanden kan ses som ministerstyre eller intrång i myndigheternas självständighet. Med tanke på hur många ärenden som trots allt har anmälts och behandlats av KU anser åtminstone riksdagsledamöterna att de kan det. KU:s uttalanden indikerar också att ett statsråd kan gå över gränsen. Frågan blir då var gränsen går mellan vad som är tillåtet och inte. Vad får ett statsråd säga i den offentliga debatten och vid möten med myndigheter och hur ska det framföras?

Eftersom dessa frågor inte kommer upp till domstolsgranskning är det KU som är vägledande när det gäller tolkningen av RF 12:1–2. Det finns därför skäl att titta närmare på KU:s tolkning och tillämpning av dessa regler eftersom denna tolkning representerar riksdagens syn på vad ett statsråd får och inte får säga. Denna text kommer således att analysera reglerna kring ministerstyre utifrån utskottets betänkanden för få in ett nytt perspektiv i diskussionen kring regeringens styrning av myndigheterna och gränserna för myndigheternas självständighet. Jag kommer att diskutera vilka bedömningsgrunder som utskottet lagt fram och hur dessa har tillämpas. Syftet är med andra ord att klargöra rättsläget gällande ministerstyre i relation till vad ett statsråd får och inte får uttala sig om. För att kunna göra detta kommer jag inledningsvis att kort diskutera regleringen i RF och förarbetenas syn på var gränserna för myndighetens självständighet och regeringens styrning av dem går. Efter detta kommer jag att lyfta fram synen på statsråds uttalanden såsom den framkommer i KU:s ”praxis” i denna fråga. Avslutningsvis kommer jag att föra en diskussion kring gränserna för statsråds uttalanden och om dessa kan innebära ministerstyre.

² Jmf. Holmberg, E, Stjernqvist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, Norstedts juridik, 2012 s. 556 (SOU 1972:15 s. 195). Se även Eka m.fl. s. 478.

Att tala är silver men att tiga är guld?

Hur självständig är förvaltningen?

Vad säger lagtexten?

Det råder osäkerhet kring om det råder osäkerhet kring gränserna för myndigheternas lydnadsplikt och därmed även deras självständighet. Å ena sidan hävdas att reglerna i RF lämnar ett ”besvärande tolkningsutrymme”.³ Å andra sidan framförs att ”med reservation för att begreppet myndighetsutövning [i RF 12:2] någon gång kan vara svårt att gränsa av” så är det ”ett tydligt system”.⁴ Osäkerheten kring osäkerheten är förbryllande och det är därför intressant att titta närmare på lagtexten och dess förarbeten för att försöka reda ut begreppen. Jag kommer inte att fördjupa mig i den diskussion som förts i litteraturen utan fokus kommer att ligga på att förmedla riksdagens och regeringens syn såsom den framkommer i förarbetena.

För att börja från början, vad säger lagtexten (RF 12:1–2):

Den statliga förvaltningsorganisationen

1 § Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Lag (2010:1408).

Förvaltningens självständighet

2 § Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Lag (2010:1408).

Enligt RF 12:1 lyder således myndigheterna organisatoriskt under regeringen. Som nämnts tidigare är det myndigheten, och inte enskilda tjänstemän, som lyder under regeringen som kollektiv, alltså inte under enskilda statsråd.⁵

³ Ahlbäck-Öberg, S, *Förvaltning och revision*, I: Svensk författningspolitik, Mattson, I & Petersson, O (red), SNS Förlag, 2003, s. 151. Jmf. även Jonsson, Anna, *Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyre: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005*, I: God förvaltning – ideal och praktik, Marcusson, L (red), Iustus förlag, 2006 (s. 164 f.) som konstaterar att ”rättsläget är oklart vad avser gränserna för myndigheternas självständighet”.

⁴ Heckscher, S, *Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre*, I: Festskrift till Johan Hirschfeldt, Heckscher, S & Eka, A (red), Iustus förlag, 2008 s. 146. Som även tillägger att han i ljuset av diskussionerna med anledning av verksledningsreformen inte riktigt förstår ”att man kan tycka att systemets grunddrag skulle vara otydliga”. Se a.a. s. 146 f. Jmf. även Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen – en kommentar*, SNS förlag, 2010 (s. 282 ff.) som inte heller framställer gränserna för lydnadsplikt respektive självständighet som något problematiskt.

⁵ Jmf prop 1973:90 s. 397 som konstaterar att enskilda statsråd inte har någon ”befälsrätt över myndigheterna”.

Lydnadsplikten innebär att myndigheterna är skyldiga att följa de föreskrifter eller särskilda direktiv som regeringen utfärdar.⁶ Enligt förarbetena begränsas regeringens möjligheter att styra myndigheterna av legalitetsprincipen i RF 1:1 st. 3, som i detta sammanhang innebär att regeringen inte får ge direktiv som strider mot gällande rätt.⁷

Myndigheternas självständighet i RF 12:2 innebär att ingen annan myndighet får bestämma hur myndigheten beslutar i särskilda fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Det som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande faller utanför eftersom stadgandet endast tar sikte på enskilda fall.⁸ Det krävs även att det är fråga om myndighetsutövning för att stadgandet ska bli tillämpligt. Uttrycket tillämpning av lag i RF 12:2 innefattar inte bara lag beslutad av riksdagen utan även verkställighetsföreskrifter till lagen.⁹ Andra föreskrifter såsom förordningar och dylikt faller således utanför stadgandet så länge de inte innefattar myndighetsutövning.¹⁰

Självständigheten består enligt lagtexten således av att myndigheterna i de enskilda fall som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag ska ta beslut utan inblandning utifrån. Ingen annan myndighet, inte heller regeringen, får med andra ord försöka påverka beslutsfattandet i dessa fall.

Var går gränsen för myndigheternas självständighet?

Under åttiotalet pågick en bitvis intensiv diskussion kring var gränsen för myndigheternas självständighet gick och hur mycket regeringen fick styra. Denna diskussion är grunden för den rådande synen på regeringens styrning av myndigheterna och de slutsatser som framkom då upprepas fortfarande.¹¹

Diskussionen började med två utredningar som konstaterade att regeringens möjlighet att styra var större än vad som antagits och att RF inte hindrade regeringen att styra precis så bestämt som den behövde.¹² Dessa utredningar var grunden för den så kallade verksledningspropositionen¹³ som formulerade riktlinjerna för regeringens styrning av myndigheterna.

⁶ Prop 1973:90 s. 397.

⁷ A st.

⁸ Jmf prop 1973:90 s. 398.

⁹ A st.

¹⁰ Prop 1986/87:99 s. 25.

¹¹ Jmf t ex prop 1986/87:99 s. 27 med prop 2009/10:175 s. 103.

¹² Se SOU 1983:39 och SOU 1985:40.

¹³ Prop 1986/87:99.

Att tala är silver men att tiga är guld?

Det konstateras i nämnda proposition att regeringens rätt att styra förvaltningen även innebär en skyldighet att styra. Vidare sägs att uppfattningen att nuvarande RF 12:2 skulle innebära ”ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden” inte har stöd i RF eller dess förarbeten. Det är, enligt propositionen, regeringen som har att bedöma i vilken utsträckning den vill styra myndigheterna och slutsatsen blir att RF:s regler ”utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation”.¹⁴

I propositionen berördes även de så kallade informella kontakterna mellan regeringen och dess myndigheter. Det konstaterades inledningsvis att det är genom föreskrifter och skriftliga direktiv som regeringen styr och att ett enskilt statsråd inte har någon egen rätt att styra myndigheterna. Mot detta menades att informella kontakter mellan myndigheter och departement var ett viktigt och oundgängligt komplement till den formella styrningen. Det var dock, enligt propositionen, viktigt att informella kontakter inom området för nuvarande RF 12:2 präglades av mycket stor återhållsamhet. Det påpekades att även om informella kontakter förekommit vilar det yttersta ansvaret för prövningen av enskilda fall hos myndigheten.¹⁵

Konstitutionsutskottets syn på ministerstyre och statsråds uttalanden

Frågan om statsråds uttalanden och dess förhållande till grundlagen hade fram till 1992 inte lett till någon längre diskussion från konstitutionsutskottets sida. Visserligen hade frågan om statsråds uttalanden sporadiskt berörts i utskottet men inte medfört någon större uppmärksamhet.¹⁶ I samband med att det inkom anmälningar rörande uttalanden av statsråd i fyra separata situationer 1992 valde utskottet att föra ett längre principiellt resonemang kring denna fråga.¹⁷ Denna diskussion återkommer utskottet kontinuerligt till i sin granskning och det finns därför skäl att fördjupa sig i denna.

¹⁴ A.a. s. 25–27. Det första citatet återfinns på s. 26 och det andra på s. 27. Detta upprepas även i prop 2009/10:175 (s. 103).

¹⁵ Prop. 1986/87:99 s. 27 f. Jmf. även prop. 2009/10:175 s. 103 där det konstateras att oavsett vilka kontakter som förekommit mellan regering och myndighet är det myndigheten som bär det fulla ansvaret för de beslut som den fattar i de enskilda fallen.

¹⁶ Se t ex KU 1977/78:35 s. 28 f., 31 f. samt s. 39 f.

¹⁷ 1991/92:KU30 s. 43 ff.

Efter en inledande genomgång av uttalanden gällande dåvarande RF 11:6–7 (nuvarande RF 12:1–2) i grundlagsarbetet och i samband med verksledningsbeslutet konstaterade utskottet följande:

”Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen som nyss sagts uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap som statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet gäller eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet.

Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörandes myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.”¹⁸

Först konstaterade utskottet att statsråd givetvis också har yttrandefrihet men att regeringsformens regler gör att de på grund av sin ställning ska iakttä särskild försiktighet i sina uttalanden. Utskottet ställde därefter upp grunderna för bedömningen av statsrådsuttalanden. Den första var presumptionen att uttalandet görs i egenskap av statsråd. Detta är en viktig presumtion då det gör det svårt för en minister att försvara sig med att ett

¹⁸ 1991/92:KU30 s. 45. Uttalandet kompletterades eller förtydligades vid sekelskiftet med följande uttalande: ”Som utskottet tidigare har anfört är en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Utskottet har dock ansett att vissa särskilda hänsyn kan behövas tas, bl.a. kan auktoritativa uttalanden av statsråd i enskilda fall skapa en risk för att den självständighet som enligt regeringsformen skall tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras” (1999/2000:KU20 s. 125). I sak innebär det dock ingen förändring utan snarare ett förtydligande om vikten att avhålla sig uttalanden som rör området för RF 12:2.

Att tala är silver men att tiga är guld?

visst uttalande inte gjorts i egenskap av statsråd utan som partipolitiker. Ett statsråd får helt enkelt finna sig i att det han eller hon framför i första hand ses som ett uttalande från statsrådet och inte politikern.

Utskottet klargjorde även att även om det har betydelse för bedömningen om ministern uttalar sig inom sitt sakområde eller inte medför reglerna om kollektivt beslutsfattande i RF 7:3 att ministern i första hand ses som en representant för regeringen och i andra hand som en representant för sitt sakområde.

Den andra grund som KU ställde upp var att ett auktoritativt framfört ställningstagande skulle kunna uppfattas som direktiv. I bedömningen i denna del vägde utskottet in både statsrådets avsikt med uttalandet och myndighetens uppfattning av det. Både avsändarens och mottagarens uppfattning ska således vägas in i bedömningen.

Vad gäller området för RF 12:1 och frågan om regeringens uppfattning kontra statsrådets har utskottet gjort följande principuttalande:

”I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel skall uppträda som en enhet. Detta kommer till uttryck genom uttalandet i grundlagspropositionen (prop 1973:90 s. 179) att ’regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministern som person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar’. Några formella regler som föreskriver att regeringen skall vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Än mindre krävs enighet då de enskilda statsråden uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som har varit eller kan komma att bli föremål för regeringens avgörande. Utskottet vill emellertid framhålla att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till utländsk stat. Särskilda krav måste därvid ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning.”¹⁹

Det citerade utdraget visar att utskottet som huvudregel menar att regeringen ska ha en enad front utåt för att undvika missförstånd om regeringens hållning i en viss fråga. Undantag görs för frågor av ”politisk karaktär” men samtidigt menar utskottet att ansvarig minister har ett särskilt ansvar att vara försiktig.

Dessa principuttalanden har bekräftats av KU vid flera tillfällen och av olika majoriteter och får ses som ”gällande praxis” i denna fråga. Eftersom dessa fall inte når rättstillämpningen är det KU:s uttalanden som är ”praxis”

¹⁹ 1993/94:KU30 s. 63.

avseende statsråds uttalanden. Det finns därför skäl att närmare undersöka hur utskottet har tillämpat principuttalandena för att kunna extrahera riksdagens syn på gränserna för myndigheternas självständighet.

Hur bedömer KU uttalanden från statsråd

Statsrådspresumtionen

Utskottets betänkanden ger på det principiella planet en hel del vägledning vid bedömandet av uttalanden av statsråd. För det första presumeras uttalandet ske i egenskap av statsråd. Det innebär att det av omständigheterna klart måste framgå om statsrådet i fråga uttalat sig i någon annan egenskap, exempelvis i rollen som partipolitiker. Denna presumtion gör att statsråd alltid måste räkna med att det han eller hon säger uppfattas som ett uttalande av statsrådet. Detta gör det svårare för en minister att slentrianmässigt avfärda anklagelser med att han eller hon uttalat sig som politiker.

Själva situationen då uttalanden sker kan dock bryta denna presumtion. Under ett valmöte konstaterade dåvarande näringsministern att två av kommunerna inom hans valkrets borde vara berättigade stöd från en nyinrättad statlig myndighet. Ett enigt utskott konstaterade att det aktuella uttalandet får anses normalt i den politiska debatten och att situationen därför inte krävde något mer uttalande från utskottet.²⁰

En annan omständighet som kan påverka bedömningen är om uttalandet sker på officiella brevpapper eller inte. Dåvarande statsministern skickade med anledning av förhandlingar kring vilka som skulle ingå i majoriteten i Skånes regionfullmäktige ett brev till Folkpartiets och Kristdemokraternas partiledare och uppmanade dessa att agera på visst sätt. Utredningen i ärendet visade att uttalandet gjorts på Socialdemokraternas brevpapper och publicerats på Socialdemokraternas hemsida. Utskottet konstaterade att breven skickats under sådana former att de inte kunde ses som allmänna handlingar. Utredningen klargjorde därmed att statsministern skickat breven i sin roll som partiledare och inte i sin egenskap av statsminister.²¹

Ärendena visar att omständigheterna kring uttalandet ska tas i beaktande när det avgörs om personen i fråga agerat såsom statsråd eller inte. Att ett statsråd har lite större svängrum i uttalanden som görs under valrörelsen är

²⁰ 1998/99:KU25 s. 113 f.

²¹ 1998/99:KU25 s. 115. Jmf. med 2007/08:KU20 s. 233–241 som gällde ett brevutskick av migrationsministern där han på regeringskansliets officiella brevpapper meddelade medlemmarna i Malmömoderaterna att han med anledning av sin utnämning till statsråd inte längre kunde kvarstå som ordförande i organisationen. Utskottet konstaterade att breven inte diareförs vilket enligt KU tydde på att han inte skickat dem i tjänsten som statsråd.

Att tala är silver men att tiga är guld?

enligt min mening ett fullt rimligt synsätt. Under en valrörelse agerar statsråden i större utsträckning än annars som partipolitiker. Det är även rimligt att utskottet tar hänsyn till formerna för uttalandet även om detta inte ensamt kan avgöra ärendet. Det är inte rimligt att ett statsråd kan undvika kritik enbart genom att välja ett annat brevpapper.

Regeringens kollektiva beslutsfattande

En omständighet som ingår i utskottets bedömning är om statsrådet uttalar sig inom sitt sakområde eller inte. Utskottet har sagt att detta påverkar bedömningen men att det inte är avgörande med hänvisning till regeringens kollektiva ansvar. Ett statsråd är ansvarigt för hela regeringens politik och inte bara sitt sakområde även om ett särskilt ansvar givetvis finns inom detta område (jmf. RF 7:3 och 7:5). Detta går att koppla till uttalandet gällande behovet av enighet inom regeringen som citerats ovan. I flera ärenden som varit uppe till bedömning har utskottet tryckt på att det är viktigt att uttalanden från enskilda statsråd inte uppfattas som direktiv som ska beslutas av regeringen som kollektiv.

På grund av akut bostadsbrist bland asylsökande funderade Migrationsverket på att använda sig av så kallade flytande bostadsplattformar som används vid till exempel oljeriggar ute till havs. Dåvarande migrationsministern uttalade sig i media och menade att han inte ville se ”några flytande flyktigbostäder”. Ett enigt utskott hänvisade till behovet av försiktighet och menade att det är ”angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev”.²²

Ärendet är intressant såtillvida att uttalandet från statsrådet var tydligt och det gick tvärt emot myndighetens uppfattning. Det skulle ha varit intressant om utskottet fört ett något mer utförligt resonemang och tydligare klargjort om uttalandet är förenligt med RF eller inte.

Ett uppmärksammat ärende inför utskottet är dåvarande skolministerns uttalande angående en rapport från Skolverket. Skolministern sade i TV att man borde fundera på om rapporten borde ha släppts ut från Skolverket. Senare samma dag beslutade Skolverket att dra tillbaka rapporten. Majoriteten i utskottet hänvisar inledningsvis till behovet av försiktighet. Därefter skriver utskottet i likhet med tidigare granskning att det är angeläget att ett uttalande från ”ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till myndighet, vilka skall meddelas av regeringen kollektivt i form av

²² 2002/03:KU30 s. 150–152. Citaten återfinns på s. 150 respektive s. 152.

t.ex. förordningar och regleringsbrev”. Minoriteten i utskottet menade att uttalandet kunde uppfattas som ett direktiv till myndigheten och statsrådet kunde därför inte undgå kritik.²³

Även i detta ärende är det fråga om en uppfattning som går emot myndighetens egen syn. Skolverket hade trots allt valt att släppa rapporten vilket statsrådet ifrågasatte. Intressant är att minoriteten i utskottet ansåg att statsrådet gått över gränsen för det tillåtna vilket, som nämnts ovan, tyder på att det finns en gräns att passera.

I ett uttalande krävde utbildningsministern att myndigheten Forum för Levande historia skulle samarbeta med den ideella organisationen Upplysning om kommunismen. Majoriteten i utskottet menade att det är viktigt att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som ett direktiv då dessa ska meddelas kollektivt av regeringen. Minoriteten menade att statsrådet uttalat sig på ett sätt som kan uppfattas som otillbörlig påverkan av myndigheten.²⁴

Uttalandena från statsrådet i fallet var tydliga och lämnade inte utrymme för andra tolkningar än att myndigheten skulle samarbeta med organisationen. I likhet med ovanstående fall väljer majoriteten att endast recitera principen och undviker att göra en värdering av det aktuella ärendet. Minoriteten valde på nytt att kritisera ministern för att ha gått för långt.

Det som framförallt saknas i dessa ärenden är en diskussion kring avsikten med uttalandet och hur det har uppfattats, dvs. en tillämpning i det konkreta ärendet, något som är återkommande i utskottets uttalanden i dessa ärenden.²⁵ Det skapar en osäkerhet kring var gränsen går för tillåtna respektive otillåtna uttalanden.

Förutom att uttalanden kan uppfattas som ministerstyre, dvs. att statsrådet uttalar direktiv utan att dessa beslutats av regeringen som kollektiv, kan uttalanden även skapa en osäkerhet kring vad ett regeringsbeslut egentligen innehåller.

²³ 2004/05:KU20 s. 204–208 och s. 266. Citatet återfinns på s. 208.

²⁴ 2007/08:KU20 s. 159–163 samt s. 257.

²⁵ Se dock 1993/94:KU30 s. 63 f. där dåvarande miljöministern på frågan om Danmark borde vägra Öresundsförbindelsen tills kärnkraftverket i Barsebäck var stängt svarade att han inte skulle ogilla en sådan sammankoppling. Frågan var om detta uttalande var ett försök att påverka Statens kärnkraftinspektion (SKI) som ansvarig för säkerheten vid kärnkraftverket. Utskottet ansåg det som ”längsökt” att göra denna koppling även om miljöministerns vid samma tillfälle kritiserat själva konstruktionen av ansvaret. Utskottet menade dock att statsrådet genom sitt uttalande skapade osäkerhet kring regeringens hållning i frågan. Utskottet gör en bedömning av avsikten och avfärdar det som ”längsökt” att statsrådet haft avsikten att påverka.

Att tala är silver men att tiga är guld?

I samband med övergången från analoga till digitala tv-sändningar gavs Radio- och TV-verket i uppdrag att lämna förslag till sändningstillstånd till regeringen. I olika uttalanden menade kulturministern att han ville se fler gratiskanaler och att regeringens uppdrag skulle innebära prioritet till fler gratiskanaler. Utskottet noterade att statsrådets uttalande gick utöver vad som framgick av regeringsbeslutet. Utskottet återkom därför till vikten av att ett enskilt statsråd inte uttalade sig på ett sätt som kunde uppfattas som ett direktiv till en myndighet då dessa ska beslutas kollektivt av regeringen. Utskottet tillade även att ett ”uttalande får inte heller kunna leda till att en beslutsprocess utåt uppfattas på ett annat sätt än vad det faktiska beslutet innebär”.²⁶

Detta ärende understryker utskottets syn på det kollektiva beslutsfattande, nämligen att regeringen utåt sett ska uppfattas som en enhet.

Avsikten med uttalandet och hur uttalandet uppfattas

Avsikten med uttalandet och hur uttalandet uppfattas av framförallt myndigheten är en avgörande del av utskottets bedömning av om det är fråga om ministerstyre eller intrång i självständigheten. Det är dock i denna del oklart om utskottet i bedömningen fokuserar på den subjektiva eller objektiva uppfattningen. Är det den faktiska avsikten hos statsrådet eller är det hur uttalandet framstår rent objektivt som bedöms när avsikten ska fastställas? Är det om myndigheten rent faktiskt uppfattat uttalandet som ett direktiv eller är det om uttalandet rent objektivt kan uppfattas så som är avgörande? Genomgången visar att bedömningarna ibland synes grunda sig på en objektiv bedömning och ibland på en subjektiv.

En folkhögskola anordnade en kurs i ”Vägmotstånd och direktpåverkan” vars elever vid ett tillfälle praktiserade civil olydnad genom att sabotera vägmaskiner. Skolan fick stöd från Folkbildningsrådet som var ett enskilt subjekt som fått i uppdrag från staten att fördela statsbidrag till verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor. Med anledning av denna

²⁶ 2007/08:KU20 s.163–168. Citatet från s.168. Se även 1996/97:KU25 s.166–168 samt 206, ett ärende där dåvarande migrationsministern, i samband med en intervju i ett TV-program, fick en fråga gällande ett pågående ärende om uppehållstillstånd. Som svar på frågan om föräldrarna till ett sjukt barn skulle få uppehållstillstånd sa ministern att de skulle få det och att det var en självklar rättighet för dem. Detta uttalande kom trots att det var oklart vilka som var barnets föräldrar och ärendet ännu inte avgjorts av regeringen. Enligt utskottet föranledde granskningen inget uttalande. Fyra ledamöter reserverade sig och menade att statsrådet felaktigt gav intrycket att det inte rädde några tveksamheter i ärendet. Se även 1993/94:KU30 s. 63 f.

händelse menade ansvarigt statsråd som svar på fråga i riksdagen att regeringen inte accepterade att medel gick till att finansiera kriminella handlingar och att regeringen skulle ingripa och säga sin åsikt. Vidare menade ministern att regeringen inte ansåg att några medel skulle utbetalas till dylik verksamhet.²⁷

Efter att ha hänvisat till tidigare principuttalande konstaterade utskottet att föreningen inte var en myndighet och därför inte löd under regeringen. Däremot menade utskottet med hänvisning till förarbetena att enskilda subjekt som bedriver verksamhet inbegripande myndighetsutövning träffas av RF 12:2. Således var det inte tillåtet att försöka påverka beslutsfattandet. Utskottet tog hänsyn till att svaret lämnats under en frågestund utan betänketid och utredningen visade att statsrådet inte hade haft avsikten att påverka rådet med sitt uttalande och rådet hade inte tagit hänsyn till uttalandet när det tog beslut. Ett enigt utskott valde därför att inte göra något ytterligare uttalande.²⁸

I detta ärende har utskottet gjort en subjektiv bedömning av avsikt och uppfattning genom att hänvisa till statsrådets faktiska avsikt och myndighetens faktiska uppfattning. Det är även intressant att notera att utskottet tog hänsyn till att uttalanden gjorts i en situation som inte ger möjlighet till betänketid, i det här fallet riksdagens frågestund. Paralleller borde kunna göras till andra situationer då en minister svarar på frågor utan betänketid, exempelvis direktsända intervjuer. Uttalanden som görs efter viss betänketid borde således med detta resonemang bedömas som mer klandervärda.

Under ett möte med Utlänningsnämnden ska dåvarande migrationsministern ha gjort uttalanden som uppfattades som en uppmaning till nämnden att i ett särskilt fall besluta på ett visst sätt. Ärendet var under handläggning och frågan var om ärendet skulle överlämnas till regeringen eller inte. Även statsministern uttalade sig i ärendet och sade i Aftonbladet att ärendet inte skulle till regeringen. Majoriteten i utskottet konstaterade att återhållsamhet måste iakttas när det gäller uttalanden inom området för nuvarande RF 12:2. En reservant menade dock att eftersom uttalandet fällt hos Utlänningsnämnden och åtminstone en beslutsfattare uppfattat det som en uppmaning hade ministern inte visat tillräcklig återhållsamhet.²⁹

I majoritetens ställningstagande saknas det en diskussion kring avsikten med uttalandet och hur det uppfattats av myndigheten. Jag tycker dock att

²⁷ 1999/2000:KU20 s. 125 ff.

²⁸ A.a. s. 131.

²⁹ 2003/04:KU20 s. 200–203 och s. 223 f.

Att tala är silver men att tiga är guld?

reservationens diskussion är intressant eftersom det är en tillämpning av utskottets praxis. Han lyfter fram två besvärande faktorer, att uttalande fällts hos myndigheten och att åtminstone en person uppfattat det som en uppmaning. Det är således en blandning av en objektiv och en subjektiv bedömning,

Skolverket konstaterade i en rapport att de religiösa friskolornas verksamhet inte stred mot de mål och värderingar som gäller för all utbildning inom skolväsendet. Med anledning av denna rapport menade dåvarande skolministern att om det inte genom inspektioner gick att ”ta fram de missförhållanden som man kan misstänka finns, då kan man inte fortsätta att offentligt finansiera religiösa friskolor”. Ett enigt utskott hänvisade till principuttalandet och menade att det inte fanns anledning till ytterligare uttalanden.³⁰

Ännu en gång saknas tillämpningsdiskussionen. Uttalandet ger bilden av att ministern menar att inspektionerna inte är tillförlitliga och att myndigheten således inte gör sitt jobb. Det går att tolka som en uppmaning till myndigheten att ”hitta” fel. En diskussion kring statsrådets avsikt och hur uttalanden kan uppfattas hade varit klargörande, inte minst för framtida bedömningar.

Det finns ett ärende där utskottet faktiskt deklarerar att ett visst uttalande går utöver det tillåtna. Det gällde svenska färjeanställda som arbetade på danskt fartyg i trafik mellan Sverige och Danmark och betalade skatt i båda länderna vilket skapade debatt. I en tidningsintervju sa finansministern att de ”som fått skattekrav kan riva dem” då regeringen arbetade med en retroaktiv lagstiftning som skulle lösa problemet. Först menade utskottet att det i debatten fanns ett intresse av att finansministern skulle uttala sig. Utskottet konstaterade dock att den ”tillspetsade formuleringen i tidningen är som sådan inte förenlig med grunderna för det konstitutionella skyddet av myndigheternas självständighet”. Finansministern hävdade dock att det inte var hans formulering utan orden lagts i hans mun och utskottets utredning kunde varken bekräfta eller motsäga detta. Därför kunde inte ärendet föranleda något uttalande från utskottet.³¹

³⁰ 2004/05:KU20 s. 200 f.

³¹ 2006/07:KU20 s. 220–224. Citaten återfinns på s. 222 respektive 224. Ett ärende som också gällde ett statsråd som uttalade sig angående hur ett visst beslut skulle efterlevas var när Post och tele-styrelsen (PTS) i sina allmänna råd gick ut med en uppmaning till alla fastighetsägare att före en viss tid installera fastighetsboxar i anslutning till entrén i flerfamiljshus. Om så inte skedde skulle de boende efter tidsgränsen gått ut inte kunna kräva att posten levererades till dörrinkasten utan de boende skulle hänvisas till närmast utlämningsställe. I en intervju i Expressen sade infrastrukturministern att om inte fastighetsägarna installerar fastighetsboxar

Utskottet konstaterar att en direkt uppmaning till enskilda att gå emot en myndighets beslut är oförenligt med RF. I det aktuella ärendet går det dock inte bevisa att detta var vad statsrådet faktiskt sa och därför undkommer statsrådet kritik. Men det är intressant att ett enigt utskott pekade ut en situation som är i strid med RF. En annan intressant omständighet är att utskottet i sin bedömning tar hänsyn till att det fanns ett intresse för statsrådet att uttala sig.³²

Efter att Försäkringskassan utfärdat allmänna råd om tolkning av sjukförsäkringsreglerna med anledning av nya lagändringar menade sjukförsäkringsministern i olika massmedier att myndighetens formulering var olycklig och inte speglade gällande rätt. Försäkringskassan hänvisade, enligt ministern, till en formulering i en departementspromemoria som inte återkom i propositionen. Enligt statsrådet ville inte regeringen att den omtalade formuleringen skulle vara gällande rätt och därför ströks den i propositionen. Efter en hänvisning till behovet av försiktighet vid uttalanden av statsråd menade majoriteten i utskottet att det inte var ett intrång i RF 12:2 att som ministern rikta uppmärksamheten mot ett förhållande som gjort "att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum". Minoriteten menade dock att det var uppenbart att statsrådet försökt påverka myndighetens tillämpning av lag. Därmed hade hon brustit i den återhållsamhet som statsråd enligt utskottets tidigare uttalanden ska iaktta. Därför kunde statsrådet enligt minoriteten inte undgå kritik.³³

Ärendet rör frågeställningen om ett statsråd får klargöra motiven bakom en viss rättsregel eller inte. Enligt majoriteten i utskottet är det godtagbart att rikta myndighetens uppmärksamhet på en feltolkning av lagstiftningen.

skulle lägenhetsinnehavarna fortfarande ha rätt att få posten till dörren. Ministern menade att postens utdelningsplikt gick före PTS allmänna råd. Frågan var om detta var ett intrång i PTS myndighetsutövning mot enskilda. Utskottet valde att inte göra något uttalande. Se 2007/08:KU20 s. 154–159.

³² Intresset av att ett statsråd uttalar sig har varit uppe i ytterligare ett ärende. I samband med att Migrationsverket polisanmälde asylsökande familjer för vanvård av barn gjordes uttalanden från dåvarande socialministern som menade att trots att "en del barnläkare" hävdade att det inte var fråga om övergrepp så ska man "inte utesluta någonting". Vidare sade han att han "ser så mycket av vad vuxna kan utsätta barn för". Ett enigt utskott hänvisade till tidigare granskning och konstaterade att i olika sammanhang måste vissa särskilda hänsyn tas. "Sådana hänsyn kan avse att en rättsprocess pågår eller en polisutredning har inletts. I dessa fall kan det finnas en risk för otillbörlig påverkan på myndigheterna". Utskottet konstaterade att det fanns ett intresse av att det ansvariga statsrådet skulle uttala sig i ärendet men menade att statsrådet hade kunnat avstå från att uttala sig och borde i vart fall ha uttalat sig med större försiktighet. Se 2005/06:KU20 s. 173–177. Citaten återfinns på s. 175 respektive s. 177.

³³ 2009/10:KU20 s. 139–151 samt s. 357 f. Citatet återfinns på s. 151.

Att tala är silver men att tiga är guld?

Minoriteten menar dock att det är att påverka myndighetens tillämpning av lag vilket strider mot RF 12:2. Enligt mig är den brännande frågan om statsrådet hade avsikten att påverka i ett enskilt fall eller om hon endast velat klargöra rättsläget. Om det är frågan om det sistnämnda kanske utskottet istället borde ha fört en diskussion kring om ett enskilt statsråd får göra ett sådant klargörande eller om det borde ha kommit från regeringen som kollektiv.

Svenska filminstitutets VD gick ut i media och beklagade sig över att statens tillskott för digitaliseringen av Sveriges biografer kom för sent. Med anledning av detta skickade kulturministern ett brev till VD:n där hon uttryckte sin besvikelse över ”det höga tonläget” i intervjun. Hon sade vidare ”att Svenska Filminstitutet istället för att ta ansvar för sin verksamhet nu åter ropar efter mer pengar”. Majoriteten i utskottet hänvisade till tidigare uttalanden om försiktighet vid uttalanden så att de inte uppfattas som otillbörlig styrning. Därefter konstaterades att brevet kunde uppfattas som en tillrättavisning av filminstitutet vilket statsrådet inte kunde undgå kritik för. Minoriteten ansåg däremot inte att granskningen gav anledning till något uttalande.³⁴

Efter att media uppmärksammat att tre ministrar inte betalt TV-avgiften polisanmälades dessa av Radiotjänst. Detta fick statsministern att reagera och han ifrågasatte i en radiointervju om Radiotjänst tagit detta beslut på objektiva grunder. Enligt statsministern skulle inte en privatperson som hörde av sig och vill göra rätt för sig bli anmäld av bolaget. Värt att påpeka är att trots att Radiotjänst är ett bolag ses TV-avgiften som beslut av förvaltningsmyndighet enligt 17 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Utskottet konstaterade att det med hänsyn till

³⁴ KU 2010/11:KU20 s. 231–242 samt 286. Citaten återfinns på s. 231. Se även 1998/99:KU25 s. 118–126 som också rörde kritik från ett statsråd mot en myndighet. Det var under en delvis intensiv debatt mellan regeringen och försvarsmakten som dåvarande finansministern gick ut och kritiserade ett brev från ÖB till de anställda inom försvarsmakten som en kampanj mot regeringen. Han riktade skarp kritik mot de synpunkter som ÖB framförde i det aktuella brevet. Utskottet konstaterade med hänvisning till principuttalandet att uttalandet inte rörde området för RF 12:2 och att det inte kunde uppfattas som något direktiv till myndigheter. Således konstaterade ett enigt utskott att uttalandet inte kunde ses som ministerstyre. Ytterligare ett ärende som rörde kritik mot en myndighet är 1996/97:KU25 s. 189–193. Det var dåvarande näringsministern, som svar på ett utspel från Konkurrensverket, som gick ut och kritiserade myndigheten för att sprida felaktig information och att utspelet endast speglade uppfattningar hos ”enskilda personer i verkets ledning”. Efter att ha konstaterat att myndighetens uttalande låg i linje med deras tidigare ställningstagande och med hänvisning till dåvarande RF 11:7 (nuvarande 12:2) kommer ett enigt utskott till slutsatsen att statsrådets uttalande inte innebär en konflikt med grundlagen.

statsråds särskilda ställning ställs särskilda krav på försiktighet för att undvika att riskera myndigheternas självständighet.³⁵

Båda dessa fall handlar om att ett statsråd går ut och kritiserar myndigheten för ett visst handlande eller beslut. Även i dessa fall skulle det vara intressant med en diskussion kring avsikt och uppfattning. Varför går statsrådet ut och kritiserar? Är det för att ändra ett framtida beteende eller ett uttryck för ministerns besvikelse? Hur uppfattas det av myndigheten?

Kontakter mellan departement och myndighet

En sista omständighet som vägs in i utskottets bedömning är om det förekommit kontakter mellan departementet och myndigheten eller inte. Om kontakter förekommit stärker det misstankar om otillbörlig styrning och om kontakter överhuvudtaget inte förekommit är det svårare att bevisa ministerstyre eller intrång i myndigheternas självständighet.

En närradioförening hade förlorat sitt sändningstillstånd från Närradiönämnden men fortsatte trots detta sända via Televerkets sändare. Kulturministern uttalade att hon utgick från att Televerket ”fullgör uppgiften att se till att rundradiosändningar inte bedrivs av organisationer eller enskilda som saknar tillstånd”. Fem månader senare klippte Televerket av ledningarna för att hindra fortsatt sändning. Utskottet konstaterade kortfattat att kulturministern inte utövat någon inflytande på Televerket och att det överhuvudtaget inte förekommit några kontakter med Televerket.³⁶

Efter flera säkerhetsstopp av svenska kärnkraftsreaktorer uttalade sig ansvarigt statsråd i TV och sade att hon förväntade sig att kärnkraftsbolagen levererade elektricitet till vintern. Frågan var om detta uttalande satte press på Strålsäkerhetssmyndigheten (SSM) att agera på visst sätt med risk för säkerhetsbrister. Utredningen visade att det inte förekommit några kontakter mellan departementet och SSM och därför valde utskottet att inte göra något uttalande.³⁷

I båda dessa ärenden kan det konstateras att frågan om det förekommit kontakter mellan myndigheten och departementet understryker slutsatsen att det inte är fråga om otillbörlig styrning.

³⁵ 2006/07:KU20 s. 217–220.

³⁶ 1992/93:KU30 s. 127 f.

³⁷ 2011/12:KU20 s. 170–175. Se även 1993/94:KU30 s. 63 f.

Vissa områden utanför 12:1–2 som kräver särskilda hänsyn

Ett ärende som förvisso inte rör frågan om myndigheters självständighet men som rör samma frågeställningar är ett uttalande gällande räntepolitiken. Dåvarande finansministern sa i en intervju att han ”utgår från att Riksbanken inte höjer räntan så att det försvårar en minskning av arbetslösheten”.³⁸ Frågan var om detta var ett intrång i Riksbankens självständiga ställning. Efter att ha hänvisat till principuttalandet menade utskottet att det med anledning av att det i RF införts regler för att säkra Riksbankens självständighet fanns ”anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn även i fråga om uttalanden som berör detta ämne”.³⁹ I övrigt hade det eniga utskottet inget att tillägga.⁴⁰

Även om detta ärende inte rör sfären för RF 12:1–2 är det samma principer som ligger bakom ställningstagandet. Riksbanken har en självständig ställning och regeringen får inte påverka dess beslutsfattande på samma sätt som den inte får påverka myndigheterna.

I ett uttalande som var riktat till kommunerna och som därför inte faller in under RF 12:2 uppmanade statministern kommunerna att det höjda barnbidraget inte skulle följas av en motsvarande sänkning av socialbidraget. Enligt länsrätten stred detta mot lag och även om beslutet var överklagat menade utskottet att ”uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på ett sådant sätt att dessa – om de efterlevs – riskerar att leda till lagbrott”.⁴¹

Såsom jag nämnt ovan finns det utöver RF 12:2 även en begränsning av regeringens styrning av myndigheterna i RF 1:1 st. 3. Det innebär att myndigheterna inte behöver följa ett direktiv som är lagstridigt och att statsråden ska vara försiktiga med uttalanden som är i strid med gällande rätt.

³⁸ 1999/2000:KU20 s. 120.

³⁹ A.a. s. 123.

⁴⁰ Utskottet fick anledning att återkomma till denna frågeställning i samband med uttalanden från statsministern och finansministern gällande penningpolitiken. Utskottet hänvisade till det tidigare ärendet och ville ”åter understryka behovet av särskild hänsyn när det gäller statsråds uttalanden om penningpolitiken. Det var enligt utskottets mening angeläget att ledamöter av regeringen med god marginal beaktar instruktionsförbudet om de gör uttalanden om penningpolitiken” (2003/04:KU20 s. 189–200, se ssk. s. 199 f.). Jmf. även 2005/06:KU20 s. 166–170.

⁴¹ 2000/01:KU20 s. 145. Ett ärende som liknar detta är ett uttalande av dåvarande näringsminister som tolkades som en uppmaning till ett statligt ägt företag att kringgå konkurrenslagstiftningen. Utskottet menade att ”viss försiktighet måste iakttas så uttalanden inte [...] kan tolkas som uppmaning till lagbrott”. Se 2002/03:KU30 s. 149. Se även 2004/05:KU20 s. 202 f. angående en ministers kritik mot en kommun som inte offentliggjort anbudet i en offentlig upphandling. Efter att utskottet konstaterat att anbudet enligt sekretesslagen ska vara hemliga upprepar utskottet att ”med hänsyn till statsråds speciella ställning kan det [...] finnas anledning att iakta särskild försiktighet så att uttalanden inte kan misstolkas i rättsligt hänseende”.

Statsråds uttalanden – Är det fråga om ministerstyre?

Genomgången av de ovan refererade ärendena visar att utskottet har en fast och konsekvent praxis när det gäller uttalanden från statsråd. Utskottet har vidhållit de principer som kom fram i början på 90-talet och återkommer kontinuerligt till dessa när nya ärenden ska redovisas och diskuteras. Ofta upprepas samma uttalanden på nytt i samband med den nya redogörelsen. Det som saknas är att KU tydligt tillämpar dessa principer på de aktuella fallen. Ofta refereras principuttalandena och därefter konstateras att ärendet inte ger upphov till något nytt uttalande. Det blir således mycket principdiskussion och lite tillämpning. Detta leder även till att det är sällan som statsråd uttryckligen kritiseras för sina uttalanden och om sådan kritik framförs är den inte enig.

Jag kan tänka mig tre olika orsaker till detta. För det första vill KU troligen att fokus ska ligga på grundlagstolkningen och principerna snarare än det enskilda fallet och direkt kritik tenderar att överskugga principdiskussionen. För det andra är det svårare nå enighet när personlig kritik ska uttalas eftersom uttalandet då blir mer politiskt laddat. Om uttalandet inte är enigt får det mindre genomslag eftersom det då är lättare att klassa som politiskt. Den tredje orsaken är att det inte sällan är svårt att bevisa exakt vad som sagt och med vilken avsikt. Bevisfrågorna gör det svårt, vilket utskottet även explicit sagt vid några tillfällen.

Oavsett vilka orsaker som ligger bakom är det ett faktum att utskottet har en tydlig principiell ingång i ärenden som rör uttalanden av statsråd. Det gör det svårt att i de enskilda fallen se hur utskottet resonerat och hur olika delar vägt i bedömningen. Det skulle vara givande för diskussionen kring dessa frågor att utskottet tydligare visar sin tillämpning för att göra sin praxis tydligare och möjliggöra en kritisk diskussion kring denna. I nuläget är det svårt att avgöra var gränsen går för det tillåtna respektive otillåtna.

I sina principuttalanden hänvisar utskottet ofta till "särskilda hänsyn" eller till "behovet av försiktighet". Det sägs vara "viktigt med försiktighet" och att statsråden visar "återhållsamhet". Dessa uttryck ger inte tydliga svar på vad som är tillåtet eller inte. En annan oklarhet är den jag lyft fram ovan angående om avsikt med och uppfattningen av ett uttalande ska bedömas utifrån subjektiva eller objektiva grunder. Dessa vaga uttryck gör att gränsen mellan vad som är tillåtet och inte är oskarp. Det skulle vara klargörande om utskottet vid bedömningen av ett ärende kunde klargöra dessa begrepp så att både statsråd och riksdag fick spelreglerna tydliggjorda.

Med det sagt kan det vara värt att rekapitulera vad utskottet ställt upp för bedömningsgrunder:

Att tala är silver men att tiga är guld?

1. Görs uttalandet i rollen som statsråd?
2. Vilken är avsikten med uttalandet?
3. Hur uppfattas uttalandet?
4. Har det förekommit kontakter mellan departementet och myndigheten?
5. Finns det andra förmildrande eller försvårande omständigheter?

Den första grunden är som sagt kopplad till en presumtion om att uttalandet görs i egenskap av statsråd. Den andra och tredje råder det oklarhet kring om det är en objektiv eller subjektiv bedömning som ska göras. Den fjärde kan ses som stödbevisning för punkt två och tre och detsamma kan sägas om den sista punkten som kan ses som den berömda slasktratten. Det är dessa punkter som utskottet lyft fram i sin bedömning av uttalanden av statsråd och som får ses som gällande "praxis" på området.

I diskussioner kring relationen mellan regeringen och dess myndigheter har frågan om informella kontakter varit i förgrunden. Frågan har gällt hur och i vilken utsträckning informella kontakter får förekomma. Jag menar att uttalanden från statsråd ska ses i ljuset av den diskussionen. Uttalanden kan kort sagt ses som en form av informell kontakt.

Vad gäller informella kontakter har, som ovan påpekats, förarbetena gett uttryck för att dessa är en viktig del av regeringens styrning av myndigheterna. Det har dock sagts att inom området för RF 12:2 ska kontakterna präglas av mycket stor återhållsamhet. Samma syn återkommer i KU:s diskussioner kring uttalanden av statsråd.

En annan viktig del i diskussionen kring informella kontakter har varit att även om sådana kontakter förekommit vilar ansvaret för prövningen av enskilda ärenden hos myndigheten. Detsamma bör gälla även vid uttalanden från statsråd. Även om en minister ger sin syn på ett ärende har myndigheten ansvaret för att göra en självständig prövning. Alternativet som myndigheten har är att kräva ett formellt regeringsbeslut med hänvisning till RF 12:1.

Så, sammanfattningsvis, uttalanden från statsråd kan ses som försök till ministerstyre eller intrång i myndigheternas självständighet men myndigheterna fattar sina beslut på eget ansvar. Sen är det upp till KU att granska statsrådets agerande och JO att granska myndigheternas.

En mänsklig rättshistoria

Vänbok till Carl Gustaf Spangenberg



Redaktörer

Marianne Dahlén
och Mats Kumlien

Tack till Vilhelm Ekmans universitetsfond och
Juridiska fakulteten för generösa tryckbidrag
som gjorde den här boken möjlig.

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2019
Upplaga 1:1
ISBN 978-91-7737-059-8
Produktion: eddy.se ab, Visby 2019
Omslag: John Persson
Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala
Tfn: 018-65 03 30
Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se
Printed by Eurographic Group, Denmark 2019

Hans Eklund och Sverker Scheutz

Problemorienterad inlärnin i juristutbildningen

1 Carl Gustafs reform¹

Carl Gustaf Spangenberg hade idéer, idéer om en bättre juristutbildning i Uppsala. Under andra halvan av 1980-talet var Carl Gustaf studierektor vid Juridiska institutionen i Uppsala. I den rollen fick han utlopp för sina reformtankar. Det blev också en stor utbildningsreform som trädde i kraft år 1992. Det går inte att överskatta Carl Gustafs roll i detta reformarbete.

Låt oss titta i källorna. Carl Gustafs namn förekommer rätt ofta i dokument om utbildningsfrågor under 1980-talet. Här nämner vi några viktiga sådana.

¹ Denna artikel bygger delvis på en artikel av Hans Eklund i en antologi med Lars Skjold Wilhelmsen som redaktör. Den heter *Juridisk fagdidaktikk*, Fagbokforlaget, Bergen 2014.

Hur mår studenten?

Juridiska fakultetsstyrelsens utbildningsutskott hade ett sammanträde den 24 mars 1987. Där framlades ett *Förslag från arbetsgruppen avseende vissa pedagogiska frågor*.² Carl Gustaf var gruppens "sammankallande" och den som höll i pennan och även undertecknade rapporten. Arbetsgruppen utgick från en undersökning gjord bland annat med juriststudenter i Uppsala.³ Undersökningen redovisades i en omtalad rapport med namnet *Hur mår studenten?*. Av undersökningen framkom att många studenter kände ett främlingskap såväl i förhållande till sina studentkamrater som i förhållande till sina lärare.⁴ Det framgick också att studenterna efterlyste "... engagerade, kunskapsmässigt stimulerande undervisningstillfällen" och att det saknades "en inbyggd, fortlöpande ämnesteoretisk (juridiskt probleminriktad) diskussion mellan lärare och studenter".⁵

Arbetsgruppen föreslog ett antal åtgärder som senare utvecklats (bättre introduktion till studier, sammanhållna studiegrupper, mer träning i muntlig och skriftlig framställning, maximalt 25 studenter i grupperna första året/åren, undervisning i studieteknik, uppmärksamhet på examinationens vikt i sammanhanget och vikten av att erbjuda hjälp med individuella studieproblem).

Kursplanerevision

Under hösten 1987 drev Carl Gustaf ett arbete om juristutbildningens kursplaner. Dessa hade även tidigare diskuterats men arbetet intensifierades då och i den promemoria Carl Gustaf avgav anfördes bland annat följande.⁶

"Kurserna ska ges tyngpunkt på förståelse för grundläggande principer och centrala strukturer samt förmåga att tillämpa reglerna. Man bör eftersträva koncentration till centrala delar av ämnesområdena. Studenternas

² Bilaga till 3 § Fakultetsstyrelsens utbildningsutskotts protokoll 1987-03-24.

³ Eriksson, Bodil, och Larsson, Tor, *Hur mår studenten?*, Projektrapport 1986:2, Universitets- och högskoleämbetet 1986.

⁴ A.a. s. 179.

⁵ A.a. s. 183.

⁶ Bilaga till 4 § Fakultetsstyrelsens utbildningsutskotts protokoll 1987-10-19.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

analytiska och metodiska förmågor ska tränas och möjlighet ges till aktivt studentdeltagande.”

Genomströmning

De tankar som fanns rörande reformering av juristutbildningen handlade också rätt mycket om att ta hand om de studenter som antogs till utbildningen, det var knappast rimligt att endast en tredjedel av dem som antogs till utbildningen avlade examen.⁷

Genom mer aktiva och aktiverande undervisningsformer skulle ett studentvänligare klimat kunna åstadkommas, jämför med vad som ovan återgivits ur rapporten *Hur mår studenten?*. Carl Gustafs reformer var nog till stor del orsakad av en vilja att fler av de som antogs skulle klara av att ta sig igenom studierna. Detta främst till fromma för dem själva men även för institutionen och statsmakterna.

Vad tyckte lärarna?

Under denna tid, andra halvan av 1980-talet, förekom en rätt livlig debatt inom fakulteten om undervisningens uppläggning och inriktning. Carl Gustaf var som studierektor drivande i dessa debatter.

Självklart insåg också många lärare, kursansvariga och utbildningsansvariga att utbildningen behövde göras mer studentaktiverande för att bättre inlärningsresultat och färdighetsresultat skulle uppnås. Dessa insikter grundades på såväl egna erfarenheter som pedagogisk forskning och bidrog givetvis till att reformarbetet kunde genomföras.

Flera utbildningsdagar genomfördes och inspiration hämtades från till exempel den problembaserade läkarutbildningen i Linköping och från juristutbildningen i Maastricht. Även en grupp lärare vid Farmakologiska fakulteten i Uppsala, som arbetade med problembaserat lärande, kom att utgöra en källa för inspiration och ge underlag för diskussion och reformtankar. Pedagogiska forskningsrön diskuterades i korridorerna.⁸

⁷ Bilaga till 19 § Fakultetsstyrelsens utbildningsutskotts protokoll 1985-06-06.

⁸ Det är ont om dokumentation av denna verksamhet. Men t.ex. i 3 § Fakultetsstyrelsens utbildningsutskotts protokoll 1987-10-19 informeras om pedagogiska idé-kurser, studiebesök, informationsmöte och en tvådagarskonferens.

Juristutbildningen inför 1990-talet

Carl Gustafs arbete med reformen av juristutbildningen synes ha kulminerat under år 1989. Den 24 januari behandlade Fakultetsstyrelsens skriften *Juristutbildningen inför 1990-talet*.⁹ I den ges förslag angående utbildningens mål och undervisningsformer. Carl Gustaf är dess författare och gör en gedigen genomgång av tidigare debatt om juristutbildningar, nyare forskning och rön gällande juristutbildning och pedagogik samt andra bakgrundsfaktorer till reformarbetet. Skriften mynnar ut i ett antal förslag rörande det fortsatta reformarbetets innehåll, inriktning och genomförande.¹⁰ Beslutet den 24 januari 1989 blev att utse en arbetsgrupp som skulle förbereda de olika beslut som borde fattas i ärendet. Arbetsgruppen skulle samråda med all personal och remittera sina förslag till berörda organisationer och liknande vid fakulteten.



Fig. 1

⁹ Bilaga till 19 § Juridiska fakultetsstyrelsens protokoll 1989-01-24.

¹⁰ Förslagen finns på sidan 29 i skriften.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

I december, på Luciadagen, samma år beslutade fakultetsstyrelsen om reformen. Då förelåg *Förslag med anledning av promemorian "Juristutbildningen inför 1990-talet"*. En arbetsgrupp stod bakom förslagen men även denna skrift var författad av Carl Gustaf.¹¹ Även denna promemoria är mycket gedigen till sin utformning och intressant till sitt innehåll. Fakultetsstyrelsen antog, med en liten justering, de femton punkter som ingick i förslaget. Här återger vi nu några av dessa punkter som kom att få stor betydelse för reformen och för utbildningen som den än i dag gestaltar sig. Siffrorna hänför sig till hur de anges i förslaget.

- (5) En tydligare rollfördelning mellan verksamhetsnivå och beslutsorgan: Lärare och forskare skall ges största möjliga frihet att "under programansvar" själva utveckla verksamheten. Fakultetsstyrelsens och utbildningsutskottets uppgifter koncentreras till angivande av kvalitetsmål, organisatoriska och ekonomiska ramar, pedagogisk samordning, uppföljning, utvärdering och allmänt utvecklingsarbete.
- (8) Koncentration i utbildningen till vissa huvudområden. Juristutbildningen kan och skall inte täcka alla rättsområden. Möjligheter till parallellläsning ska prövas.
- (9) Markerad inriktning på forskningsanknytning genom rättspolitik, jämförande rätt och metodträning.
- (10) En mer markerad inriktning av problemorienterade och laborativa undervisningsformer. Examinationen skall vara relaterad till undervisningen och till syftet med utbildningen.
- (11) Kunskapsinhämtning och färdighetsträning, däribland muntlig och skriftlig framställning, som medel för, och en integrerad del av den laborativa undervisningsmodellen.
- (12) Praktik integrerad med utbildningen för att bl.a. öka möjligheten till kritisk analys av det praktiska rättslivet.
- (13) En mer handledande lärarroll i nära anslutning till lärarens egen forskningsverksamhet.

Reformarbetet fortsatte sedan med ett omfattande remissarbete och olika möten och konferenser. Carl Gustaf slutade som studierektor för att vara kursföreståndare för först kursen Teoriterminen och sedermera Rättshistoria och allmän rättslära.

¹¹ Bilaga till 13 § Juridiska fakultetsstyrelsens protokoll 1989-12-13.

Den 11 december 1991 beslutade Juridiska fakultetsstyrelsen en ny utbildningsplan för juristutbildningen i Uppsala.¹² I utbildningsplanen fanns ett stycke om den pedagogiska uppläggningsen med. Detta var ovanligt och får nog ses som ett uttryck för att den pedagogiska debatten inom fakulteten var allmän, initierad och gick på djupet. Efter en smärre justering år 2007 lyder det stycket så här.

”Utbildningens undervisningsformer är problemorienterade. Det innebär att den röda tråden i studierna är en rad problemställningar. Vidare skall studieprocesserna baseras på de studerandes egna aktiviteter och utbildningen förutsätter att studenterna samverkar i mindre grupper. Utbildningen skall kräva initiativ och ansvar av varje studerande.”

Det tog alltså flera år från reformarbetets start till beslutet att ändra utbildningsplanen. Vi tycker att Carl Gustaf hade, och har, anledning att vara mycket stolt över reformen!

Den fortsatta uppläggningsen

Nu ska vi övergå till att beröra hur det gick med reformen när allt skulle genomföras. Vi inriktar oss på de delar av reformarbetet som berör pedagogiska frågor och utelämnar rent organisatoriska och innehållsmässiga frågor. Vidare bör anmärkas att vi båda efterträtt Carl Gustaf som studierektorer så det kan tänkas att vi inte ser den kommande utvecklingen helt objektivt. Samtidigt har vi varit ”nära” reformarbetets senare delar och har därigenom rätt god kunskap om utvecklingen.

Under reformarbetet talades det ofta om PBI eller sedermera PBL. Dessa förkortningar betyder ”problembaserad inläring” respektive ”Problem Based Learning”. Numera uttyds PBL även ”problembaserat lärande”. PBL kom att utgöra en viktig inspirationskälla under reformarbetet. Därför jämför vi vår Uppsalamodell med PBL. Syftet är att visa ytterligare några aspekter på vår utbildning. Uppsalamodellen kallas ibland också problemorienterad inläring.

¹² Se 12 § ”Reform av juristutbildningen”, Juridiska fakultetsnämndens protokoll 1991-12-11.

2 Juristutbildningen 1992 och framåt

I detta avsnitt avser vi att beröra hur reformen föll ut, hur bra vi lyckades med att genomföra den. Vi utgår från olika utvärderingar som gjorts och resonerar utifrån dem.¹³ Det vi tar upp ingår i ett sammanhang med de punkter vi nämnde i avsnittet Juristutbildningen inför 1990-talet och till utbildningsplanens stycke om den pedagogiska uppläggningsen av juristutbildningen i Uppsala.

Problemorienterade inlärningsformer

Reformen innebar ett ställningstagande till förmån för problemorienterade studieprocesser baserade på studenternas egna aktiviteter individuellt och i grupp. Att undervisningen är problemorienterad betyder att den röda tråden i studieprocessen bör vara en rad problemställningar – utformade i enlighet med en konkret målbeskrivning – som kursdeltagarna ska arbeta med fortlöpande under kursen eller kursmomentet och att studieprocessen organiseras så att undervisningen blir ett komplement till studenternas egen problemlösning och samtidigt ett forum för kontinuerlig redovisning av denna aktivitet.¹⁴ Redovisningen sker på seminarier eller andra gruppövningar. Kursansvariga och lärare försöker utveckla undervisningsmaterialet i de olika kurserna så att de inte bara innehåller preciserade tekniska tillämpningsfrågor utan även uppgifter inriktade på det som är det väsentligaste för en jurist: strukturera ett faktamaterial, förmåga att i ett sammansatt skeende se vad som egentligen är problemet, argumentera och pröva argument, kritisera och ifrågasätta samt komma till en motiverad lösning. Formerna för detta är många och växlar mellan olika kurser.

¹³ Eklund, Hans, Utvärdering av Juris kandidat-programmet i Uppsala, Juridiska institutionen, Uppsala universitet 2002-05-21 och den självvärdering som gjordes inför Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar 2011–2014 utgör lite av en stomme i resonemangen. Beslut i utvärderingsärendet togs av Högskoleverket 2012-09-04 (reg.nr 643-01402-1). Även den i not 1 nämnda artikeln kan anges här. Sifferuppgifter i det följande kommer, om inget annat anges, från enkäter som låg till grund för 2002 års utvärdering.

¹⁴ Rylander, Staffan, Några reflektioner om undervisningsformer i juristutbildningen, stencil Juridiska institutionen, Uppsala universitet, oktober 1990 s. 4. Se även Studiehandbok Juristprogrammet Uppsala universitet läsåret 2018/19 s. 22 och framåt. Den finns på webben under adress: http://jur.uu.se/digitalAssets/601/c_601560-l_3-k_studiehandbokenh2018-v2019.pdf.

All undervisning måste kräva initiativ och ansvar av varje student. Undervisningen ska organiseras så att studenterna får förmåga till och vana vid självständigt arbete. Det betyder att undervisning uppbyggd kring läraren som dominerande aktiv person ska tonas ned till förmån för förberedd redovisning och diskussion med studenterna som drivande aktörer. Undervisningen ska bygga på ett system av små arbetsgrupper (basgrupper) med 4–6 studenter.

Den syn på lärarens uppgifter som reformen lyfte fram kanske kan behöva utvecklas något. Staffan Rylander, då studierektor och en av dem som mycket aktivt deltog i reformarbetet, beskrev lärarrollen 1991 på följande sätt:

”Den problembaserade undervisningen förutsätter en annan lärarroll än den gammaldags akademiska där lärarens främsta uppgift är att ’lära ut’, att strukturera kursstoffet och flytta det från böckerna till studenternas hjärnor.

Lärarens viktigaste uppgift i den problemorienterade modellen är att vara en organisatör av studieprocesser, att arrangera situationer som är gynnsamma för inläring. Läraren skall visa hur man skaffar sig kunskap men i övrigt först och främst fungera som en resonerande förebild. Han skall kommentera, kritisera, lägga till rätta, sammanfatta men inte ’lära ut’. Enligt detta synsätt är det inte självklart att eleverna lär sig mera desto mera undervisning de får. Undervisning kan också vara ett hinder för inläring. Inläringen ligger hos studenten själv. För klarhetens skull bör tilläggas att detta perspektiv inte alls utesluter föreläsningen som undervisningsform. Men det anger att denna form inte kan vara någon drivande kraft i en inlärningsprocess. /.../ Den främsta rollen för oss lärare i undervisningen är att vara handledare och att på seminarier fungera som ordförande, lyssna, fråga och kritiskt kommentera. Vi ska kunna ställa de frågor som är nödvändiga för att få fram de centrala principerna, reglerna och argumenten i kursmomentet. Vi ska också i efterhand kunna sammanfatta diskussioner och summera inlärningsresultat. Det är något annat än att ’ge det rätta svaret’. Vi har också i samband med introduktionslektioner och handledning en organiserande och stödjande funktion: planera fördelningen av uppgifter, utnyttja vissa arbetsgrupper för speciella uppgifter, hjälpa sviktande grupper att bli väl fungerande.”¹⁵

¹⁵ Citerat efter Rylander, Staffan ”Utbildningsreformen efter de första tre läsåren”. Stencil, Juridiska institutionen, Uppsala universitet 1995-09-28 s. 6.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

Erfarenheterna har gjort att lärarna numera inte regelmässigt fungerar som ordförande på seminarierna. Det är relativt vanligt förekommande att en basgrupp är ordförandegrupp. Lärarna undviker ofta också att sammanfatta diskussioner och summera inlärningsresultat. Erfarenheterna har visat att studenternas koncentration, uppmärksamhet och engagemang under seminariet minskar om läraren gör detta i slutet av ett seminarium. Givetvis korrigerar läraren om seminariediskussionen har sparat ur helt, men annars undviker de flesta att "sammanfatta" seminariet. På senare år har det ofta uttryckts med att läraren *garanterar* att allt väsentligt kommit fram vid seminariet – läraren är en *garant*. Det är också en konst att skilja mellan att "ge det rätta svaret" och att sammanfatta diskussioner och summera inlärningsresultat.

En viktig komponent i Uppsalamodellen¹⁶ är tanken att man ska ha en stark probleminriktning med studentaktivitet redan från första början – från början av juristutbildningen som sådan såväl som från början av varje kurs. Föreställningen att de som studerar alltid måste, på ett mera traditionellt lärarstyrt sätt (katederundervisning, stora studentgrupper), ha bibringats vissa elementära grundkunskaper innan de kan ta sig an mera sammansatta problem har alltså avvisats. Uppfattningen är i stället att dessa elementa, eller grundkunskaper, kommer studenterna att själva tillägna sig under arbetet med de mera sammansatta problem som oftast används i kurserna.

Även om idén att undervisning och inläring borde bygga på mindre arbetsgrupper med stort eget ansvar var grundläggande i den pedagogiska reformuppläggningsen så har det inte varit tal om att förbjuda andra former. Det anses att undervisningsformer måste få variera och att experiment och innovationer ska uppmuntras. I anslutning till detta kan understrykas att inte heller numera är det nödvändigt att all undervisning följer någon viss mall. Det är tvärtom berikande och ger studenterna mer omväxling om exempelvis seminariernas uppläggning varierar.

Följande kommentar lämnades i 1995 års utvärdering:

¹⁶ Vi använder lite skrytsamt begreppet "Uppsalamodellen" som namn på uppläggningsen av juristutbildningen i Uppsala.

”Det bör kanske först betonas att dessa pedagogiska idéer inte var något helt nytt som kom med reformen 1992. En undervisning i denna anda förekom redan före 1992 i en del obligatoriska kurser. Mest uppmärksammade blev kanske de undervisningsformer som präglades av stark problemorientering och studentaktivitet som infördes i kursen Processrätt. Dessutom fanns en rad fördjupningskurser med undervisningsformer grundade på hög studentaktivitet.

Vad som i och med reformen kom som något nytt var kravet att all undervisning och alla kurser från allra första början måste präglas av undervisningsmetoder grundade på studenternas egen aktivitet. Det kan vidare konstateras att när sex obligatoriska terminer nu sjösatts så är det problembaserade arbetssättet med basgrupper fast förankrat och dominerande på nivå 1. Det finns delade meningar om den sokratiska metoden men den får i vart fall nu anses vara en etablerad komponent i det som är Uppsalamodellen av juristutbildning. De allra flesta tycks vara överens om att det inte skadar en juriststuderande att då och då under den långa utbildningen få träffa på nya undervisningsformer.

Det fanns i början av 90-talet hos en del lärare en viss aversion mot lanseringen av basgruppen som grundläggande pedagogiskt hjälpmedel. Och som framgår nedan så finns det en hel del studenter som ställer basgruppssystemet mot idealbilden av fria akademiska studier där individuell inläsning uppfattas som det väsentliga. ‘Grupparbete’ har på delvis förståeliga grunder en dålig klang och kopplas inte alltid till hög kvalitet. Det kan därför vara idé att precisera hur vi som deltog i reformarbetet och drev basgruppsidén såg på detta arbetssätt. En grundtanke var att det i hög grad krävdes ett individuellt arbete även i ett basgruppssammanhang; en annan övertygelse var att varje ordnat, väl förberett sammanträde i basgruppen i själva verket borde ses som ett (lärarlöst) undervisningstillfälle som var högst effektivt ur inlärningsynpunkt. Det betonades att grupparbetet inte fick vara ’flummigt’. /.../

Arbetet i gruppen ger träning i samarbete och i att ta och ge argument. Deltagarna kommunicerar med och lär av varandra under arbetet med kursuppgifterna. Eftersom smågruppsarbetet förutsätter grundlig enskild förberedelse för att kunna vara effektivt innebär denna arbetsform också en träning i individuellt arbete och utvecklar goda studievanor. Att basera studieprocessen på små arbetsgrupper innebär alltså inte någon nedvärdering av individuellt arbete. Fördelen med att det individuella arbetet har anknytning till gruppförberedelser är att grupparbetet kan vara ett stöd för de studenter som har svårigheter med att komma in i eller bibehålla goda studievanor.”¹⁷

¹⁷ Rylander, Staffan, ”Utbildningsreformen efter de första tre läsåren” s. 7.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

Intentionerna med utbildningsreformen har i dessa avseenden uppnåtts. Högskoleverket (HSV) kvalitetsgranskade Sveriges alla juristutbildningar 1999, 2006 och 2011. (HSV presenterade utvärderingarna år 2000, år 2007 och år 2012.) HSV anser pedagogiken med problemorienterad och självstyrd inläring vara klart godkänd; ”modellen stimulerar studenternas kritiska tänkande och kreativitet samt samarbetsförmåga”.¹⁸ I utvärderingen år 2007 från HSV anför:

”Den genomtänkta och konsekvent genomförda pedagogiska modellen framstår som imponerande och som en av grundutbildningens starkaste sidor. Det positiva intrycket bekräftades under platsbesöket av studenter, lärare och ledning. Bedömagruppens analys av tentamensfrågor och examensarbeten indikerar att kravnivåer och studentprestationer ligger på hög kunskapsmässig nivå i Uppsala. En möjlig förklaring, menar vi, är den pedagogik som tillämpas.”¹⁹

80 procent av lärarna och lika stor andel av studenterna instämmer helt eller till stor del i att studenterna får en tillräcklig förmåga till och vana av självständigt arbete. Basgrupperna uppskattas av såväl studenterna som av lärarna. En mycket stor majoritet av studenterna och lärarna (92 procent i bägge grupperna) anser att förmågan att samarbeta med andra tränats tillräckligt eller nästan tillräckligt under utbildningen. Detta sker i stor utsträckning i basgrupperna. 89 procent av studenterna anser att det obligatoriska basgruppsarbetet ska behållas medan nio procent anser att det ska göras frivilligt och en procent att det bör avskaffas. I lärarkåren instämmer 72 procent helt eller i stort sett i att det obligatoriska basgruppsarbetet bör behållas. Även från arbetsgivarhåll framhålls att basgruppssystemet är en fördel med juristprogrammet i Uppsala. Vår uppfattning är att det obligatoriska basgruppssystemet ska behållas. Av kostnadsskäl är det svårt att öka handledningen från lärare i basgrupperna. En tänkbar utveckling av basgruppsarbetet är en vidareutveckling av systemet med studenter som mentorer (det finns dock en risk att detta medför faktautlärande

¹⁸ Rätt juristutbildning? Utvärdering av juristutbildningar, Högskoleverkets rapportserie 2000:1, R s. 88.

¹⁹ Utvärdering av juris kandidat-utbildningar samt grund- och forskarutbildningar i juridik, rättsvetenskap, handelsrätt och affärsrätt vid svenska universitet och högskolor. Högskoleverkets rapportserie 2007:18, R s. 118.

mer än handledning) och en annan att basgrupperna används för peer review, det vill säga att studenterna kommenterar varandras skriftliga (och kanske muntliga) prestationer.

En invändning som ibland används mot problemorienterade och studentaktiverande inlärningsmodeller är att faktakunskaper nedvärderas. Det är viktigt att framhålla att undervisningen och urvalet av uppgifter måste vara sådana att studenterna även lär sig fakta när de löser problem. Det går naturligtvis inte att lösa juridiska problem utan att känna till innehållet i relevanta rättskällor. Emellanåt behöver lärarna påpeka för studenterna – kanske särskilt i början av utbildningen – att man självklart måste bygga sin argumentation på fakta och rättskällor. Enligt vår erfarenhet lär sig studenterna fakta på ett bra sätt när de löser sina seminarieuppgifter. Dessa fakta, som de själva kommit fram till att de behöver, minns de förmodligen bättre än om de hade blivit förelagda att lära sig dem.

I en alumniundersökning bland studenter med juris kandidat-examen 2002–2003 instämmer 42 procent i mycket hög grad och 42 procent i hög grad i påståendet att utbildningen har givit de juridiska kunskaper som behövs för att arbeta som jurist.²⁰

Målrelatering av studierna och examinationen i förhållande till en problemorienterad inlärningsmetod

Utbildningsreformen eftersträvade en målrelatering av studierna och examinationen i förhållande till en problemorienterad inlärningsmetod. En konsekvens av synen på inläring är kravet att studierna måste styras av konkreta målbeskrivningar. För att mål och delmål ska kunna vara vägledande för studenternas arbete måste såväl kursmaterialet (seminarieuppgifter, PM-uppgifter) som examinationens innehåll och former relateras till dessa mål.

I 1995 års utvärdering kommenterades detta på följande sätt:

”Som framhölls av många inför reformen är det mycket svårt och tidskrävande att utarbeta tillräckligt konkreta målbeskrivningar. Vid en jäm-

²⁰ Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 14.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

förelse av kursplaner före och efter reformen kan det konstateras att det skett en påtaglig utveckling mot mera detaljerade och konkreta målbeskrivningar. Detta gäller framför allt terminskurserna.”²¹

Sedan 1995 har målbeskrivningarna utvecklats ytterligare och i en del kurser finns bra och konkreta mål för varje seminarieuppgift. Allmänt anser lärare och studenter att examinationen styr studierna i högre grad än kursernas mål. Att utforma examinationen så att den tydligt relateras till kursmålen – och därmed ge dessa en större genomslagskraft – är därför en utmaning som kursföreståndarna och lärarna bör arbeta vidare med.

Med en problemorienterad inlärningsmodell är det naturligt att även andra moment än en skriftlig sluttentamen ingår i examinationen. Studenterna i alla terminskurser examineras successivt under kursens gång. Det sker i form av PM, muntliga redovisningar, obligatoriska seminarier etcetera.

På senare år har för alla kurser därtill fastställts omfattande dokument med förväntade studieresultat och betygskriterier.

Metodträning

I utbildningsreformens motiv betonades teoristudiernas centrala ställning i hela utbildningen men det ansågs att dessa till betydande del måste integreras i de olika ämneskurserna. Det nämndes särskilt att reformen i sin helhet syftade till att argumentationsteknik och metodträning genomgående skulle prägla alla kurser, alltså inte bara fördjupningskurser. Studenterna introduceras numera i detta redan den första veckan på juristprogrammet.

Metodträningen präglar numera alla kurser. I studentutvärderingar såväl efter grundnivån som efter hela utbildningen anser omkring 90 procent av studenterna att utbildningen ger helt tillräcklig eller nästan helt tillräcklig träning i juridisk problemlösningsmetod. I en alumniundersökning är 97 procent mycket nöjda eller ganska nöjda med träningen i att självständigt lösa problem.²² Bland lärarna instämmer

²¹ Rylander, Staffan, ”Utbildningsreformen efter de första tre läsåren” s. 8.

²² Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris

nästan 80 procent helt eller i stort sett i påståendet att utbildningen ger studenterna tillräcklig träning i juridisk problemlösningsmetod. Denna målsättning med utbildningsreformen uppfylls alltså väl.

Argumentationsteknik och argumentationsträning ingår som en naturlig del i de flesta undervisningstillfällen, inte minst i seminarierna och vid basgruppsträffar. I de flesta kurser ingår rättspolitiska inslag, något som uppmuntras av utbildningsledningen. Argumentationsträningen, de rättspolitiska inslagen – liksom inslagen av rättsfilosofi – samt de rättshistoriska och rättssociologiska perspektiven behöver dock förstärkas enligt såväl student- som lärarönskemål. Studenterna behöver också uppmärksammas på att det är just det de sysslar med dagligen och progressionen i träningen måste bli tydligare för dem.

Mer muntlig och skriftlig träning

Genom utbildningsreformen ökades utrymmet för träning i muntlig och skriftlig framställning. Med tanke på den pedagogiska grundsyn som tillämpas så sker träning i muntlig framställning hela tiden och skriftlig färdighetsträning sker ofta. Under de första tre åren skriver varje student cirka 15 skriftliga arbeten av vilka de flesta påverkar betyget. Dessutom skriver varje student sex sluttentor (salsskrivningar) och två hemtentor under de åren.

Beträffande den skriftliga färdighetsträningen sker progressionen under utbildningens gång främst genom repetition och ökande svårighetsgrad vid PM-skrivande.

Inriktningen på studentaktivitet och redovisning som grundläggande och dominerande inslag i undervisningen medför att mycket muntlig träning förekommer. Vid varje seminarium har en eller flera basgrupper eller individer i uppgift att redovisa, opponera eller på annat sätt diskutera lösningen av ett problem. Ambitionen är naturligtvis att alla studenter deltar i diskussionerna. Ibland behöver lärarna därför ställa frågor till individer i stället för till basgrupper.

En del av examinationen sker genom andra skriftliga prestationer än slutskrivningen och genom muntliga prestationer. Muntliga inslag

kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 14.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

finns med i hela utbildningen, men de värderas i den graderade betygssättningen först från och med Terminskurs 3 och de väger genomgående lättare vid betygssättningen än de skriftliga prestationerna.

Beträffande bedömningen av studenternas muntliga och skriftliga prestationer bör understrykas dels att det väsentligen är fråga om att bedöma studentens egna prestationer, dels att vad som bedöms är både den formella och innehållsmässiga sidan av en skriftlig respektive muntlig prestation. Vad basgruppen som sådan presterar får återverkan på en gruppmedlems poäng endast beträffande vissa punkter i den muntliga redovisningen/oppositionen. Samtliga gruppmedlemmar har sålunda ofta i princip ansvar för hur redovisningen i sin helhet disponeras, för hur man använder skisser och presentationer med mera samt för de gemensamma lösningar som föreslås (det är helt tillåtet att basgruppsmedlemmarna presenterar olika lösningar). Utan poängsättning under kursens gång skulle ett större antal studenter i de flesta kurser ha underkänts, många fler ha fått betyget B samt färre ha tilldelats det högsta betyget, AB. Poängsättning under kursens gång har alltså visat sig vara till fördel för de flesta studenter.

I en alumniundersökning framgår att 82 procent är mycket nöjda eller ganska nöjda med träningen i att göra muntliga presentationer och 97 procent är mycket nöjda eller ganska nöjda med träningen i att göra skriftliga presentationer.²³

Progression och koncentration

Utbildningsreformen innebar att det ska finnas en grundnivå, i studierna bestående av sex obligatoriska terminskurser. Syftet med dessa är att ge studenterna den överblick över rättssystemet och de teoretiska, systematiska och metodiska redskap som krävs för fortsatta och ämnesöverskridande studier på avancerad nivå. Studierna ska koncentreras till vad som är metodiskt och systematiskt centralt i ämnet eller framstår som omistligt i grundutbildningen genom att det rör sig om särskilt betydelsefulla regler. En sammanslagning av korta kurser till

²³ Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 13.

längre tar vara på integrationsmöjligheter och inriktas på större perspektiv, koncentration till metodiskt och systematiskt centrala delar av juridiken samt ger möjlighet till effektiv träning i att argumentera i juridiska och rättspolitiska frågor. Studierna i alla kurser ska präglas mera av sådana färdighetsmoment än av kunskapsinriktad inlärn timer av ett ämnesstoff.

Vid reformen påpekades att en tidigare ofta märkbar ambition att ge en heltäckande bild av ämnesstoffet måste ges upp. Det betonades att bantningen skulle genomföras ”med hjälp av tårtspaden och inte osth yveln” för att motverka ytlighet. Alla terminskurser har med framgång satsat på en koncentration till centrala och väsentliga delar av ämnesstoffet. De lägger vidare stor vikt vid metodträningen. Denna och en bra pedagogik kan enligt vår uppfattning fungera väl även om ämnesstoffet inte alltid är det centrala i respektive ämne. Urvalet av undervisningsuppgifter bör ske utifrån vad som är metodologiskt lämpligt, intressant för studenterna, centralt i ämnet och av lärarna bedöms som viktigt. Uppgifterna bör även vara forskningsanknutna så långt det är möjligt. Studenterna måste vidare lära sig använda de systematiska och teoretiska redskap som behövs för fortsatta studier på avancerad nivå och i den framtida yrkesutövningen.

En stor majoritet av studenter och lärare anser att sammanhållna terminskurser är bra. Fördelarna med sådana kurser är att de skapar förutsättningar att ta vara på integrationsmöjligheter och rikta in sig på större perspektiv, de ger bra förutsättningar för problemorientering och effektiv träning i juridikens argumentation och metod samt ökade möjligheter till argumentationsträning i rättspolitiska frågor. De ger även studenterna bättre förutsättningar att tränga in i och bearbeta ämnen ingående.

Genom utbildningsreformen skapades en avancerad nivå. Den har numera följande delar: 45 högskolepoäng valfria fördjupningskurser av vilka en ska vara terminslång (30 högskolepoäng) och ha en tematisk (ämnesöverskridande), projektorienterad karaktär med inslag av 15 högskolepoängs självständigt arbete. Examensarbetet är 30 högskolepoäng och de obligatoriska teoretiska ämnena Allmän rättslära och Rättshistoria/rättssociologi är 15 högskolepoäng.

Som exempel på fördjupningskurser kan nämnas International Commercial Arbitration, Brott och brottmål, Polisrätt, Förhandling

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

och medling, Mänskliga rättigheter, humanitär rätt och asyrrätt samt Kommersiell avtals- och processrätt.

En tanke vid utbildningsreformen var att kurserna på avancerad nivå skulle bygga på grundnivån. De skulle alltså vara fördjupningar och inte ”grundkurser”. Vår bedömning är att alla fördjupningskurser uppnår målsättningen. I något enstaka fall – när fördjupningskurser innehåller sådant som inte alls har studerats på grundnivå – kan det vara motiverat att starta kursen på en elementär nivå. Även på avancerad nivå tillvaratar de tematiska kurserna integrationsmöjligheterna och de riktar in sig på större perspektiv, ger bra förutsättningar för problemorientering och effektiv träning i juridikens argumentation och metod samt ökade möjligheter till argumentationsträning i rättspolitiska frågor. De är en mycket bra träning inför studenternas examensarbeten.

Parallellstudier och integration av ämnen – slutskrivning en gång per termin

Genom reformen ville man ha bort den tidigare studieordningens splittring i småkurser med separata tentamina. Grundtanken var att kurserna i allmänhet måste vara längre än 15 högskolepoäng, dels för att man ska få bra förutsättningar för problemorientering och effektiv träning i juridikens argumentation och metod, dels för att kunna bygga upp större och mer meningsfulla ämnessammanhang och främja överblick och integration. Övergången till längre kurser skulle vara en skenreform om det vore möjligt att stycka upp kurserna i delkurser med separata tentamina. Vidare skulle önskemålet om att komma bort från detaljregelplugg och heltäckning av ett ämnesstoff motverkas av deltentamina. Sju av de nya kurserna (Terminskurserna 1–6 samt den tematiska 30-högskolepoängskursen på avancerad nivå) blev terminslånga. Dessutom är examensarbetet terminslångt. Det uttalades också att man med så långa kurser borde pröva olika former av parallellläsning av ämnen inom kursen.

Ordningen med terminstentor på grundnivån har legat fast. Det kan nämnas att utbildningsutskottet tidigt fattade ett principbeslut att en tentamen på grundnivån inte får vara längre än fem timmar. Grunden

för beslutet var övertygelsen att det som ska examineras vid kursens slut är metodfärdighet och förmåga till analytiskt resonemang, inte regelkunskap på delområden. Om man på en kurs behöver ytterligare underlag för examinationen får detta åstadkommas genom att man värderar skriftliga och muntliga prestationer under kursens gång. Alla terminskurser har sådana inslag, främst i form av poäng på PM-arbeten.

Det har vidare beslutats att vid alla skrivningar ska studenterna få ha med sig all kurslitteratur, allt kursmaterial och alla egna anteckningar. Detta styr såväl studenternas inläsning mot metodkunskaper som lärarnas sätt att ställa frågor.

Parallellstudier i olika former förekommer på alla terminskurserna. Det är en förutsättning för att målsättningarna med terminslånga kurser ska uppnås. Parallellläsning en hel termin ger dessutom studenterna tid att "smälta" sina kunskaper och öva sina färdigheter.

För att parallellläsning ska fungera krävs ett gott samarbete mellan lärarna (om det är olika lärare i ämnena). Det krävs också att ämnena behandlas som lika viktiga, såväl när det gäller kursföreståndarnas och lärarnas inställning, som när det gäller att motivera studenterna att studera dem. Om studenterna exempelvis fullgör en del av examinationen under kursen beträffande endast något av de ingående ämnena, är det lätt hänt att detta ämne får en högre prioritet. Det är dock inte nödvändigt att ämnena är tidsmässigt lika omfattande för att parallellläsning ska fungera bra.

Viktigt med lärarlag

Under arbetet med utbildningsreformen betonades genomgående att ansvaret för undervisningens uppläggning och utförande måste ligga hos de undervisande lärarna. Fakultetsnämndens och utbildningsutskottets uppgifter koncentrerades till angivande av kvalitetsmål, organisatoriska och ekonomiska ramar, pedagogisk samordning, uppföljning, utvärdering och allmänt utvecklingsarbete. I juristprogrammets sex stora obligatoriska terminskurser finns lärarlag av varierande storlek. Dessutom finns det ytterligare ett par lärarlag som är knutna till kurser senare i utbildningen (Rättshistoria och allmän rättslära samt Miljörätt). Lärarlagen sammankallas och leds av en kursföreståndare, men till stor del fungerar de som ett kollegium där många olika frågor

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

diskuteras och praktiskt taget allt beslutas gemensamt. En särskilt viktig uppgift för lärarlaget och kursföreståndaren är att bidra till att det upprättas sådana relationer mellan erfarna och mindre erfarna lärare att de pedagogiska idéerna och erfarenheterna kan diskuteras på ett öppet och konstruktivt sätt och att de nya lärarna får ett bra stöd. De flesta lärarlag diskuterar den pedagogiska uppläggningsen och innehållet inför varje seminarium. Tanken är att det dessutom inom varje lärarlag ska finnas ett slags mentorsfunktion. I mentorskapet ingår att utveckla förmågan att samtala, lyssna, stödja och vara konstruktiv. På samma sätt som basgruppen skapar en trygghet i studenternas arbete så kan ett väl fungerande lärarlag ge goda betingelser för lärarnas insatser. 92 procent av lärarna anser att arbetet i deras lärarlag fungerar mycket bra eller bra.

Självständigheten för terminskurserna stöds av institutionens resursfördelningssystem. Varje kurs får en viss given timram att röra sig inom och kursledningen får själv lägga ut tillgängliga timmar på undervisning av olika slag, PM-rättning etc.

3 Uppsalamodellen och problembaserat lärande

PBI eller PBL var, som redan nämnts, en inspirationskälla under reformarbetet och även därefter. Ändå kom uppsalamodellen att skilja sig från PBL på flera punkter. Här analyserar vi nu skillnader och likheter mellan vår utbildning och de mer renläriga PBL-utbildningarna.

Skillnader

Vilka skillnader föreligger mellan ett problembaserat lärande (PBL) och juristutbildningen i Uppsala?

1) I PBL är basgruppsystemet fullt ut själva navet i lärandet. Seminarier (med 20–30 deltagare) är en kompletterande arbetsform som inte är något nödvändigt inslag i kursblocken. Hos oss får nog tyngdpunkten i utbildningen sägas ligga på seminarierna, där basgrupperna presenterar och diskuterar resultaten av sitt arbete. Även om basgrupperna hos oss kan ha uppgifter som inte redovisas på detta sätt så har de främst karaktären av seminarieförberedelsegrupper. Detta beror troligen på att det i juristutbildningen anses vara av särskild vikt att öva munt-

ligt framförande medan man i PBL-utbildningarna mer betonar själva kunskapsinhämtandet. Givetvis sker mycket av kunskapsinhämtande i basgrupperna och efter dessas diskussioner. En annan förklaring till att tyngdpunkten ligger på seminarierna är att vi i Uppsala – av ekonomiska skäl – inte har lärarmedverkan vid basgruppsträffarna annat än undantagsvis.

Enligt vår uppfattning behövs det – och är det kanske till och med optimalt med – cirka två seminarier i veckan. Med det antalet får studenterna tillräcklig tid till nödvändiga självstudier och basgruppsträffar. Det är då viktigt att utbildningen är upplagd så att studenterna verkligen ägnar sin tid åt studierna. Studenterna på juristprogrammet ägnar i genomsnitt mellan 33 och 37 timmar per vecka åt sina studier. Genomsnittet skiljer sig åt mellan olika kurser.

2) Det stora studentantalet hos oss har gjort det och gör det framgent omöjligt att arbeta med PBL-modellen med handledaren närvarande vid gruppträffar. Skälen är såväl praktiska – lärarna kan ha mellan fem och 20 basgrupper varje kurs – som ekonomiska – det har inte ansetts försvarbart att lägga mycket lärartid på basgruppshandledning. De ansvariga har i stället valt att låta basgrupperna själva organisera genomförandet av sina uppgifter med tillgång till ett fåtal separata handledningstillfällen med läraren. Det innebär att det inte finns någon kontroll av att basgrupperna på sina sammanträden arbetar effektivt och inte spårar ur. Brister i arbetssättet kan visserligen märkas vid seminariediskussionerna och i anslutning till undervisningen men huruvida detta alltid sker är osäkert. Denna uppläggning ställer mycket stora krav på studenterna. Klarar dessa inte att vara väl förberedda vid gruppträffarna och hålla ordning i grupparbetet blir resultatet ofrånkomligen att basgruppsarbetet upplevs negativt. Såväl studenternas som lärarnas erfarenheter är dock att basgruppsarbetet generellt sett fungerar mycket bra.

Det kan tilläggas att den gruppstorlek av 7–8 deltagare plus handledare som PBL-utbildningarna vanligen har kräver tillgång till särskilda grupprum. I Uppsalas fall skulle det med motsvarande uppläggning behövas grupprum till mer än hundra basgrupper på grundnivån. (Basgrupperna innehåller 4–6 personer.) Vi har därför varit tvungna att välja en metod som möjliggör gruppdiskussioner oberoende av lokal-

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

tillgång. Med den storlek på basgrupper som vi har är det oftast inte nödvändigt med lärarmedverkan för att diskussionerna ska flyta bra.

3) Separationen hos oss mellan handledningstillfällen och basgruppsarbete gör att basgruppernas fåtaliga träffar med lärarna lätt riskerar att bli något annat än egentlig handledning. Det finns alltid en risk att handledningstillfällen övergår till ett lärarens förhör med studenterna eller en studenternas utfrågning av läraren som då drivs in i ett minilektionsagerande. Även om risken finns, upplever vi det inte som att det är vanligt förekommande. Denna risk försöker de ansvariga motverka genom att kontinuerligt uppmärksamma problemet i lärlagens diskussioner.

4) PBL-utbildningarna betonar mycket starkt att grupperna måste arbeta strikt enligt ”de sju stegen”. Denna strikta tillämpning av sjustegsschemat saknas i Uppsalas juristutbildning. Sjustegsmodellen tycks vara uppbyggd främst för att främja inlärandet av natur- och samhällsvetenskaplig kunskap och måste justeras för att passa arbetet med juridiska problem. Många basgrupper arbetar så att studenterna först definierar problemen och analyserar lösningsförslag enskilt och därefter diskuterar problemen och lösningsförslagen i basgruppen. Därefter följer ofta ytterligare självstudier och enskilda funderingar.

5) Det här är inte rätta tillfället att diskutera förhållandet mellan teori och praktik i allmänhet. Men teori och praktik är hos oss i regel inte så varvade som i PBL-utbildningar, om man inte ser själva seminarieuppgifterna som praktik. I några fördjupningskurser varvas regelrätt praktik med teoretiska studier. Examensarbete med praktik är naturligtvis också ”regelrätt” varvning. I många kurser förekommer praktiska inslag, som PM-uppgifter, muntliga föredrag och processspel. De är dock inte alltid helt kopplade till teorierna.

Vi stannar här när det gäller skillnader mellan juristprogrammet i Uppsala och PBL-utbildningarna och övergår till att säga något om det som ligger bakom PBL-modellen och likheter mellan denna och Uppsalautbildningen.

Likheter

Det brukar sägas att PBL inte bara är en pedagogisk metod utan också innebär ett förändrat sätt att se på lärandet. Här finns idéer baserade på erfarenhet och forskning som rör synen på innehållet i utbildning samt uppfattningar om de kunskaper och färdigheter som bildas hos studenterna. En central tanke såväl i PBL-utbildningar som i Uppsalamodellen är att verklighetsanknutna situationer utgör utgångspunkt för problembearbetningen och bas för inläringen och att det är problemen och problemlösningen som sätts i centrum under hela utbildningen.

Kunskapsområden i stället för specialiteter

En grundtanke i PBL-inriktade utbildningar är att undervisningsinnehållet inte nödvändigtvis behöver anpassas till den disciplinära uppdelning och identitet som gjorts i det akademiska kunskapssamfundet. Medan den akademiska forskningen kännetecknas av en långt driven specialisering så har det i PBL ifrågasatts om en sådan specialisering bör finnas även i grundutbildningen. Detta stämmer med synsättet i den reformerade juristutbildningen. Ett utmärkande drag i den är på grundnivån sammanslagningen av små specialiserade delar till större övergripande kunskapsområden där integration eftersträvas. Inriktningen på större sammanhang yttrade sig hos oss också i skapandet av de tematiska 30-högskolepoängskurserna på avancerad nivå.

Inhämtande av faktakunskaper

Av tradition har utbildningar både på skol- och universitetsnivå oftast byggts utifrån idén att varje kurs ska ha en slags propedeutisk icke-probleminriktad inledning för inhämtande av ”grundläggande kunskap”. PBL-metoder vänder sig emot uppfattningen att kunskap måste byggas från en bas i enkla, konkreta, elementära grundfakta för att utvecklas mot allt högre höjder av övergripande sammanhang, analys och värdering i slutet av utbildningen.

I detta avseende finns det stor överensstämmelse mellan PBL-synsättet och juristutbildning enligt Uppsalamodellen. Även i början av kurserna på grundnivån presenteras sammansatta problem och krav ställs på analys, syntes och kritisk värdering. Modellen kännetecknas

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

av att den antar att med rätt konstruerade problem så kommer studenterna själva att tillägna sig elementära faktakunskaper. Det är också vår uppfattning att så sker för uppsalastudenterna.

Principer för stoffval

PBL grundas på en kritisk inställning till den "stofffrängsel" som i akademiska kurser lätt blir följden av tillväxten av ny kunskap (i juridiken bl.a. ny lagtext, rättspraxis och doktrin, något som har mångfaldigats efter Sveriges inträde i EU, samt nya förarbeten). Inom givna tidsramar för en kurs vars stoff hela tiden ökar i omfattning uppstår lätt ett ytligare sätt att behandla innehållet från både lärares och studerandes sida. Teoretiskt sett utgör exemplaritetsprincipen – att behandla ett begränsat antal centrala problem- och begreppsområden mera på djupet – alternativet till att behandla utbildningsinnehållet som en representativitetsfråga. Genom ett aktivare bearbetande av centrala problem och begrepp bör man kunna återvinna det djup hos kunskaperna samt förmåga till självständigt lärande hos de studerande som man eventuellt förlorar i representativitet. "Eventuellt" används med tanke på att de stora förlusterna av kunskaper om enskildheter som forskningen har dokumenterat äger rum redan kort tid efter avslutningen av traditionell utbildning.

Man finner detta synsätt i juristutbildningsreformens motiv. Det ligger bakom de starka önskemål om koncentration ("tårtspaden i stället för osthyveln") och metodinriktning som uppställdes (se delavsnitt Progression och koncentration ovan).

Betingelserna för inläring

PBL-metoden utgår från antagandet att det meningsfulla lärandet kräver ett intensivt samspel mellan läraren och de studerande och mellan de studerande inbördes. Detta anses vara det väsentligaste vid konstruktion av en utbildning, i kontrast till den gängse synen på läraren som aktiv förmedlare av undervisningsinnehållet. Det brukar framhållas att eftersom kunskap är en social företeelse i den meningen att människor oftast brukar den i umgänget med andra människor så är det en rimlig tanke att kunskaper bör inhämtas under likartade betingelser, det vill säga i samspel med andra. Det är därför önskvärt att den största delen av det vanliga pedagogiska grovarbetet bör ske som en

nära samverkan i grupper som genom sin storlek medger ett livligt tankeutbyte mellan de studerande sinsemellan och med läraren.

Denna sistnämnda punkt om den pedagogiska basen för PBL-synen överensstämmer inte helt och hållet med uppläggningsen av Uppsalas juristutbildning. Visserligen ger basgruppssystemet ett livligt tankeutbyte mellan de studerande sinsemellan men utrymmet för tankeutbyte med läraren är mycket begränsat av resursskäl. Däremot finns det livliga tankeutbytet i den huvudsakliga undervisningsformen, seminarierna.

Frågan om värdet av storföreläsningar kommer ofta på tal. Någon skillnad mellan PBL-utbildningar och Uppsalas juristutbildning när det gäller synen på denna undervisningsform finns inte. Man kan säga att utbildningsreformen skärpt prövningen av behovet av föreläsningar. De föreläsningar som nu finns kan nog anses vara i linje med vad som anförs från PBL-håll, nämligen att föreläsningar bland annat kan användas för att ge en introduktion till ett tema, ge en sammanfattning av ett ämnesområde, underlätta bearbetning av svårtillgängliga ämnesområden, väcka intresse för ett ämnesområde och belysa aktuell forskning inom ett ämnesområde.

Inriktning mot metodkunskaper

Med studiernas inriktning på problem, ett stoffurval inriktat på väl valda centrala problem- och begreppsområden och en pedagogik inriktad på de studerades egna aktiviteter i stället för lärarcentrering kommer såväl PBL som uppsalamodellen att ge studenterna en starkare utbildning i metodfrågor än traditionella utbildningar. Det passar väl in i studiet av juridik eftersom det ämnet, liksom säkert många andra, kan mer sägas vara just en metod än en uppsättning faktakunskaper.

Uppsalamodellen är inte doktrinär

Avslutningsvis en kommentar till frågan om så kallad PBL-fundamentalism. Inte sällan hävdas i den pedagogiska diskussionen att PBL-modellen måste tillämpas helt och fullt utan kompromisser genom hela utbildningen. Här har vi i Uppsala en annan, mera pluralistisk och pragmatisk syn. Detta är på gott och ont, men beror nog ytterst på juridikstudiernas särart i förhållande till PBL-utbildningarna.

4 Carl Gustafs reform, hur gick det?

Hur är då utbildningen efter utbildningsreformen och införandet av en problemorienterad inlärningsmetod jämfört med före? För lärarna har det medfört att studenterna är betydligt mer aktiva och att undervisningen bland annat därför har blivit roligare och intressantare. Man skulle kunna tro att en problemorienterad inlärningsmetod med stor studentaktivitet skulle innebära att läraren kan ”koppla av” mer. Men i själva verket förhåller det sig tvärt om. I den gamla modellen kunde läraren ”köra sitt eget race” utifrån en av denne uppgjord ordning. I den nya modellen vet läraren sällan i förväg vilka tankar och sätt att lösa problemen som studenterna har. Därför måste lärarna vara betydligt bredare och djupare pålästa numera. De pedagogiska och ämnesmässiga diskussionerna i lärarlagen (se avsnittet Viktigt med lärarlag ovan) är, bland annat av det skälet, en mycket positiv erfarenhet för lärarna.

Från studenthåll anses det att utbildningsmetoden är bra. I en enkät som gjordes våren 1999 med studenter som hade avlagt examen mellan den 1 juli 1997 och den 31 december 1998 framkom skillnader mellan de studenter som hade läst enligt den gamla ordningen och de studenter som hade studerat efter utbildningsreformen (reformen infördes successivt med början på Terminskurs 1 höstterminen 1992).

Glädjande var att 81 procent av de personer som hade juridiskt arbete och hade studerat efter utbildningsreformen ansåg att de hade stor användning av juristutbildningen som helhet i sitt arbete. Motsvarande siffra för dem som läste enligt den gamla ordningen var 64 procent. En klar förbättring efter reformen alltså! I en senare alumniundersökning uppgav 92 procent att de helt och hållet eller nästan helt och hållet instämde i påståendet ”Jag har stor användning av utbildningen i mitt nuvarande arbete”.²⁴ De som hade läst enligt den nya ordningen ansåg att de hade mer användning i sitt arbete av den juridiska problemlösningsmetoden än av de faktakunskaper utbildningen hade givit. 74 respektive 57 procent angav att de hade haft stor användning av metoden respektive kunskaperna. Detta kan möjligen tolkas så att

²⁴ Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 26.

problemlösningsmetoden finns kvar medan faktakunskaperna försvinner snabbare. Att satsningen på metodträning givit resultat styrks av att 47 procent av de ”nya” ansåg att juristutbildningen hade givit helt tillräcklig träning i juridisk problemlösningsmetod medan endast 22 procent av de ”gamla” ansåg detta. Ytterligare 50 procent av de ”nya” ansåg att utbildningen hade givit dem nästan tillräcklig träning i juridisk metod. I en senare alumniundersökning uppgav 87 procent att de helt och hållet (64 procent) eller nästan helt och hållet (23 procent) instämde i påståendet ”Jag har i mitt arbete haft stor användning av den juridiska problemlösningsmetoden”.²⁵

När det gäller satsningen på basgruppsarbete ansåg 77 procent av de ”nya” som hade juristarbeten att förmågan att samarbeta med andra hade tränats helt tillräckligt under utbildningen medan 19 procent ansåg att den hade tränats nästan tillräckligt. Motsvarande siffror för den gamla ordningen var 60 och 23 procent. Hela 87 procent av de ”nya” med juristarbeten ansåg att de hade haft stor eller delvis användning i sitt arbete av den samarbetsträning basgrupperna gav medan 70 procent av de ”gamla” gav detta svar. I en senare alumniundersökning uppgav 98 procent att de var mycket nöjda eller ganska nöjda med träningen i att arbeta i grupp.²⁶

86 procent av dem som hade studerat efter utbildningsreformen och som arbetade med juridik ansåg att de hade haft stor eller delvis användning i sitt arbete av den muntliga träningen under utbildningen och 75 procent menade att den hade varit av helt eller nästan tillräcklig omfattning för att klara arbetet på ett godtagbart sätt. Beträffande den skriftliga träningen var motsvarande andel 98 och 94 procent! I en senare alumniundersökning uppgav 82 procent att de var mycket nöjda eller ganska nöjda med träningen i att göra muntliga presen-

²⁵ Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 26.

²⁶ Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 14.

Problemorienterad inläring i juristutbildningen

tationer och 97 procent var det med den skriftliga träningen.²⁷ Den skriftliga träningen är uppenbarligen tillfyllest.

När det gäller de problem som initierade utbildningsreformen – studenternas känsla av isolering och den låga genomströmningen – kan det konstateras att det har blivit betydligt bättre i bägge avseendena.

Högskoleverkets (HSV) bedömargrupp konstaterar att den pedagogiska modellen ”leder till positiv samverkan mellan lärare, mellan studenter samt mellan lärare och studenter”.²⁸ Genomströmningen har fördubblats jämfört med före utbildningsreformen. Numera tar omkring två tredjedelar av dem som antas till utbildningen examen inom sex år. Mer än tre fjärdedelar tar examen inom nio år. (De flesta studieavbrott sker innan utbildningen har påbörjats eller under de två första terminerna. Skälen är oftast att studenterna har påbörjat andra studier eller bytt studieort.)

Högskoleverket genomförde 2011 och 2012 en ny utvärdering av juristprogrammen i Sverige. Glädjande var att Uppsala, tillsammans med juristprogrammet i Lund, fick det bästa möjliga omdömet, ”Mycket hög kvalitet”. Övriga fyra juristprogram fick inte det.

Högskoleverkets beslut beträffande Uppsala var att instämma i bedömargruppens ställningstagande.²⁹

- ”Sammantaget visar underlagen på mycket hög måluppfyllelse för målen
- visa kunskap om områdets vetenskapliga grund samt insikt i aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete
 - visa kännedom om rättssystemets roll nationellt och internationellt
 - visa förmåga att systematiskt, kritiskt och självständigt identifiera, formulera och analysera frågeställningar samt planera och genomföra kvalificerade uppgifter inom givna tidsramar
 - visa förmåga att i såväl nationella som internationella sammanhang muntligt och skriftligt klart redogöra för och diskutera sina slutsatser i dialog med olika grupper.

²⁷ Juris kandidat-programmet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidat-examen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006 s. 13.

²⁸ Rätt juristutbildning? Utvärdering av juristutbildningar, Högskoleverkets rapportserie 2000:1 R, s. 87.

²⁹ Beslut i utvärderingsärendet togs av Högskoleverket 2012-09-04 (reg.nr 643-01402-1).

Hans Eklund och Sverker Scheutz

För övriga mål visar underlagen på en hög måluppfyllelse. Den samlade bedömningen är att utbildningen håller mycket hög kvalitet.”

Som Carl Gustafs efterträdare och som intresserade och engagerade lärare vid Juridiska fakulteten i Uppsala vill vi tacka honom å det varmaste för det arbete han lade ned på reformarbetet!

Tack Carl Gustaf!

Källförteckning

- Eklund, Hans, En hybrid med inslag av problembaserad inläring (PBI, PBL) – juristprogrammet i Uppsala. Ingår i: Juridisk fagdidaktik: Med vekt på studentenes læring / [Red] Lars Skjold Wilhelmsen, Bergen: Fagbokforlaget, 2014, s. 277–307
- Eklund, Hans, Utvärdering av Juris kandidat-programmet i Uppsala, Juridiska institutionen, Uppsala universitet 2002-05-21
- Eriksson, Bodil, och Larsson, Tor, Hur mår studenten?, Projektrapport 1986:2, Universitets- och högskoleämbetet 1986
- Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar 2011–2014. Beslut i utvärderingsärendet togs av Högskoleverket 2012-09-04 (reg.nr. 643-01402-1)
- Juridiska fakultetsnämndens protokoll 1991-12-11
- Juridiska fakultetsstyrelsens protokoll 1989-01-24 och 1989-12-13
- Juridiska Fakultetsstyrelsens utbildningsutskotts protokoll 1985-06-06, 1987-03-24 och 1987-10-19
- Juris kandidatprogrammet. En enkätundersökning riktad till studenter med juris kandidatexamen 2002–2003. Uppsala universitet, Kvalitet och utvärdering, Mikaela Staaf, januari 2006
- Rylander, Staffan, Några reflektioner om undervisningsformer i juristutbildningen, stencil Juridiska institutionen, Uppsala universitet, oktober 1990
- Rätt juristutbildning? Utvärdering av juristutbildningar, Högskoleverkets rapportserie 2000:1, R
- Studiehandbok Juristprogrammet Uppsala universitet Läsåret 2018/19 s. 22 och framåt. Den finns på webben under adress: http://jur.uu.se/digitalAssets/601/c_601560-l_3-k_studiehandbokenh2018-v2019.pdf

Problemorienterad inläarning i juristutbildningen

Utvärdering av juris kandidatutbildningar samt grund- och forskarutbildningar i juridik, rättsvetenskap, handelsrätt och affärsrätt vid svenska universitet och högskolor. Högskoleverkets rapportserie 2007:18, R s. 118

Krisen för den demokratiska rättsstaten

Av f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt

Stefan Strömberg har genom att ordna Svensk Juristtidnings höst- och vårmöten för medlemskretsen sett till att debatten i rättsliga frågor hållits igång. Detta är vi många som har satt stort värde på. Vid tidningens höstmöte den 7 november 2017 höll jag under rubriken ovan ett anförande om hur hoten mot domstolar och andra institutioner i flera länder i Europa nu gått så långt att man kan tala om en kris för den demokratiska rättsstaten. En dryg månad senare utlöste EU-kommissionen för första gången förfarandet enligt EU-fördragets art. 7, den s.k. atombomben, mot ett medlemsland. Detta bidrag med dess muntliga anslag vill jag gärna publicera i den tidning som Stefan länge ytterst har stått bakom. Några mindre justeringar i texten har gjorts i anledning av den pågående snabba händelseutvecklingen under slutet av 2017.

1 Hoten mot den demokratiska rättsstaten

I Library of Congress, Washington, finns en serie författningspatriotiska muralmålningar av Elihu Vedder från slutet av 1800-talet där demokrati och rättsstat gestaltas i grader av blomstring och förfall. ^[Not 1] En av bilderna visar ett samhälle präglad av politisk och social urartning. Här är regimen korrupt. Det råder höst. Rättvisan mäts inte i två vågskålar utan med en manipulerbar skala, där den rike mannen mutar makten. Han använder lagen till sin fördel, valurnan med röster har välts över ända, mannens fabriker spyr ut rök eller står stilla i arbetslöshet. Arbetaren utan försörjning söker förgäves hjälp. Det här är ett sätt att symbolisera vad det är som står på spel.

Att det behövs tre konstitutionellt grundade och sammanhängande komponenter: demokrati, rättsstat och fri- och rättigheter stod klart för Karl Loewenstein, en tysk landsflyktig statsvetare, som 1937 i USA publicerade en berömd tidskriftsartikel *Militant democracy and fundamental rights*. ^[Not 2]

Han gör där en genomgång av hur den liberala demokratin i Europa steg för steg och i land efter land ersatts med diktaturer eller auktoritära regimer i formen av "emotional government" med kommandostyrning och modern teknik för att mobilisera och uniformera massorna.

SvJT 2018 s 77

Loewenstein ser behovet av militanta demokratier som försvarar sig själva inom ramen för rättsordningen med särskilda lagstiftningsåtgärder mot fascismen och andra utomdemokratiska krafter. Han går igenom den nya

lagstiftning som har införts i flera länder såsom uniformsförbud, förbud mot väpnade kårer etc. Han ser de största rättsliga svårigheterna för lagstiftaren i fråga om regleringen av demonstrations- och yttrandefriheterna.

Dessa rättigheter kan användas för revolutionär och subversiv propaganda men allra värst och svårast att hantera är "the vast armor of fascist technique (including) the more subtle use of weapons of vilifying, defaming, slandering and last but not least ridiculing the democratic state itself, its political institutions and leading personalities". Han varnar här för eftergivenhet och legalistiska förhållningssätt inom de kvarvarande demokratiska staterna. Till sist måste demokratin definieras på nytt med en bättre anpassning till de villkor som följer av en ny teknisk tidsålder. En demokrati måste ibland bli militant och t.o.m. gå så långt som till undantagstillstånd för att skydda sig. – Detta är ju ingen önskesits precis. Instrumentet undantagstillstånd finns i många andra länders författningar. I Sverige ska vi i stället ytterst lita till den s.k. konstitutionella nödrätten. Möjligheten att utlysa undantagstillstånd är numera förutsett och avgränsat genom bestämmelserna i art. 15 i [Europakonventionen](#).

Alltså – demokrati är ingen självmordspakt, för att använda Abraham Lincolns talesätt.

För två år sedan trodde vi inte att vi skulle kunna känna igen oss i det här skrämmande perspektivet. För någon månad sedan slog jag upp ett lagrum i [brottsbalken](#) som jag inte hade trott att jag någonsin skulle behöva reflektera över. I kapitlet om högmålsbrott finns följande lagrum i [18 kap. 5 §](#):

Den som övar olaga tvång eller hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara, dömes för brott mot medborgerlig frihet till fängelse i högst sex år.

Det är hög tid att bli författningspatriot.

2 Sverige – folkstyret måste självbinda sig för att stå för minoritetsskydd

Demokratin i Sverige bygger enligt [regeringsformen](#) på *folkstyre* och inte på klassisk maktdelning enligt Montesquieu.

SvJT 2018 s 78

Genom legalitetsprincipen, lagstiftningsprocess och rättstillämpning ska rättsstaten komma till uttryck. *Rättsstaten* är inte en fast enhetlig princip utan begreppet ges varierande betydelse. Jag återkommer till det.

Det är inte givet att dessa komponenter säkerställer att alla medborgare och de andra som bor här skyddas till rätt och frihet. Ett rent majoritetsstyre kan missbrukas mot enskilda och grupper av människor. Rättssystemet kan urarta utan att formellt brytas sönder.

Skyddet för fri- och rättigheter är den nödvändiga tredje komponenten. Rättighetsreglerna bör ses som ett minoritetsskydd. Det etableras genom att majoriteten i riksdagen har bestämt att själv begränsa, att självbinda, sin makt som grundlagstiftare och som lagstiftare för att på det sättet ge ett rättsskydd för oss alla. Statsvetarna beskriver ibland den här självbindningen med bilden av Odysseus som binder sig vid skeppets mast och sätter vax i manskapets öron för att inte frestas att följa sirenernas lockrop.

Här ligger kärnfrågan. Detta ska vi kunna lita på. Förutsättningen för en fungerande demokrati är att de som tillhör minoriteten inte ska behöva frukta maktmisbruk från majoritetens sida och att växling vid makten är möjlig. Det krävs förfaranden och institutioner (checks and balances) som säkerställer detta. Rättsstatsprincipen är här av central betydelse. En kris för rättsstaten blir också en kris för demokratin.

Det är bra att också vi här i landet under senare år, med initiativ av Svea hovrätt och av Svensk Juristtidning, har fått igång en diskussion om hur vi med bättre författningsberedskap ska kunna skydda domstolarnas oberoende och andra viktiga rättsstatliga element. Att arbeta med detta är viktigt. Då behöver vi inte beskyllas för att på höga hästar kasta sten i glashus när vi inte låter svenska – ibland uppfattade därute som rätt udda – förhållanden stå i centrum utan riktar blickarna ut i Europa. Stormakterna lämnar jag däremot utanför framställningen.

3 Rättsstatsprincipen – ett kärnvärde för Europarådet och EU

Europarådets uppgift är i huvudsak att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsutveckling. Enligt art. 3 i stadgan för Europarådet måste sålunda varje medlemsstat "accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively into the realisation of the aim of the Council ...".

SvJT 2018 s 79

Detta kan jämföras med EU-fördragets art. 2, som slår fast grunden för unionen:

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vi vet att ta både Europarådets och EU:s faktiska förmåga att leva upp till dessa ideal med en stor nypa salt. För att begränsa omfattningen av denna artikel kommer jag inte att gå in närmare på bestämmelserna och rutinerna för övervakning, sanktioner och uteslutning och användningen av metoden att hänvisa till Venedigkommissionen. Det får räcka med att nämna EU-fördragets artikel 7 med den s.k. atombomben och den mekanism för övervakning som nu knutits till den för förstadiet, *den s.k. ramen för att stärka rättsstatsprincipen*, som är till för att möjliggöra ingripanden när det är fråga om hot mot rättsstatsprincipen som är av *systemnatur*.^[Not 3] Det bör noteras att här är tillämpningsområdet inte begränsat till EU-rätten utan är vidgat även till områden där medlemsstaterna agerar autonomt.

Nu, sent omsider, har EU-kommissionen äntligen förstått det allvarliga, för att inte säga existentiella, hotet från de illiberala demokratierna eller de auktoritära regimerna inom EU. Notera förste vice ordförande Timmermans uttalanden om att åsidosättanden av rättsstatsprincipen inte rör bara den aktuella medlemsstaten. Det här påverkar också andra länders EU-medborgare som bor i det landet, liksom alla EU-medborgare genom landets deltagande i EU:s beslutsprocess och antagandet av normer som är bindande för alla i EU. Europas sammankopplade lagstiftnings- och domstolskompetens bygger också på principerna hos och tillämpningen av sådant som arresteringsordern och ömsesidigt erkännande av domstolsbeslut. De här ordningarna kan inte med full legitimitet överleva när något av de nationella systemen upphör att styras av rättsstatsprincipen.

Så redan Mollberg hade rätt i Fredmans epistel nr 45 – den som heter "Tjenare Mollberg, hur är det fatt? Var är din Harpa? Var är din hatt?" Där hävdar han mot de förståndiga männens protester på krogen Rostock att Polens affärer faktiskt angår också honom. Han lyder inte censuruppmaningen "Pling plingeli plång. Spela ej polska men lär dig en gång ha tand för tunga."

SvJT 2018 s 80

4 Venedigkommissionen om rättsstatsprincipen

Den process genom vilken rättsstatsprincipen växte fram i Europa har varit långt ifrån klar och entydig. Begreppets betydelse och omfattning har varierat kraftigt över tid, och dess användbarhet i sig har också regelbundet ifrågasatts.

Ett uttryck för rättsstatsprincipen är det engelska: Rule of law. Den engelske domaren Tom Bingham behandlar ämnet i en elegant liten Penguinbok, *The rule of law*. Observera att han här i fråga om begreppet rule of law räknar in också ett tillräckligt materiellt skydd för individuella grundläggande rättigheter.

Ett annat uttryck är det tyska begreppet Rechtsstaat som under 1800-talet växte fram som en motsats till det förvaltningsrättsliga begreppet Polizeistaat.

Europarådets Venedigkommission har arbetat med att söka bygga upp en gemensam standard på området. Det har utarbetats en checklista där de olika ingående rättsstatsprinciperna systematiseras och kommenteras. Checklistan innehåller en mängd kontrollfrågor att bocka av vid den närmare analysen. Listan är rätt teknisk med en mängd referenser. Kommissionen betonar dock:

The contextual elements of the Rule of Law are not limited to legal factors. -- It is important that in every State a robust political and legal culture supports particular Rule of Law mechanisms and procedures, which should be constantly checked, adapted and improved.

The Rule of Law can only flourish in a country whose inhabitants feel collectively responsible for the implementation of the concept, making it an integral part of their own legal, political and social culture.

Det här dokumentet åberopas nu löpande i kommissionens arbete med yttranden över olika länders lagstiftning.
[Not 4]

5 Hur går nedrustningen av den demokratiska rättsstaten till?

Olika försvagningar av den demokratiska rättsstaten har i Europa kunnat iakttas under snart tio års tid i olika stater, särskilt i det forna östblocket. Man bör inför en kritik av detta förhållande dock också tänka på att det givetvis är en viktig uppgift för varje stat att utveckla och underhålla legitima, effektiva och icke-korrupta rättsväsen och förvaltningssystem. Det kan fordra radikala grepp. En hel del bra görs på dessa områden. Ett exempel är en framgångsrik reform av polisväsendet i Georgien, där antikorruption och transparens var huvudtemat och nya polisstationer med jättelika glasfönster byggdes. Ett annat är den stora decentraliserings- och kommunreform som pågår i

SvJT 2018 s 81

Ukraina. – Så ökad effektivitet är mycket viktig men inte på bekostnad av rättsstaten.

Det finns alltmer som är dystert. Här ska några belysande fall tas upp.

I *Ungern* har Viktor Orban med början 2010 säkrat 2/3 majoritet i parlamentet och därmed haft tillräckligt underlag för att ändra konstitutionen. Här är det alltså grundlagstiftaren som agerar.

Det får förstås anses legitimt att reformera en gammal grundlag, som i Ungerns fall kom till redan före murens fall. Slående är dock att reformarbetet kan sägas ha skett under devisen "the winner takes all" snarare än med en allsidig, inkluderande och noggrann beredning av ändringsförslagen. – Detta är en iakttagelse som gäller också för *Polen*. Där läggs viktiga ändringsförslag, t.ex. om högsta domstolens organisation och ledamotskap, fram inte genom regeringspropositioner utan genom enskilda parlamentsledamöters plötsliga förslag med en procedur där beredningen blir mycket begränsad och snabb.

En metod som används i Ungern är att *konstitutionalisera* delar av "den vanliga" rättsordningen genom en omfattande användning av s.k. kardinallagar eller organiska lagar som anses ingå i den konstitutionella regleringen. Delar av familjerätten, social- och socialförsäkringsrätten samt skatterätten har förts upp till denna nivå och kan sedan inte ändras av en framtida "vanlig lagstiftare". Detta har skett bl.a. som en reaktion mot vissa av författningsdomstolens domar.

Det sker alltså en *cementering* av rätten. Venedigkommissionen har kritiserat denna metod och ansett att ett parlament måste kunna agera flexibelt för att möta nya förutsättningar och utmaningar i ett samhälle. Fria val, som ska garantera att folkets vilja kommer till uttryck när det gäller utseendet av lagstiftare, blir meningslösa om lagstiftaren inte har utrymme för vanliga lagändringar med enkel majoritet. Om inte bara fundamentala bestämmelser utan också detaljerade regler förs till organiska lagar så riskeras därmed demokratins princip. [Not 5]

En annan effekt av denna cementering är att författningsdomstolens normprövning begränsas. De nu införda reglerna i kardinallagar är exkluderade från normprövning. Venedigkommissionen reagerade mot denna effekt med att erinra om innehållet i Europarådets stadga och att det ungerska parlamentets suveränitet därför är begränsad genom internationell rätt. [Not 6]

Ytterligare en iakttagelse när det gäller Ungern är inriktningen att förändra den konstitutionella regleringen av institutionerna och deras uppgifter samt att byta ut ledande befattningshavare. Detta har gällt institutioner och områden som författningsdomstolen, domstolsorganisationen

SvJT 2018 s 82

och domstolsadministrationen, riksbanken och data- och medieområdena. Här kan man se sådant som att man byter namn på högsta domstolen, uppställer sådana nya kompetenskrav för dess ordförande som den sittande ordföranden i den gamla domstolen inte kan uppfylla och då utser en ny ordförande. Den tidigare ordföranden hade suttit för länge i Strasbourg-domstolen och för kort tid hemma i ungersk domstol för att uppfylla de nya kraven. [Not 7]

Venedigkommissionen har om utvecklingen i Ungern gjort ett mera generellt uttalande som lyder: [Not 8]

The Commission never denied the sovereign right of Parliament to adopt the constitution or to amend it, but it criticized the procedure and methods of doing so in Hungary. The Constitution of a country should provide a sense of constitutionalism in society, a sense that it truly is a fundamental document and not simply an incidental political declaration. Hence, both the manner in which it is adopted and the way in which it is implemented must create in the society the conviction that, by its very nature, the constitution is a stable act, not subject to easy change at the whim of the majority of the day. A constitution's permanence may not be based solely on arithmetical considerations stemming from the relationship between the numerical strength of the ruling and opposition parties in parliament. Constitutional and ordinary politics need to be clearly separated because the constitution is not part of the 'political game', but sets the rules for this game. Therefore, a constitution should set neutral and generally accepted rules for the political process. For its adoption and amendment, a wide consensus needs to be sought.

I Polen är situationen en annan. [Not 9] Regeringen har där efter 2015 års val inte den majoritet i parlamentet som räcker för att göra grundlagsändringar. Men partiet fick med 37 % av rösterna en egen enkel majoritet som möjliggör lagändringar. Valdeltagandet var 51 %. Regeringspartiet satsar nu på att höja pensioner och andra sociala bidrag samt på försvaret. Partiet går framåt i opinionen. Landets president kommer från samma parti.

Lagändringarna sker alltså inom ramen för en oförändrad konstitution. De legitimeras genom idén om folkviljan, med konstitutionens ord "Den offentliga makten tillhör nationen. Nationen utövar makt genom sina representanter eller direkt." Rule of law och oberoende domstolar är synes vara underordnade värden, även om också dessa framgår av konstitutionen.

Det började med författningsdomstolen. Den tidigare regeringen hade som en av sina sista åtgärder utnämnt inte bara tre utan fem nya

SvJT 2018 s 83

domare i författningsdomstolen. Där gick man för långt och den excessen är utgångspunkten för vad som sedan hände.

Ordningen är den att de politiska blocken vill placera "sina" domare i domstolen. Det avgående majoritetsblocket hade alltså utsett fem nya domare – två av dem utan korrekt rättsligt stöd (tillträdestidpunkterna låg för sent). Det nya blocket efter maktskiftet utnämnde sedan fem andra, nya domare. Det blev dessa senare som skulle tillträda med landets presidents fullmakt. Men tre av dessa domare godkändes inte av författningsdomstolen. Samtidigt skedde lagändringar som påverkar principer och praktik i domstolens arbete.

Författningsdomstolen bedömde i två av sina domar dessa lagändringar vara författningsstridiga. Men det är regeringen som sitter på trycklovet för domstolens domar och den förvägrade publikation. Domstolens avgöranden sågs i stället som nulliteter – produkter tillkomna i fritidsverksamhet.

I samband med skiftet på presidentposten i domstolen vid årsskiftet 2016-17 gjordes ytterligare lagändringar kring proceduren för val av ny president. Den nya utsedda domstolspresidenten godkände sedan de tre domare som tidigare motats.

Kampen om författningsdomstolen är ett synnerligen komplext ämne. Det är tidsödande att söka sätta sig in i det med ett stort antal komponenter som utnämningsbeslut följda av presidentens vägran eller accept av vissa utnämnda domare, ändringar av lagstiftning av i sak konstitutionell och domstolsadministrativ natur om bl.a. att alla de många balanserade målen ska tas i turordning oberoende av domstolens bedömning av dess vikt, avgöranden av författningsdomstolen, regeringens vägran att ge trycklov samt interna lednings- och indelningsbeslut inom författningsdomstolen.

Närmare kunskap om detta stegvisa händelseförlopp med användning av olika medel är nödvändig för förståelsen av helheten. Två yttranden av Venedigkommissionen belyser det hela. ^[Not 10] Förenta Nationernas speciella rapportör "on the independence of judges and lawyers" har nyligen besökt Polen och offentligen uttalat bl.a. att de reformer som av regeringen presenterats som botemedel mot bristande opartiskhet, ineffektivitet och vänskapskorruption i stället framstår som något värre än sjukdomen själv. Om författningsdomstolen uttalar han: ^[Not 11]

In a democratic State, the Government and the Parliaments should respect and promote the independence of the judiciary, not undermine it. The fact of being elected does not give them any monopoly of legitimacy, nor does it grant them any right to exercise control over the court that, in accordance with the Constitution, guarantees appropriate checks and balances among the different State powers.

SvJT 2018 s 84

Efter 2015 års val antog parlamentet vidare fyra lagar om rättsväsendet. Det gäller högsta domstolen, domstolarna i allmänhet, det nationella domstolsrådet och åklagarväsendet. Beträffande två av lagarna lade presidenten in sitt veto och där har förhandlingar om ny utformning sedan ägt rum. Med vissa ändringar antogs de i december 2017.

I fråga om åklagarväsendet gäller en lag från 2016 där justitieministerposten och uppgiften som riksåklagare på nytt slagits samman i en och samma person men nu med stärkta befogenheter att agera i enskilda mål och det även utanför straffrättens område. Nästa person i rangordningen, den s.k. nationelle åklagaren, har också ett mandat av politisk karaktär. – Det bör påpekas att åklagarfunktionen i många länder hänförs till den verkställande makten. Det blir här frågan om politisk styrning som blir särskilt känslig. Venedigkommissionen sammanfattade sin detaljerade kritik i ärendet om denna lag enligt följande: ^[Not 12]

115. Taken together, the merger of the office of the Minister of Justice and that of the Public Prosecutor General, the increased powers of the Public Prosecutor General vis-à-vis the prosecution system, the increased powers of the Minister of Justice in respect of the judiciary (Act on the Organisation of Common Courts) and the weak position of checks to these powers (National Council of Public Prosecutors) result in the accumulation of too many powers for one person. This has direct negative consequences for the independence of the prosecutorial system from political sphere, but also for the independence of the judiciary and hence the separation of powers and the rule of law in Poland.

Lagen om högsta domstolen har varit föremål för presidentens veto och därefter justerats. Domstolens ordförandes sexåriga förordnande löper ut 2020. Trots nu gällande förordnanden ska enligt den nya lagen tjänstgöringstiden för henne och ledamöterna i övrigt kortas ned med den effekten att 40 % av domstolens ledamöter inkl. ordföranden måste gå inom tre månader från lagens ikraftträdande. (Parlamentets ursprungliga lag innebar utbyte beträffande alla de 83 ledamöterna, utom dem som justitieministern ville behålla) Två nya kammare ska inrättas i högsta domstolen, en särskild för disciplinära mål och en för mål om giltigheten av olika politiska val, mål om mediefrågor och s.k. extra-ordinära mål med en ny mekanism, där riksåklagaren och parlamentsledamöter kan begära ny prövning av mål där domen som vunnit laga kraft någon gång under de senaste 20 åren.

I fråga om lagen om det nationella domstolsrådet, som nu efter presidentens veto också justerats något, kan helt kort sägas att det handlar om en förskjutning där parlamentet ges avgörande inflytande

SvJT 2018 s 85

av vilka domare som ska vara ledamöter. Vidare får parlamentet egen representation.

För det fjärde gäller från i somras en ny lag om de allmänna domstolarnas organisation. Den har gått igenom utan något presidentveto. Enligt lagen har justitieministern, som alltså tillika är riksåklagare, rätt att avsätta domstolschefer och under de första sex månaderna efter ikraftträdandet tillsätta nya chefer. Enda remediet i enskilda fall är ett blockerande beslut som det nationella domstolsrådet kan fatta, dock med kvalificerad majoritet. Vidare ändras pensionsåldern för domare. Fram tills nu har den varit 67 år för domare av båda könen, den nya lagen sänker pensionsåldern till 65 år för män respektive 60 år för kvinnor. Justitieministern ska dock i individuella fall kunna medge att en domare får stanna till 70 års ålder.

Venedigkommissionen avslutade sitt detaljerat kritiska yttrande om dessa tre lagar i anknytning till yttrandet om åklagarväsendet enligt följande: ^[Not 13]

131. The Venice Commission stresses that the combination of the changes proposed by the three documents under consideration, and of the 2016 Act on Public Prosecutor's Office amplifies the negative effect of each of them to the extent that it puts at serious risks the independence of all parts of the judiciary in Poland.

Så några ord om *Turkiet*. ^[Not 14] Här har Venedigkommissionen yttrat sig i elva ärenden, varav åtta under åren 2016 och 2017. Utrymmesskäl medger att endast två saker tas upp.

För det första, när beslutet om undantagstillstånd fattades 2016 var parlamentet på sommaruppehåll. Det inkallades tillfälligt för att bekräfta beslutet. Däremot återinkallades inte parlamentet för att godkänna den särskilda lagstiftningen som direkt följde. Återinkallandet skedde först i oktober 2016. Detta innebar att regeringen under mer än två månader hade tillåtelse att de facto lagstifta själv utan någon parlamentarisk kontroll eller kontroll av författningsdomstolen. Regeringen använde härvid s.k. *ad hominem-lagstiftning*. I lagarna togs listor in med namnen på de ca 10 000 enskilda statstjänstemän som skulle avskedas. Någon bevisning framlades inte och någon individuell prövning av fallen behövdes inte. Här ser vi ett exempel på ett avsteg från generalitetsprincipen och en metod där ingen rättslig överprövning av besluten fanns. Senare har, efter krav från Europarådet, en möjlighet till prövning i en särskild ad hoc nämnd införts.

För det andra gäller det de nya ändringarna av konstitutionen som efter folkomröstning och parlamentets antagande förstärkt presidentens makt. Här menar Venedigkommissionen att ett sådant presidentstyre fordrar mycket starka "checks and balances" och att sådana saknas. När det gäller proceduren för konstitutionens ändring kritiserar

SvJT 2018 s 86

kommissionen bl.a. hur röstförfarandet genomfördes i parlamentet. Detta ska enligt konstitutionen genomföras med sluten omröstning. Detta respekterades inte utan många ledamöter visade öppet upp sin röst och detta skedde inför TV-kamerorna. Oanvända röstsedlar samlades in efteråt. Detta har sagts ha skett för att kunna

identifiera de som röstade mot. Elva parlamentsledamöter, bl.a. oppositionspartiet HDP:s ledare, var vid detta tillfälle frihetsberövade.

Det finns i internationell rätt inte något förbud mot att anta ändringar av konstitutionen under rådande undantagstillstånd. Men det kan nämnas att de flesta tidigare östblocksländernas konstitutioner innehåller ett sådant förbud. Inte heller finns det i internationell rätt något förbud mot att hålla val eller folkomröstningar under undantagstillstånd. Venedigkommissionens bedömning blir att det avgörande ytterst är om de demokratiska principerna kan skyddas i ett fall där en permanent författningsändring genomförs under ett undantagstillstånd. Kommissionen yttrar:

There are two possibilities which are in line with democratic standards: if a constitutional referendum must absolutely be held during a state of emergency, restrictions on political freedoms have to be lifted, or, if the restrictions may not be repealed, the constitutional referendum should be postponed until after the state of emergency or at least when the restrictions no longer apply.

6 Vad gör då EU och Europarådet?

Det som beskrivits här kan inte bedömas vara förenligt med de värden som Europarådet och EU säger sig stå för.
[Not 15]

Europarådet använder sig av sina övervakningsåtgärder och ger uppdrag till Venedigkommissionen.

Inom EU kan EU-domstolen ta upp talan om rena fördragsbrott. Så har skett beträffande de ungerska domarnas ändrade pensionsålder.

Intressant att notera är att, när EU-kommissionen nu är militantare i sin procedur kring Polen, så har kommissionen tagit upp motsvarande fråga i ett inlett överträdelseförfarande beträffande polska domares pensionsfrågor som en diskrimineringsfråga. Man har då även, utifrån kravet på domstolars oberoende, fört in frågorna om justitieministerns nya befogenhet att förlänga enskilda domares mandat och hans rätt att utse nya domstolschefer. Därvid har EU-kommissionen åberopat dels art. 19 i EU-fördraget om att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, dels art. 47 i EUs rättighetsstadga med rubriken "Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol".

Ett helt annat viktigt ärende gäller frågan om Polen bristande efterföljd av ett interimistiskt beslut av EU-domstolen om skogligt avverkningsförbud i det nu pågående målet där beträffande urskogen Bialowieza.

SvJT 2018 s 87

Det finns anledning att noga följa denna händelseutveckling.

Nyligen gjorde EU-kommissionens vice ordförande Timmermans ett nytt skarpt uttalande inför ett EU-parlamentsutskott och fick ett kraftfullt instämmande bl.a. av EPP-gruppens representant. EPP – Europeiska folkpartiet – är kristdemokratiskt och liberalkonservativt och det största partiet i EU-parlamentet. Därefter uttalade EU-kommissionen den 20 december 2017 att "there is a clear risk of a serious breach of the rule of law in Poland" och utlöste förfarandet enligt EU-fördragets art. 7, den s.k. atombomben. Den vidare utvecklingen får nu avvaktas.

7 Avslutning

Kritik mot sådana förhållanden som nu har tagits upp bemöts ofta med folkviljeargumentet och med att "ni förstår inte våra problem". Dessutom kommer motfrågan: "hur gör ni själva då?" Och visst, det finns alltid legitima

reformbehov. En del av de här motargumenten kan också vara relevanta, andra får ses som mer eller mindre vinklade eller felaktiga angreppspunkter.

Vi har rätt att reagera mot *inhållet* i dessa förändringar och *hur* de genomförs. Men detta betyder inte att vi inte har anledning att rannsaka oss själva. Den diskussion om ett förstärkt skydd för domstolar och domare som initierats här hemma handlar om en viktig fråga om vår författningsberedskap och ska inte bordläggas.

Till sist.

En författningsdomstol som underordnas en tillfällig folkvilja leder till en giftig sammanblandning av politik och juridik, ja blir värdelös för medborgarnas rättsskydd och skyddar i stället dem som just nu sitter med den politiska makten.

En manipulerad högsta domstol med uppgiften att vara också den ytterst beslutande valkommissionen kan bli ett viktigt instrument för att permanenta ett och samma makthavande politiska block för all framtid. Man kan fråga sig om det är detta som är det yttersta syftet bakom sådana förändringar?

Jag har här inte alls tagit upp de allvarliga ingripanden som handlar om kontrollen över public service- och privata medieföretag och som också ingår i de tydliga politiska strategierna. Åsiktsbildningen blir inte fri utan gäller bara för vissa intressen. Här öppnas möjligheterna att rikta fientliga, populistiska och arroganta angrepp som underminerar rättsväsendets och andra institutioners legitimitet. I en ny retorik blir domarna folkets fiender. Vi har här ett exempel också från Storbritannien som förskräcker.

I den här krisen för den demokratiska rättsstaten har både politiker och jurister i vårt land skyldighet att reagera inom ramen för sina respektive roller i vårt land. Vi jurister måste självannsaka oss.

SvJT 2018 s 88

Det räcker inte med ett formellt och rättsligt betraktelsesätt på allt detta. Konstitutionella regler kan ändras, rundas eller helt enkelt negligeras. Högtidliga principer kan urvattnas.

Den demokratiska rättsstatens företrädare måste bli mer militanta. Med Karl Loewensteins analys i minnet inser vi att det formella skyddet är otillräckligt och att det här ytterst handlar om motståndskraften i fråga om den politiska och den rättsliga kulturen i en demokrati och om människornas tillit till institutionerna och dem som arbetar där.

Fotnoter

[1] <http://www.loc.gov/pictures/collection/highsm/search/?q=Library%20of%20Congress%20Thomas%20Jefferson%20Building%20elihu%20vedder&co=highsm>.

[2] Se The American Political Science Review, Vol. 31, No. 3 och 4, 1937.

[3] Se vidare artiklarna i *Hoten mot rättsstaten i Europa*, Anders Mellbourn (red.), 2017. Min egen artikel där *Europarådet och skyddet för den demokratiska rättsstaten* finns också på johanhirschfeldt.blog. Om EUs ram för att stärka rättsstatsprincipen, se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:52014DC0158>.

[4] Se Iain Cameron och Johan Hirschfeldt, Om Venedigkommissionen – uppdrag, arbetssätt och resultat, Svensk Juristtidning 100 år, s. 403 och The Rule of Law Checklist. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e). Se också Raoul Wallenberg Institutet The Rule of Law – A guide for politicians, <http://rwi.lu.se/2017/03/rule-law-guide-politicians/>.

[5] Se Hoten mot rättsstaten i Europa s. 131 ff. och Venedigkommissionens Opinion on the new constitution of Hungary, CDL-AD(2011)016 tillgänglig på Venedigkommissionens webbplats, <http://www.venice.coe.int/>

[6] Se Hoten mot rättsstaten s. 135 f.

[7] Se också Europadomstolens avgörande i målet Baka ./. Ungern, 23 juni 2016, 20261/12.

[8] Opinion on the forth amendment to the fundamental law of Hungary, CDL - AD(2013)012 tillgänglig på Venedigkommissionens webbplats, <http://www.venice.coe.int/>.

[9] Se närmare Eva Letowskas artikel i Hoten mot rättsstaten i Europa, s. 36 och min artikel där s. 138.

[10] CDL-AD(2016)001-e och CDL-AD(2016)026-e, <http://www.venice.coe.int/>

[11] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>.

[12] CDL-AD(2017)028

[13] CDL-AD(2017)031.

[14] Se min artikel i Hoten mot rättsstaten i Europa, s. 147.

[15] Se närmare Laurent Pechs artikel i Hoten mot rättsstaten, s. 91.

The Colombian Constitutional Court, Human Dignity, and the Substitution of the Constitution

VB verfassungsblog.de/lifetime-imprisonment-and-the-identity-of-the-constitution/



Manuel Iturralde Sánchez



Daniel Bonilla Maldonado

01 Februar 2022

Lifetime Imprisonment and the Identity of the Constitution

By the end of 2021, the Constitutional Court of Colombia published its opinion on lifetime imprisonment. In its opinion from 2 September 2021, the Court held that life imprisonment is incompatible with two of the fundamental pillars of the Constitution: the social state of law and the principle of human dignity. In this blog post, we contextualize the Court's reasoning and argue that the Court's thesis of the "substitution of the Constitution" is innovative and bold, both in constitutional and comparative terms, but also raises complex questions regarding the role of courts and judicial activism vis-à-vis the control of the political branches of government in democratic regimes.

The Punitive Turn

Even though the Colombian Constitutional Court's judgment concerns domestic constitutional law, it must be read against the background of the punitive turn that has developed in both Global North and Global South liberal democracies since the seventies. Sustained by penal populism, the main response to criminal phenomena has been expanding and hardening the criminal justice and prison systems. Behavior regarded as threatening faces increasing criminalization, and not only imprisonment and prison on remand, but also lifetime imprisonment has been expanded.

Latin America has been a fertile ground for this punitive turn and penal populism. Just as in the rest of the world, imprisonment rates in the region have increased vertiginously during the last three decades. During this period, they doubled (107%), reaching 237 inmates per 100,000 inhabitants. These rates are among the highest globally: the world average is 145 inmates per 100,000 inhabitants and while the Latin American population represents 8% of the world population, its imprisoned population is 12%.

Colombia is no exception to this trend —its imprisoned population increased 462% between 1992 and 2018. In 2019, Colombia's imprisonment rate was 247 inmates per 100,000 inhabitants (a 115% increase if compared to 1998), one of the highest in the region. Despite this high imprisonment rate, the introduction of lifetime imprisonment, which was banned by the 1991 Constitution, has been one of the recurring topics in the debate on the criminal justice system in Colombia. And indeed, following numerous reform attempts, Legislative Act 01 of 2020 introduced life imprisonment (revisable after 25 years of effective imprisonment) for murder and rape against children by changing article 34 of the Colombian Constitution.

The Debate on Life Imprisonment

The introduction of life imprisonment sparked an intense legal debate. The critiques of this constitutional amendment pushed forward two arguments: on the one hand, introducing this type of punishment to the Colombian legal system is not useful. Increasing penalties does not contribute to preventing or reducing crime when the true problem lies with the Colombian state's weaknesses in investigating and punishing crimes and, therefore, with the high rates of impunity. On the other hand, several constitutional law scholars and activists argued that life imprisonment is also incompatible with the basic structure of the 1991 Constitution.

Consequently, from this perspective, Congress is not competent to introduce a structural change (like life imprisonment) that modifies the identity of the Constitution. This point of view is based on a line of cases by the Constitutional Court arguing that Congress cannot replace but only modify the constitution. The power to replace the constitution, the Court argues, rests exclusively with the people as primary constituent. To determine whether the legislature has exceeded its power to reform the constitution in a particular case, the Court applies the so called "substitution test". The test is composed of three elements: (i) a *major premise*, that makes explicit the element or elements that constitute the basic structure or identity of the constitution; (ii) a *minor premise*, where it is argued how the questioned legal norm violates the basic structure of the constitution; and (iii) a *conclusion* that assesses whether the minor premise violates the major premise.

The Court's Reasoning

The substitution test played a major role in the Constitutional Court's decision on life imprisonment. On the one hand, the Court argues that one of the central axes of the 1991 constitution is the fact that Colombia is a social state of law with protecting the principle of human dignity being one of its main objectives (major premise). On the other hand, the Court argues that the constitutional reform introducing life imprisonment for murderers and rapists of children violates this very principle of human dignity. The Court supports this assertion by stating that life imprisonment eliminates the possibility of resocializing convicted criminals. For the Court, resocialization is the main purpose of criminal punishment in a liberal democracy such as the Colombian. Likewise, the Court indicates that life imprisonment is a

useless measure to prevent or reduce homicides and rapes against children and, therefore, unnecessarily interferes with the principle of human dignity (minor premise). Finally, the Court declares that the Legislative Act 01 of 2020 is unconstitutional because it replaces the 1991 constitution, that is, it violates the identity of the constitution insofar as it violates human dignity (conclusion).

The decision of the Court has been applauded by some and criticized by others. The defenders of the opinion argue that not any kind of punishment is compatible with the principles and values of the constitution. In this regard, life imprisonment is indeed incompatible with the constitution because it completely denies those sentenced, no matter the crime they committed, the possibility to reintegrate into society, and therefore violates their human dignity. Critics, some of whom completely disagree with life imprisonment, offer the following general and specific arguments: (i) the substitution test is not part of the 1991 constitution. It is an invention of the Constitutional Court that violates the principle of separation of powers. The country's criminal policy must be articulated by the legislative and executive branches, not by the judiciary; (ii) the concept „identity of the constitution“ is excessively vague and gives immense and unjustified power to the Constitutional Court. The primary constituent did not distinguish between necessary and contingent elements of the political charter. Specifying what the „essential“ elements of the constitution are requires a political judgment that a court should not make; (iii) the link between life imprisonment, resocialization, human dignity, and the substitution of the constitution is tenuous or requires the articulation of a chain of arguments that is too long. While changing the market economy for a centralized economy, replacing liberal democracy with one-party socialism, or replacing the republican system with a monarchical one are indeed issues where one could argue that the basic structure of the Colombian constitution would be transformed, it is not clear how it can reasonably be argued that life imprisonment violates human dignity and the identity of the 1991 Constitution. Not every violation of a constitutional principle supersedes the constitution. In a representative democracy, legislators have (and should have) a wide margin of appreciation to modify and develop the constitution; and (iv) a notable number of consolidated liberal democracies in the world that defend the principle of human dignity still impose life imprisonment, among others, Canada, France, Spain, and (under very narrow conditions) Germany. There is, therefore, no necessary or universalizable contingent relationship that would allow anyone to state that life imprisonment violates human dignity.

Indeed, the arguments of the critics of the Constitutional Court's ruling on life imprisonment and the substitution test are compelling and must be taken seriously since they point to one of the key aspects of every democratic regime: the role and limits of courts in controlling political power. A progressive ruling that aims to protect core values of the constitution, like human dignity, may nevertheless become a risky form of judicial activism and even undermine democracy and the principle of separation of powers.

Nevertheless, any analysis of the Court's opinion on life imprisonment should consider the political context within which it was issued. Even though this is a global problem, the structural weaknesses of both the democratic regime and debate in countries like Colombia intensify the problem that some responses to social issues are rather the outcome of electoral populism than of inclusive and open debates.

In this regard the legislative debate on life imprisonment is a good example since it completely ignored the voices of experts and social organizations and turned a blind eye on available evidence that, quite strongly, demonstrate that life imprisonment does not reduce nor deters crime, and disproportionally affects the human rights and dignity of those imprisoned.

In face of this democratic debate deficit, the Constitutional Court developed a jurisprudence that, through a strict test, considers the arguments of those social actors who had been excluded from the debate. In this sense, the Court's ruling may be understood not simply as an expression of undemocratic judicial activism, but as a form of protecting the constitution in the face of populist threats to its core values, within a context of democratic deficit that hinders inclusive deliberation.

Conclusion: The Identity of Constitutions – Who Defines It?

The debate around ruling C-294 is just beginning. However, the debate already made explicit how some of the topics presently discussed in comparative constitutional matter on the ground: if constitutions have an "identity", how do we identify the constitutive elements of a constitution? Should Supreme or Constitutional courts have the power to determine which parts of a political charter are immutable? And is life imprisonment indeed a question that should be discussed through the prism of constitutional identity and human dignity? No matter what the answer is, it is noteworthy how a provocative ruling issued by a Global South Court contributes to and pluralizes this global conversation. And it is yet another indicator that it is no longer exclusively voices from the Global North that are shaping debates in comparative constitutional law but that innovative perspectives originating in the Global South are here to stay.

As director of the prison law clinic at Universidad de los Andes, Manuel Iturralde Sánchez filed, with other academics, the actio popularis against incorporating life imprisonment for murderers and rapists into the 1991 Colombian Constitution.

LICENSED UNDER CC BY SA

EXPORT METADATA

Marc21 XMLMODSDublin CoreOAI PMH 2.0

SUGGESTED CITATION Iturralde Sánchez, Manuel; Bonilla Maldonado, Daniel: *Lifetime Imprisonment and the Identity of the Constitution: The Colombian Constitutional Court*,

Human Dignity, and the Substitution of the Constitution, VerfBlog, 2022/2/01,
<https://verfassungsblog.de/lifetime-imprisonment-and-the-identity-of-the-constitution/>, DOI:
[10.17176/20220202-001420-0](https://doi.org/10.17176/20220202-001420-0).

LICENSED UNDER CC BY SA



LUND UNIVERSITY

Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige

Wenander, Henrik

Published in:
Nordisk administrativt tidsskrift

2016

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2016). Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 93(1), 57-74.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige¹

Av Henrik Wenander

Refereevurdert

Sammanfattning

Danmark och Sverige skiljer sig åt i konstitutionella grundmodeller för den statliga förvaltningens ställning. Artikeln undersöker i rättsvetenskapligt perspektiv vad dessa skillnader betyder för utrymmet för politisk styrning av den statliga förvaltningen i fråga om organisation, styrning av olika slag samt kontroll. En slutsats är att de teoretiska konstitutionella modellerna inte ensamma klargör innebörden av ländernas ordningar. Trots de historiskt betingade skillnaderna är de grundläggande problemen gemensamma. Den danska ordningen ger utrymme för en direkt demokratiskt grundad anknytning och större flexibilitet när det gäller styrning av förvaltningen. Det svenska systemet kompenserar de begränsade möjligheterna till demokratiskt anknutet ministerstyre med utrymmet för informella kontakter. Både i Danmark och i Sverige aktualiseras spänningen mellan demokratiskt grundad politisk styrning och rättsstatens krav. Ett tredje konkurrerande värde som framgår särskilt av den danska ordningen är respekten för förvaltningens sakkunskap.

1. Inledning

Att det finns rättsliga ramar för politisk styrning av statsförvaltningen är grundläggande för att den parlamentariska demokratin och rättsstaten ska kunna fungera. Genomförandet av politiska beslut allmänt och i enskilda fall behöver kunna knytas till de demokratiskt valda företrädarna på ett godtagbart sätt. Samtidigt kräver rättsstaten genom legalitetsprincipen att den offentliga förvaltningens åtgärder har stöd i lag. Förhållandet mellan politiker och tjänstemän är ett centralt tema i den förvaltningspolitiska debatten i de länder som här ska undersökas, Danmark och Sverige. Framför allt i Danmark har debatten förts i anslutning till skeenden som har diskuterats som förvaltningsskandaler (Boye Koch och Knudsen 2014; Tynell 2014). Syftet med denna artikel är att i ljuset av spänningen mellan demokrati och

rättsstatlighet jämföra de rättsliga förutsättningarna för politisk styrning av den offentliga förvaltningen i Danmark och Sverige.

Danmark och Sverige skiljer sig åt i hur ramarna för den statliga förvaltningen är utformade. Den danska ordningen utgår från ett *ministerialsystem*, knutet till maktfördelningsläran. Där står en minister ensam i spetsen för ett ministerium och ansvarar som utgångspunkt för beslutsfattande på området. Den så kallade *svenska förvaltningsmodellen* har samband med den grundtanke om funktionsfördelning som ligger till grund för regeringsformen (RF). Modellen bygger på kollektivt beslutsfattande i regeringen, självständigt organiserade myndigheter och vissa begränsningar av ministrars möjligheter att påverka beslutsfattandet i dessa. Ländernas ordningar behandlas närmare i de följande avsnitten.

Den övergripande frågan för artikeln är vad skillnaderna i grundläggande rättslig struktur innebär för utrymmet för politisk styrning av den statliga förvaltningen. Av frågeformuleringen följer att förhållandena i kommunerna eller den ekonomiska styrningen genom statens budget inte behandlas.

Undersökningen har en principiell utgångspunkt, men resultatet kan också vara av mer direkt praktiskt intresse. Svenska och danska myndigheter samverkar med varandra på en lång rad områden inom nordiskt och europeiskt samarbete. Det är då nödvändigt att utveckla den ömsesidiga förståelsen för förvaltningens rättsliga förutsättningar (Wenander 2014:118).

Artikeln har ett rättsvetenskapligt fokus och huvudfrågan är som framgått rättsligt inriktad. Metodmässigt bygger artikeln på en jämförande beskrivning och systematisering av den grundläggande rättsliga regleringen i de båda länderna. En jämförelse med fokus på det juridiska regelverket och exempel på situationer som har uppfattats som problematiska kan fördjupa förståelsen av båda rättssystemen (Jonsson Cornell 2015:21). Förståelsen av regleringen i ländernas stats- och förvaltningsrätt hänger dock nära samman med författnings- och förvaltningspolitiska diskussioner. För att på ett djupare sätt förstå regleringen uppmärksammas därför de historiska sammanhangen samt statsvetenskaplig forskning. Det är varken möjligt eller lämpligt att i nordiska system – som saknar konstitutionsdomstolar – helt bortse från den praktiska och politiska tillämpningen av de konstitutionella regelverken (Bull 2002:158). Samtidigt är det viktigt att vara vaksam på de skillnader i metod och forskningsintresse som finns mellan rätts- och statsvetenskap och att undvika att statsvetenskapliga beskrivningar av verkligheten (»varat») läggs till grund för rättsvetenskapliga slutsatser om rättsreglernas innebörd (»börat») (Kleineman 2013:38).

Valet av jämförelseländer motiveras med att de danska och svenska samhällena är lika varandra ekonomiskt och socialt, men skiljer sig åt i stats- och förvaltningsrättslig utgångspunkter. En undersökning av rättssystem i liknande samhällen har i komparativrättslig teori ansetts kunna ge utrymme för mer generella slutsatser (Hirschl 2005:127).

2. Förvaltningens konstitutionella ställning

Den historiska bakgrunden till dagens konstitutionella reglering finns i de grundlagar som antogs i länderna under 1800-talet. Dessa byggde i olika grad på upplysningstidens idéer. Danmarks grundlov från 1849 kan betraktas som en reaktion

mot det kungliga envælde som dittills hade rått. Grundloven reformerades senast 1953, men har behållit sin ursprungliga övergripande struktur. I Sverige kom 1974 års RF att som en helt ny grundlag ersätta RF från 1809, vars lydelse i viktiga avseenden hade blivit obsolet.

Det danska statsskicket bygger på en maktfördelning mellan den lagstiftande, utövande och dömande makten (grundlovens § 3). Denna utgångspunkt går idéhistoriskt tillbaka till Lockes och Montesquieus maktodelningsteorier, även om anknytningen till dessa nu är ganska svag (Christensen, Albæk Jensen och Hansen Jensen 2012:117). Utan att det framgår uttryckligen utgår grundloven på samma sätt som 1974 års RF i Sverige från principer om demokrati, parlamentarism, rättsstatlighet och folkstyre (Christensen m.fl. 2012:45). Grundlovens § 3 utpekar en utövande makt som ligger hos kungen. Dock är det enligt §§ 12–14 de av kungen utsedda ministrarna som ansvarar för »regeringens førelse«. Grundloven bygger på att ministrarna enskilt utövar sin regeringsmakt i parallellt ordnade och likställda ministerier eller ministerområden (Garde m.fl. 2009:37).

Som utgångspunkt är det i Danmark den ansvarige ministern som inom sitt område innehar beslutsmakten både allmänt och i enskilda fall. Rättsligt sett kan statsministern eller regeringen som helhet inte ålägga en enskild minister att agera på ett visst sätt (Christensen, B. 1997:337). Det är givetvis inte möjligt för ministern att i praktiken besluta i alla politiska frågor och enskilda förvaltningsärenden som aktualiseras inom ministeriets område. I mycket stor utsträckning delegeras beslutsmakten till underlydande organ och tjänstemän (Garde m.fl. 2009:19). Traditionellt har beslut fattade av statstjänstemän på olika nivåer i ministerierna undertecknats med formuleringen P.M.V. E.B., »på ministerens vejne [vägnar] efter bemyndigelse« (Lindegaard och Rasmussen 2006:91).

Den äldre centrala svenska grundlagen, 1809 års RF, byggde på en maktodelning främst mellan kung och riksdag. Statsförvaltningen hörde till den kungliga sfären (§ 47). Den nu gällande 1974 års RF utgår från en idé om folksuveränitet som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. Där nämns också bland annat det parlamentariska statsskicket som ett sätt att förverkliga denna idé. Förarbetena till 1974 års RF anger uttryckligen att grundlagen inte skulle bygga på någon maktodelningstanke som den som låg bakom 1809 års RF med krafter som balanserar varandra. Framför allt efter parlamentarismens genombrott ansågs denna tanke ha tappat i betydelse. I stället skulle den konstitutionella grundstrukturen utgå från en fördelning av funktioner mellan statsorgan (prop. 1973:90, 156). Den teoretiska skillnaden mellan den svenska funktionsfördelningen och ett maktfördelningssystem som det i Danmark är dock inte tydligt artikulerad (Bull 1999:129; Wockelberg 2003:333). Strömberg och Lundell (2016:95) har konstaterat att också 1974 års RF drar upp tydliga gränser mellan statsorganens områden och omfattar regler om inbördes kontroll.

De grundläggande funktionerna framgår nu av 1 kap. RF, där det bland annat anges att riksdagen lagstiftar och granskar rikets styrelse och förvaltning, att regeringen styr riket och att det för den offentliga förvaltningen finns statliga förvaltningsmyndigheter (1 kap. 4, 6 och 8 §§ RF). Redan i inledningen till den centrala grundlagen framgår således att regeringen är organisatoriskt åtskild från förvaltningsmyndigheterna (se vidare avsnitt 3). Svenska statstjänstemän handlar på myndighetens, och inte ministerns eller regeringens, vägnar.

Ett grundläggande drag för den svenska regeringens arbete är att den fattar beslut kollektivt, vid regeringssammanträde (7 kap. 3 § RF). Ett undantag gäller på försvarsområdet, vilket inte närmare ska behandlas här. Regeringsärenden kan bland annat handla om lagförslag, förordningar eller (numera mindre vanligt) enskilda ärenden som ska avgöras av regeringen (se avsnitt 5 och 6.4). De enskilda statsråden (i dagligt tal ministrar) har, bortsett från försvarsministern, inte något utrymme att ensamma besluta i regeringsärenden.

För både Danmarks och Sveriges del gäller att länderna är medlemmar i EU. I fråga om den offentliga förvaltningens ställning är utgångspunkten i EU-rätten principerna om medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi. Denna innebär att EU-rätten visserligen kan innehålla specialbestämmelser om förvaltningens arbetssätt och organisation, men att länderna i övrigt kan organisera sin offentliga förvaltning efter egna preferenser (Hofmann, Rowe och Türk 2011:10).

3. Förvaltningens organisation

Förvaltningens organisation kan betraktas som en funktion av den grundläggande konstitutionella regleringen av förvaltningen. För Danmarks del kan beskrivningen av förvaltningen ta sin utgångspunkt i ministerierna. De utsedda ministrarna beslutar om ministeriets organisation och indelning. I ministerierna ingår normalt ett eller flera departement som fungerar som sekretariat för ministern och ansvarar för mer principiella och politiskt betydelsefulla frågor. Dessa leds av ministern med en *departementschef* som högsta tjänsteman. Under departementen, inom ministeriernas organisation, lyder förvaltningsmyndigheter betecknade som exempelvis *direktorat* eller *styrelser*. Dessa har det primära ansvaret för handläggningen av enskilda ärenden och leds av tjänstemän (Garde m.fl. 2009:41). I princip är tjänstemännen i ministerierna opolitiska. I den förvaltningspolitiska debatten har det dock påpekats att framför allt departementscheferna förväntas ta både juridiska och politiska hänsyn, vilket kan göra att rättsliga värden åsidosätts (Boye Koch och Knudsen 2014:55).

Vid sidan av de förvaltningsmyndigheter som ingår i ministerierna finns mer självständiga organ, betecknade *nævn* eller *råd*. Sådana sorterar visserligen också de under något ministerium, men inrättas genom lag (Garde m.fl. 2009:38), vilket påverkar regeringens styrningsutrymme (se avsnitt 5). Vidare finns offentliga organ som bedrivs i särskild form såsom exempelvis Nationalbanken och Danmarks Radio. Slutligen finns organ som sköter offentliga uppgifter men som helt eller delvis är privaträttsligt organiserade. De nu nämnda organen faller utanför den hierarkiska organisationen i ministerierna (Garde m.fl. 2009:70).

För Sveriges del är den konstitutionella förvaltningsfunktionen organisatoriskt sett uppdelad mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Att förvaltningsmyndigheterna är organisatoriskt fristående från regeringsmakten brukar betecknas som en dualism mellan regering och förvaltningsmyndigheter (Petersson 2005:106). De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder i Sverige som huvudregel under regeringen (12 kap. 1 § RF). Den statliga förvaltningen utgör därmed en samlad och hierarkisk organisation med regeringen i spetsen för förvaltningsorganisationen. Myndigheterna under regeringen är dock organisatoriskt

fristående från regeringen. I vissa hänseenden har myndigheterna också en självständig ställning i beslutsfattandet (se avsnitt 5).

En särställning bland förvaltningsmyndigheterna under regeringen intas av Regeringskansliet som ansvarar för att bereda regeringsärenden och biträda regeringen och statsråden (7 kap. 1 § RF). I Regeringskansliet ingår enligt bestämmelsen departement, vilka leds av de statsråd som av statsministern har utsetts till departementschefer. Titeln avser i Sverige alltså en minister och inte som i Danmark en högre tjänsteman. Vid sidan av den stora gruppen opolitiska tjänstemän finns i departementen statssekreterare som vid sidan av statsråden leder departementens arbete politiskt. Vidare finns politiskt sakkunniga som ansvarar för bland annat rådgivning till statsråden (Premfors och Sundström 2007:49).

Vid sidan av förvaltningsmyndigheterna under regeringen finns enligt 12 kap. 1 § RF också förvaltningsmyndigheter som enligt grundlag eller lag är organiserade under riksdagen, och därmed till stor del är undandragna regeringens styrning. Myndigheterna under riksdagen är fåtaliga och sköter främst uppgifter av konstitutionell betydelse, såsom Riksbanken, Riksrevisionen och Valprövningsnämnden.

Vidare kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt andra än statliga myndigheter, nämligen kommuner, andra juridiska personer och enskilda individer (12 kap. 4 § RF). Inte heller i förhållande till dessa har regeringen något hierarkiskt överordnat rättsligt förhållande. Den politiska påverkan, bortsett från regelstyrning, måste där ske genom andra medel såsom utnämningar och ekonomisk styrning (Marcusson 1989:407), vilka inte behandlas närmare här.

I jämförelse med vad som gäller i Danmark kan det påpekas att förvaltningsmyndigheternas kompetens att fatta beslut i enskilda ärenden inte kan betraktas som delegerad från regeringen eller ministrarna. I stället grundar den sig på vad som framgår av lagstiftningen (SOU 2011:81, 45). Förvaltningsmyndigheterna leds som huvudregel av en myndighetschef, styrelse eller en nämnd som delegerar beslutskompetens inom myndigheten (2 § myndighetsförordningen [2007:515]). Myndighetschefer anställs av regeringen, normalt med tidsbegränsade förordnanden (SOU 2011:81, 66). Också ledamöter i styrelser och nämnder utses av regeringen för en bestämd tid (SOU 2004:23, 133).

De underlydande tjänstemännens lojalitets- och lydnadsförhållande gäller i hierarkin inom myndigheten, medan det – till skillnad från i Danmark – inte finns någon direkt styrningslinje från ministern. Ett undantag är förvaltningsmyndigheten Regeringskansliet, där som nämnts ministrar är direkt överordnade tjänstemännen. För Regeringskansliet framstår det därmed som svårt att dra en skiljelinje mellan minister och förvaltning på det sätt som förutsätts i 12 kap. RF (Strömberg 2000:4). För andre myndigheter har det allmänt anförts att myndighetschefer – som alltså är utsedda av regeringen – vinnlägger sig om att hålla sig underrättade om regeringens politik på det aktuella området. Den ansvariga ministern eller tjänstemän i Regeringskansliet har normalt också återkommande möten med myndighetscheferna inom departementets område (SOU 2007:75, 126).

I dansk debatt om förvaltningsskandaler har den svenska förvaltningsorganisationen någon gång förts fram som en tänkbar modell. Boye Koch och Knudsen (2014:223) har diskuterat en anpassad variant av den svenska ordningen med statssekreterare för att komma till rätta med de opolitiska tjänstemännens splittring mellan politiska och rättsliga hänsyn.

När det gäller EU-rättens inflytande har det i både Danmark och Sverige konstaterats att EU-rätten endast i mycket begränsad omfattning påverkar den grundläggande förvaltningsorganisationen och förhållandet mellan ministrar och förvaltningsmyndigheter (Fenger 2004:205; SOU 2007:75, 134). På några områden finns dock exempel på EU-rättsliga krav på inrättande av särskilda förvaltningsorgan. Ett exempel är regleringen av persondataskydd, som kräver att oberoende myndigheter ska kontrollera efterföljden av reglerna (artikel 16 i fördraget om EU:s funktionssätt; artikel 8.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna). Med hänsyn till förvaltningens självständiga beslutsfattande enligt 12 kap. 2 § RF (se avsnitt 5) är ett sådant krav inte något anmärkningsvärt i en svensk kontext. Också i dansk rätt ges det möjlighet att organisera mer oberoende myndigheter i form av *nævn* eller *råd*. Så har skett genom det Dataråd som inom Datatilsynet ansvarar för kontrollen av att personuppgiftsreglerna följs (persondatalovens §§ 55 och 56).

4. Styrning genom regler

I både Danmark och Sverige utgör givetvis lagstiftning en central form av styrning av förvaltningens åtgärder. Genom lagar, antagna av Folketinget respektive riksdagen, regleras ett stort antal åligganden för den offentliga förvaltningen på en mängd specialområden. Bindningen till lagstiftningen följer av legalitetsprincipen som är av grundläggande betydelse för förvaltningen i både Danmark (Christensen, B. 1997:104) och Sverige (1 kap. 1 § RF).

Därutöver finns i både Danmark och Sverige möjlighet för regering och förvaltning att anta regler. För Danmarks del är det ministrarna som beslutar om generella regler på ministeriets område. Till att börja med kan ministrar, normalt efter delegation i lag, anta *anordninger* (normalt betecknade som *bekendtgørelser*) som på samma sätt som lagar är bindande för både förvaltning och enskilda (Christensen m.fl. 2012:175). Därutöver kan ministrar inom ramen för sin styrning av underordnade organ, eller med stöd i lag, anta generella *tjenestebefalinger* (betecknade *cirkulærer* eller *vejledninger*). Sådana kan omfatta både bindande regler och rekommendationer (Garde 2009:131).

I fråga om Sverige ingår i regeringens styrande funktion bland annat att med stöd i 8 kap. 7 § RF besluta generella föreskrifter, förordningar, om statsförvaltningens organisation och arbete (Strömberg 1999:155). Regeringen har uttalat att förordningar med instruktioner till förvaltningsmyndigheter ska utgöra det viktigaste styrinstrumentet (prop. 2009/10:175, 111). Som ett viktigt exempel på sådan styrning kan nu nämnas myndighetsförordningen (2007:515) och särskilda förordningar med instruktion för förvaltningsmyndigheter. Riksdagen har därutöver dock enligt 8 kap. 8 § RF möjlighet att i lag reglera sådant som primärt faller inom regeringens normgivningsmakt, såsom regler om förvaltningen. Så har bland annat skett i förvaltningslagen (1986:223), FL. Detta utrymme för riksdagen utgör ett tydligt uttryck för folksuveränitetstanken (prop. 1973:90, 204).

Regeringen kompetens att anta regler om förvaltningen omfattar inte myndigheterna under riksdagen (8 kap. 7 § andra stycket RF). Deras verksamhet måste därmed regleras i lagform.

I anslutning till lagstiftningen är i båda länderna förarbeten till lagstiftningen viktiga tolkningshjälpmedel för förvaltningen. I Danmark har förvaltningens

användning av förarbeten för lagtolkningen motiverats med uppgiften att genomföra lagstiftarens intentioner (Christensen, B. 1997:219). Också i svensk rätt utgör allmänt förarbetsuttalanden i propositioner och utskottsbetänkanden viktiga redskap för att tolka lagstiftning (Leijonhufvud 2014:112).

Dansk rättsvetenskap har också uppmärksammat *efterarbejder*, det vill säga uttalanden från ministrar eller Folketinget om innebörden av redan antagen lagstiftning. Sådana uttalanden tycks i vissa situationer kunna godtas som rättsligt stöd för en viss tolkning (Christensen, B. 1997:112; Hagel-Sørensen 2013:94). I svensk rätt har utrymmet för styrning genom »efterarbeten« däremot inte uppmärksamrats i någon större utsträckning. Peczenik (1995:248) anför dock att förarbeten inte kan ändras i efterhand, vilket kan ses som ett stöd för att argument grundade på »efterarbeten« inte tillmäts någon särskild betydelse.

En särpräglad bestämmelse om förvaltningens förhållande till lagstiftningen finns i svensk rätt i 12 kap. 10 § RF, som innebär en rätt och skyldighet för förvaltningsorgan att pröva om lagar och andra regler har tillkommit på ett konstitutionellt riktigt sätt. Förvaltningen har därmed samma utrymme för konstitutionell kontroll som domstolarna (11 kap. 14 § RF). Utformningen av bestämmelsen hänger bland annat samman med att åtskillnaden mellan dömande och förvaltande funktioner inte har varit tydlig i svensk statsrätt samt med den författningspolitiska utvecklingen under 1970-talet. Det finns exempel på att denna form av konkret lagprövning har aktualiserats i förvaltningen, även om det är ovanligt med tillämpning av bestämmelsen (Wenander 2015:456).

I dansk rätt saknas en uttrycklig bestämmelse av detta slag. Zahle (1995:69) har konstaterat att lagprövning visserligen inte är principiellt utesluten i förvaltningen, men att sådan prövning inte tycks förekomma i praktiken. Bent Christensen (1997:110) har framfört att där lagprövning i förvaltningen blir aktuell, bör det vara ministern (och inte den enskilde tjänstemannen eller myndighetschefen) som avgör frågan.

EU-rätten har viss betydelse också på detta område. Enligt EU-domstolens praxis ska nationella organ på alla nivåer verka för EU-rättens effektiva genomslag och när så krävs åsidosätta bestämmelser som strider mot EU-rätt. Dessa krav gäller också förvaltningsmyndigheter av olika slag (se bl.a. mål 103/88 *Costanzo*). I Sverige tycks det inte ha väckt någon större uppmärksamhet att förvaltningsmyndigheter i enskilda fall, på samma sätt som domstolar, har åsidosatt svensk lag till förmån för EU-regler. För dansk del har det ansetts att konflikter mellan dansk rätt och EU-rätt i förvaltningen ska bedömas på högsta nivå, det vill säga för statsförvaltningens del av den behörige ministern (Christensen, B. 1997:108). Sådana konflikter kan tänkas omfatta politiskt känsliga ställningstaganden. Så var fallet 2014 då EU-kommissionen hade framfört att dansk lagstiftning om barnbidrag stred mot EU:s regler om samordning av social trygghet. Ministeriet instruerade då myndigheten Udbetaling Danmark att tillämpa regelverket i enlighet med EU-rätten (Skatteministeriets skrivelse nr 9353 af 09/07/2013).

5. Styrning genom order

Också när det gäller styrning genom order i enskilda fall och i övrigt är legalitetsprincipen en viktig utgångspunkt i såväl Danmark som Sverige. Inom ramen

för det lagliga skiljer sig dock de rättsliga förutsättningarna för styrningen åt mellan Danmark och Sverige, både i förhållande till parlamentet och till regeringen och dess ministrar.

I den danska hierarkiska organisationen mellan minister, departement och direktorat ligger att överordnade organ kan ge order till underlydande. Ministern kan också överta behandlingen av ett ärende från ett underordnat organ (Garde m.fl. 2009:19). Det tycks vara ovanligt att ministrar i praktiken övertar ärenden. I statsvetenskapligt perspektiv har det dock påpekats att redan möjligheten till övertagande kan göra att tjänstemännen agerar utifrån »anticipation«, det vill säga hur de tror att ministern skulle bedöma en viss fråga (Lindbom 1997:48). I den danska förvaltningspolitiska diskussionen om förvaltningsskandaler har Tynell (2014:353) framfört idén att i linje med det svenska systemet (se nedan) begränsa utrymmet för ministerstyre i Danmark.

I förhållande till mer fristående offentliga organ såsom *nævn* och *råd* relativeras det som nyss har sagts om den hierarkiska styrningen. Ministeriers möjlighet att överta ärenden och ge order är nämligen begränsad i förhållande till förvaltningsorgan som har fått sin kompetens genom en lag. För sådana får utrymmet för politisk styrning från ministeriet fastställas utifrån lagstiftningens syfte och utformning (Albæk Jensen och Hansen Jensen 1995:25).

I sällsynta fall anger lagstiftningen att en ministers kompetens att besluta i enskilda ärenden inom ministeriets organisation är inskränkt. Enligt skatteförvaltningslovens § 14 kan skatteministern inte fatta beslut om påförande av skatt. Även i förhållande till åklagarväsendet finns särskilda rättsliga ramar för ministrarnas inblandning i enskilda ärenden (retsplejelovens § 98).

När det gäller Folketingets styrning av förvaltningen i enskilda fall har det framförts att maktfördelningsläran innebär att den lagstiftande makten inte får ta sig rätten att avgöra förvaltningsärenden (Palmer Olsen 2005:495). Med detta synsätt skulle det alltså vara otillåtet att i lag exempelvis ange att Folketinget ska besluta om förbud eller förmåner och tillämpa lagstiftningen i enskilda fall. Ett undantag framgår dock av grundlovens § 44, enligt vilken beslut om naturalisation av utländska medborgare (*opnåelse af indfødsret*) ska ha form av lag.

En näraliggande fråga är utrymmet för lagstiftaren att genom lag avgöra enskilda fall (*lex in casu*). Något överraskande – med tanke på maktfördelningsläran – är att sådan lagstiftning inte tycks vara helt utesluten, även om det anses att möjligheten bör utnyttjas med stor försiktighet (Christensen m.fl. 2012:134).

När det gäller den svenska regeringens och dess ministrars utrymme för styrning kan det först nämnas att regeringen i vissa fall enligt lagstiftningen har att som enda administrativ instans avgöra enskilda fall. Ett exempel är regeringens tillåtlighetsprövning av vissa verksamheter (17 kap. miljöbalken).

De svenska statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen har vidare mot bakgrund av 12 kap. 1 § RF (se avsnitt 3) som utgångspunkt lydnadsplikt mot regeringen. Denna kan sålunda fatta beslut om exempelvis uppdrag till förvaltningsmyndigheter. Med hänsyn till regeringens kollektiva beslutsfattande finns dock inte någon sådan lydnadsplikt i förhållande till en enskild minister, oavsett dennes ansvarsområde (SOU 1972:15, 195).

Utrymmet för styrning av förvaltningsmyndigheterna begränsas dock av bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF, som ger uttryck för ett centralt drag i den så kallade svenska förvaltningsmodellen. I paragrafen anges ett förbud för regeringen, andra

förvaltningsmyndigheter och domstolar, liksom för riksdagen eller en kommuns beslutande organ, att »bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.« Något oegentligt betecknas i den allmänna debatten också detta (och inte bara regeringens kollektiva beslutsfattande) som ett förbud mot ministerstyre (Heckscher 2008:155). Smith (2011:624) har betecknat den svenska regleringen som en avvikelse från »normalordningen i Europa«. Denna i någon mening självständiga ställning för förvaltningen med rötter i frihetstidens början (omkring 1720) kom från tidigt 1900-talet allt mer att betonas (Stjernquist 1984:217; Andersson 2004:203). När bestämmelsen infördes genom 1974 års RF hänvisades till både den historiska bakgrunden och »den enskildes rättstrygghet« (prop. 1973:90, 397).

Den närmare innebörden av denna självständighet har varit omdiskuterad. Framför allt har frågan gällt, i vilken utsträckning enskilda statsråd respektive tjänstemän i Regeringskansliet får ha så kallade informella kontakter – det vill säga kontakter utöver de formliga regeringsbesluten – med förvaltningsmyndigheter genom dessas ledning. Vid återkommande tillfällen har statliga utredningar framfört att regeringen har varit alltför återhållsam i att utnyttja dessa möjligheter till styrning, vilket kan hänga samman med förenklade uppfattningar om vad det konstitutionella »förbudet mot ministerstyre« innefattar (SOU 1983:39, 99; SOU 2007:75, 273). Konstitutionsutskottet (KU) har uttalat att informella kontakter är viktiga för en effektiv förvaltning, men att kontakterna inte får »gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet« (bet. 2012/13:KU10, 100). Informella kontakter har vidare ansetts kunna ha betydelse genom att myndigheterna och deras tjänstemän får kunskap om den politiska inriktningen så att de kan följa denna (SOU 2007:75, 130).

En framförd tolkning av rättsläget är att informella kontakter som rör ärenden om myndighetsutövning eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF) inte får omfatta försök till påverkan, utan enbart utbyte av information. I situationer som faller utanför bestämmelsen skulle däremot informella kontakter få omfatta både styrning och informationsutbyte (SOU 2007:75, 212). Ett argument mot detta synsätt har då varit att regeringen beslutar som kollektiv även utanför det område som skyddas av 12 kap. 2 § RF och att också informella kontakter utgör sådant agerande som ska förhindras av grundlagsregleringen (Ragnemalm 1986:7). Med denna invändning skulle möjligheterna till informell styrning i praktiken vara mycket begränsade. Denna uppfattning ger uttryck för en strikt och rättslig grundlagstolkning i motsättning mot en mer pragmatisk och politiskt inriktad tolkning (Bull 1999:120). I statsvetenskaplig forskning har Möller (2006:46) konstaterat att de formella och informella möjligheterna till styrning gör att skillnaden mot andra länders ordningar med ministerstyre inte är särskilt stor i praktiken. Wockelberg (2006:82) har i sammanhanget dock framfört att de oprecisa rättsliga ramarna kan utgöra ett problem för den demokratiska legitimiteten i förvaltningens maktutövning.

Inte heller riksdagen får besluta hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall (12 kap. 2 § RF). Enligt 12 kap. 3 § RF får riksdagen inte heller fullgöra förvaltningsuppgifter, bortsett från vad som framgår av regler i grundlag eller riksdagsordningen. Bestämmelsen kan ses som en utveckling av § 90 i 1809 års RF, som byggde på maktindelningstanken om att skilja den lagstiftande makten från den verkställande. I förarbetena till 1974 års RF motiveras regeln i stället med hänsyn till att riksdagen genom sin organisation och sammansättning inte är lämpad att fatta

beslut i enskilda fall (prop. 1973:90, 401). Samtidigt är dock också nu möjligt att se bestämmelsen som ett uttryck för en maktfördelningstanke (Bull 2008:23). Med begränsningen av riksdagens behörighet sammanhänger att lagstiftning inte får vara formulerad så att den endast avser något visst enskilt fall. Förbudet kan knytas till RF:s systematiska åtskillnad mellan föreskrifter och beslut i enskilda fall (Strömberg 1999:38).

I Sverige har det diskuterats om förvaltningens självständighet i beslutsfattandet enligt 12 kap. 2 § RF påverkas av EU-rätten. När det gäller förvaltningsmyndigheternas roll i förhandlingar i anslutning till EU:s beslutsprocess har den juridiska litteraturen konstaterat att det inte rör sig om beslutsfattande i enskilda fall, och att regeringen i enlighet med huvudregeln (12 kap. 1 § RF) då får styra myndigheterna. Inte heller för handläggningen av enskilda ärenden tycks EU-rätten kräva att regeringen styr förvaltningen på ett sätt som avviker från vad som följer av RF (Reichel 2011:75).

6. Kontroll av förvaltningen

I detta avsnitt redogörs för den rättsliga och politiska kontrollen av ministrar respektive tjänstemän och förvaltningsmyndigheter i länderna. Allmänt kan det sägas att kontrollen i Danmark i relativt liten grad präglas av den grundläggande maktfördelningen och dess principer från Locke och Montesquieu. Som har påpekats i forskningen kunde dessa upplysningstänkare inte rimligtvis ha några åsikter om hur kontrollen av en, på deras tid inte existerande, omfattande statsförvaltning skulle vara utformad (Christensen m.fl. 2012:116). I stället får grunderna för kontrollen sökas i mer specifika regleringar om ministrars och tjänstemäns ansvar liksom om domstolars och andra organs kontrollfunktioner. För Sveriges del anger 1 kap. 4 § RF att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. I förarbetena till 1974 års RF anges att parlamentarismen gör det naturligt att riksdagen kontrollerar regeringen. Detta gäller bland annat i fråga om regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1973:90, 414).

6.1. Rättslig kontroll av ministrar

När det gäller den danska rättsliga kontrollen av ministrarnas utövande av sina uppdrag, inklusive sådant som rör förvaltningen, anger grundlovens § 13 att »[m]inistrene er ansvarlige for regeringens førelse« och att närmare bestämmelser ska anges i lag. I ministeransvarlighedsloven framgår de närmare förutsättningarna för ministrars straffansvar. Åtal mot ministrar för brott i ämbetet, bland annat i fråga om fattade förvaltningsbeslut, kan väckas av Folketinget och ska prövas i Rigsretten (grundlovens §§ 16 och 60). År 1995 fälldes en tidigare justitieminister till ansvar för att ministeriet i strid med udlændingeloven hade underlåtit att fatta beslut om uppehållstillstånd i färdigberedda ärenden om familjeåterförening för tamilska flyktingar. Av betydelse var att ministeriets tjänstemän hade uppmärksammat ministern på att beslutet att låta ärendena vila inte kunde upprätthållas (Rigsrettens dom U 1995.672 R). Domen kan ses som ett exempel på att ansvarssystemet i Danmark tar hänsyn till ministrarnas praktiska utrymme att överblicka ministeriets verksamhet, och att tjänstemännens agerande har betydelse för denna bedömning (Lindbom 1997:56).

För Sveriges del kontrolleras ministrarna rättsligt till att börja med genom KU:s granskning av deras tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (13 kap. 1 § RF). Denna riksdagens granskning av ministrarna omfattar bland annat handläggningen av enskilda förvaltningsärenden i regeringen och exempelvis frågor om otillåten inblandning i förvaltningsmyndigheters handläggning av enskilda ärenden. Även om granskningen ska vara rättsligt inriktad har det uppmärksamats att utskottsledamöternas politiska tillhörighet påverkar bedömningen av ministrars agerande i enskilda situationer (Holmberg m.fl. 2012:586). KU:s granskning saknar motsvarighet i Danmark. I den danska förvaltningspolitiska debatten har dock Boye Koch och Knudsen (2014:234) föreslagit att den parlamentariska kontrollen skall koncentreras till ett särskilt utskott i Folketinget.

I fråga om straffrättsligt ansvar avskaffades den tidigare riksätten i Sverige vid införandet av 1974 års RF, bland annat med hänvisning till att riksätten inte hade använts sedan 1854 (prop. 1973:90, 421). Utgångspunkten är att ministrar nu ansvarar för brott (enligt allmänna straffrättsliga regler) i utövningen av statsrådsuppdraget enbart vid grovt åsidosättande av tjänsteplikten. I förarbetena nämns som exempel på sådant handlande »anstiftan av olaga frihetsberövande genom en hänvändelse under hand till en mentalsjukvårdsläkare» (SOU 1972:15, 206). Åtal beslutas av KU och prövas av Högsta domstolen (13 kap. 3 § RF). Bull (2008:23) har framfört att KU:s roll i sammanhanget avviker från vad som kunde förväntas av en strikt genomförd funktionsfördelning grundad på parlamentarism. Under 1974 års RF har något sådant åtal inte väckts (Holmberg m.fl. 2012:591).

6.2. Politisk kontroll av ministrar

När det gäller den politiska kontrollen av ministrarna sträcker sig detta i Danmark från reprimander (*næser*) från Folketinget till (den mycket sällan utnyttjade) möjligheten till misstroendeförklaring enligt grundlovens § 15. Också i sådana ärenden kan brott mot rättsliga regler påverka det politiska ansvarsutkrävandet (Christensen, J. P. 1997:27).

För Sveriges del sker den politiska kontrollen i enlighet med parlamentarismens princip genom riksdagens granskning av regeringen. Här kan först nämnas den politiskt kontrollerande funktion som finns hos i möjligheten till frågor och interpellationer till ett statsråd angående ämbetsutövningen (13 kap. 5 § RF). I förhållande till den statliga förvaltningen är det värt att notera att sådana spörsmål, i linje med förbudet mot riksdagsinblandning i förvaltningens ärenden (12 kap. 2 § RF), inte ska fokusera på innehållet i förvaltningsmyndigheters avgöranden utan på ministrarnas agerande (prop. 1973:90, 428). Också här kommer en begränsning av riksdagens makt i förhållande till förvaltningen till uttryck. På liknande sätt som i Danmark kan en riksdagsmajoritet vidare rikta en misstroendeförklaring mot en minister och på så sätt framtvinga dennes avgång (13 kap. 4 § och 6 kap. 7 § RF).

6.3. Kontroll av förvaltningsmyndigheter och tjänstemän

Kontrollen av förvaltningsmyndigheterna och deras tjänstemän är i både Sverige och Danmark rättsligt inriktad. Någon politisk granskning motsvarande den som finns för politiker finns naturligt nog inte. Som en särskild form av kontroll som kan tänkas ha politiska inslag kan dock nämnas möjligheten att förflytta myndighetschefer. I Sverige framgår denna möjlighet i fråga om myndigheter under regeringen av 33 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Lika i andra fall av beslutsfattande är

regeringens utrymme här dock begränsat av kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF (SOU 2011:81, 95). Också i Danmark finns möjligheter för ministern att förflytta en myndighetschef inom vissa ramar (SOU 2011:81, 245).

När det gäller den rättsliga granskningen av förvaltningsmyndigheterna och tjänstemännen finns i både Danmark och Sverige parlamentariska ombudsmän (grundlovens § 55 och 13 kap. 6 § RF). Dessa agerar helt oberoende från sina uppdragsgivare i Folketinget och riksdagen (Petersson 2005:77). I dansk rätt har det noteras att Folketingets Ombudsmands roll inte helt passar in i ett tredelat maktfördelningssystem (Christensen m.fl. 2012:118). Statsförvaltningens anknytning till ministrarna innebär vidare att Ombudsmanden i sin rättsliga kontroll behöver förhålla sig till mer eller mindre tydliga politiska inslag (Gammeltoft-Hansen 2009:171). Sådana inslag är på grund av åtskillnaden mellan regering och förvaltning inte lika tydliga hos de svenska justitieombudsmännen (JO). Deras tillsyn omfattar inte regeringen och statsråden (2 § lagen [1986:765] med instruktion för riksdagens ombudsmän). Trots detta kan granskningen omfatta politiskt känsliga ämnen, inte minst när det gäller ärenden med anknytning till regeringens eller Regeringskansliets beslut. Ett exempel är JO 2005/06 s.101 som rörde verkställigheten av ett regeringsbeslut om avvisning av personer med påstådd anknytning till terrorism (Berggren 2009:12 ff.).

En ytterligare kontroll av tjänstemännen sker genom det straffrättsliga regelsystemet och disciplinåtgärder för tjänsteförseelser. I Danmark kan förvaltningstjänstemän hamna i situationer där deras lojalitetsplikt mot ministeriets ledning ställs mot legalitetsprincipens krav på lagstöd för förvaltningens åtgärder. Enligt en etablerad uppfattning omfattas tjänstemännen i sin funktion av rådgivare till ministrar av krav på laglighet, sanning, sakkunskap (*faglighed*) och partipolitisk neutralitet. I kravet på *faglighed* ligger att råden ska ha stöd i etablerad ämneskunskap på det aktuella området (betänkning nr. 1443/2004, 142). Tjänstemännen har rätt att invända mot en lagstridig order från ministern, men för att de ska kunna vägra att följa en sådan order måste det stå klart att instruktionen strider mot lag (Christensen, B. 1997:360). Vid den straffrättsliga bedömningen av tjänstemannens insikt om olagligheten ges dock visst utrymme för osäkerhet till tjänstemannens fördel (betänkning nr. 1472/2006, 107; Christensen 2002:307).

I den svenska förvaltningen är beslutskompetensen inte att betrakta som delegerad från regeringen (avsnitt 3), vilket får betydelse för ansvarsutkrävandet (SOU 2011:81, 45). Förvaltningens tjänstemän ansvarar för sina handlingar och underlåtelser inom ramen för sina uppgifter i enlighet med delegationsordningen inom myndigheter. Några bestämmelser om ansvar i anslutning till rådgivning till regering och ministrar som motsvarar regleringen i Danmark finns inte. Ansvar kan utkrävas i form av disciplinåtgärder, åtal för brott eller skadestånd (Strömberg och Lundell 2014:52). När det gäller agerande i anslutning till den informella styrningen (avsnitt 5) har det framförts att en myndighetschef vid tvivel om lämpligheten i ett visst handlande antingen kan följa den informella styrningen och själv ta det fulla ansvaret eller begära att regeringen fattar ett beslut (SOU 2007:75, 212). Det finns här inte utrymme att närmare gå in på de straffrättsliga konsekvenserna av ett sådant synsätt.

En särskild form av kontroll av förvaltningen kan i Danmark utövas genom särskilda undersökningskommissioner. Dessa har ingen dömande funktion, utan ska enbart kunna få i uppdrag att utreda händelseförlopp, föreslå lagändringar eller

bedöma rättsligt om någon ska ställas till ansvar. Uppdraget får dock inte omfatta bedömningar av ministrars ansvar (lov om undersøgelseskommissioner § 4). Genom åren har många påstådda skandaler undersökts av sådana kommissioner (Christensen m.fl. 2012:93; Christensen, J. P. 1997). Från senare år kan nämnas undersökningar av påståenden om att Skatteministeriet i strid med skatteforvaltningslovens § 14 skulle ha blandat sig i ett skatteärende som rörde oppositionsledarens make (Skattesagskommissionen 2014) och om rättsstridig handläggning av ärenden om danskt medborgarskap för statslösa (Statsløsekommissionen 2015). De båda nämnda kommissionerna arbetade i flera år och höll omkring 40 vittnesförhör vardera. Kommissioner har allmänt kritiserats för att utgöra ett långsamt och dyrt kontrollredskap (Boye Koch och Knudsen 2014:232).

Också i Sverige kan kommissioner undersöka uppmärksammade skeenden inom förvaltningen. Sådana undersökningar, ibland betecknade som medborgarkommissioner, organiseras normalt inom ramen för utredningsväsendet som en kommitté utsedd av regeringen. Ett exempel är 2005 års katastrofkommission som hade att utreda regeringens och förvaltningsmyndigheternas agerande efter flodvågskatastrofen i Asien i december 2004 (SOU 2005:104, 38).

6.4. Överprövning av beslut

Som en särskild form av kontroll av förvaltningen kan nämnas överprövning av enskilda beslut. I Danmark har det traditionellt funnits möjlighet till *administrativ rekurs* inom förvaltningen med den ansvarige ministern som sista instans. Denna form av överprövning kan bidra till både den enskildes rättssäkerhet och till att styra förvaltningen så att praxis blir mer enhetlig. (Garde m.fl. 2009:299). Möjligheten till *rekurs* återspeglar den danska statsförvaltningens hierarkiska uppbyggnad. Dock tycks möjligheterna till överklagande hela vägen till ministern under en längre tid ha minskats genom särskilda bestämmelser om slutlig administrativ prövning i överklagandenämnder. Sådana regler utgör uttryck för en rättspolitisk ambition att renodla ministeriets verksamhet till allmänna och politiska frågor (Christensen 1994:234).

Därutöver finns i Danmark också möjlighet till domstolsprövning av beslut fattade i förvaltningen, inklusive ministrarna (grundlovens § 63). Denna prövning omfattar i princip endast rättsliga bedömningar och inte hur förvaltningen gör bedömningar knutna till lämplighet inom den lagliga ramen (*forvaltningens frie skøn*). Denna begränsning hänger samman med maktfördelningsläran och – i någon mån – respekten för förvaltningens sakkunskap (Garde m.fl. 2009:354).

Också i Sverige har det enligt rättstraditioner med gamla rötter funnits möjlighet till överprövning inom förvaltningen och i sista hand till regeringen (i äldre tid till kungen). På så sätt hade regeringen ett verktyg för att styra förvaltningen genom praxis. Under i stort sett hela 1900-talet överfördes överprövningen av förvaltningsbeslut successivt till förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar för att avlasta regeringen. En ambition var att begränsa regeringens befattning med förvaltningsärenden till ärendetyper där politiska bedömningar krävdes (prop. 1983/84:120, 16). Vidare inverkade också Europakonventionens krav på möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som rör civila rättigheter. År 1998 avskaffades genom 22 a § förvaltningslagen (1986:223) den oskrivna huvudregeln om rätt att överklaga till regeringen. Fortfarande finns dock vissa ärendetyper där regeringen är sista förvaltningsinstans (Strömberg och Lundell 2014:200). I dessa

kan det dock, med hänsyn till Europakonventionens krav, finnas möjlighet till en laglighetsprövning av beslutet i Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förvaltningsdomstolarna har annars normalt utrymme att överpröva beslut avseende både deras lämplighet och laglighet (Strömberg och Lundell 2014:226). På så sätt kan förvaltningsdomstolen sätta sig över förvaltningsmyndighetens expertis, något som Heckscher (2010:125) har problematiserat. Gränserna för förvaltningens fria skön är dock i allmänhet, till skillnad från Danmark, inte något centralt tema i svensk förvaltningsrätt (Smith 2011:626). På ett övergripande plan har Wockelberg (2003:328) konstaterat att expertkunnande kan komma i konflikt med demokratiideal, samtidigt som expertis kan behövas för att genomföra politiska mål.

7. Avslutning

Syftet med denna artikel har varit att jämföra de rättsliga förutsättningarna för politisk styrning av den offentliga förvaltningen i Danmark och Sverige i ljuset av spänningen mellan demokrati och rättsstatlighet. Allra först kan det sägas att den grundläggande teoretiska konstitutionella skillnaden mellan maktfördelning och funktionsfördelning inte på något heltäckande sätt fungerar som en orienteringshjälp för att förstå de konstitutionella ramarna för förvaltningen. I vissa avseenden omfattar svensk rätt rentav en tydligare maktfördelning än den danska. Hit hör gränserna för riksdagens agerande i förhållande till förvaltningen och förbudet mot att utforma lagar så att de avser enstaka fall. En övergripande iakttagelse är att dansk rätt ger Folketinget en mycket stark ställning.

Skillnaderna i förvaltningens organisation hänger dock samman med den konstitutionella regleringen. Den centrala förvaltningsorganisationen i Danmark är som utgångspunkt direkt knuten till ministerierna som *udøvende magt* och därmed till politikerna och deras demokratiskt grundade mandat. I Sverige uppträder de statliga förvaltningsmyndigheterna däremot självständigt både när det gäller organisation och vissa former av beslutsfattande. De utgör därmed konstitutionella aktörer som delvis är fristående från inflytandet från ministrar och regering.

En övergripande iakttagelse är att det danska systemet framstår som mer flexibelt i det att det möjliggör såväl förvaltningsorgan som inordnas i ministeriernas styrning som mer fristående sådana. I Sverige leds visserligen Regeringskansliet av ministrar. Om det därutöver skulle finnas politiskt intresse av att inrätta statliga förvaltningsorgan som direkt och rättsligt skulle styras av regeringen eller en enskilda ministrar, är det svårt att se hur detta skulle kunna ske.

I båda länderna utgör givetvis lagar och förordningar/*bekendtgørelser* en viktig form av styrning. Därutöver kan uttalanden i förarbeten (och i Danmark möjligen efterarbeten) ses som en särskild generell styrmekanism.

En grundläggande och välkänd skillnad mellan länderna är förutsättningarna för politisk styrning av förvaltningen i enskilda fall. Vid närmare betraktande är skillnaderna mellan rättssystemen dock inte så tydliga.

I Danmark finns till att börja med enstaka exempel på lagregler som inskränker ministrars befattning med enskilda ärenden. Dessutom är det viktigt att notera att den danska förvaltningen (inklusive ministrarna) är bunden av lagstiftningen genom legalitetsprincipen. På så sätt finns en rättslig begränsning av risken för godtycklig

maktutövning. Denna begränsning förutsätter dock en fungerande kontroll av beslutsbeslutsfattandet. Omfattningen av de danska undersökningskommissioner som har nämnts kan illustrera de praktiska svårigheten med att utreda i vilken grad tjänstemän och ministrar har gått utöver de lagliga ramarna och insett detta.

När det gäller Sverige kan en pragmatiskt inriktad tolkning av de till dels vaga förutsättningarna för informella kontakter mellan å ena sidan regering, ministrar och Regeringskansliet och å andra sidan förvaltningsmyndigheter ge rättsliga förutsättningar för styrning av förvaltningen. På så sätt kan också en viss anknytning till de parlamentariskt ansvariga ministrarna upprätthållas. Som har framförts i forskningen kan det dock vara principiellt olämpligt att en fungerande styrning av förvaltningen förutsätter sådana informella kontakter utan att ramarna för denna tydligt framgår av grundlagen. Spänningen illustreras av KU:s uttalande om att informella kontakter ska ske inom de formella ramarna (avsnitt 5).

Angående kontrollen av förvaltningen innefattar det danska systemet regler och principer om ansvarsfördelning mellan ministrar och tjänstemän, där den praktiska omöjligheten för ministern att vara insatt i alla ärenden tillmäts betydelse, liksom tjänstemännens agerande utifrån krav på sakkunskap. Det kan noteras att det danska systemet tydligare än det svenska betonar vikten av förvaltningens kunnande. Detta värde kommer till uttryck också genom att domstolarna i princip inte överprövar hur förvaltningen utövar sitt fria skön. Att tillvarata förvaltningens sakkunskap kan betraktas som ett intresse vid sidan av demokrati och rättsstatlighet, som kan förtjäna mer diskussion i svensk förvaltningsrätt.

Den svenska kontrollen bygger på en, rättsligt sett, tydligare ansvarsfördelning. I anslutning till den svenska informella styrningen kan det dock uppstå situationer, där myndighetschefer måste välja att vara lojala med ministern eller stå för sin uppfattning på ett sätt som liknar det som har diskuterats för departementschefer i Danmark.

Det kan noteras att granskning av ministrar i ett särskilt utskott i parlamentet har förts fram som en möjlig reform i Danmark. Samtidigt har KU i Sverige kritiserats för att i praktiken rösta efter partitillhörighet. Detta illustrerar väl de generella utmaningar som ligger i frågan om kontroll av förvaltningen och spänningen mellan demokrati och rättsstatlighet.

I båda länderna har regeringens funktion som överklagandeinstans successivt minskat till förmån för prövning i förvaltningsorgan och (i Sverige) förvaltningsdomstolar. På så sätt har politiken å ena sidan avstått från möjligheten till praxisskapande beslut, å andra sidan avlastats från arbete och ansvar i ärenden som någon gång kan vara politiskt känsliga.

En tänkbar effekt av de rättsliga skillnaderna mellan *ministerialsystemet* och den svenska förvaltningsmodellen ligger i tjänstemännens förhållningssätt. Som har uppmärksamats i statsvetenskaplig forskning kan den hierarkiska styrningen i det danska systemet göra att tjänstemännen anpassar sig till förväntade politiska önskemål. Också i det svenska systemet ger emellertid de informella kontakterna utrymme att fånga upp politiska signaler. Det är möjligt att skillnaderna i de rättsliga reglernas verkningar snarast ligger i bilden av statsförvaltningens uppgift, förmedlad av traditionella – och förenklade – uppfattningar om roller och rättsliga ramar. Något schematiskt tycks problemet i de påstådda förvaltningsskandalerna i Danmark ha varit att ministerstyret i vissa fall gått längre än vad legalitetsprincipen tillåter. I

Sverige, däremot, har det återkommande framförts att möjligheterna till styrning av statsförvaltningen har underutnyttjats.

På de områden som här har undersökts är EU-rättens påverkan relativt begränsad, vilket kan knytas till frånvaron av sekundärrättslig reglering och principen om processuell och institutionell autonomi. Det kan dock noteras att de svenska mer fristående myndigheterna möjligen lättare kan uppfylla EU-rättens krav på att ge EU-rätten genomslag än de danska organ som ingår i ministerierna.

Det är troligt att den mer vardagliga ärendehandläggningen i danska och svenska förvaltningsmyndigheter inte skiljer sig åt i någon större omfattning. Om man ser något bortom de historiskt betingade skillnaderna visar undersökningen vidare att de grundläggande problemen och utmaningarna till stor del är desamma. Både i Danmark och i Sverige behöver den rättsliga regleringen, liksom tjänstemännen i praktiken, hantera spänningen mellan intressena av demokratiskt grundad politisk styrning, expertkunnande och rättsstatlighet.

Litteratur

- Andersson, C. (2004) *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Berggren, N.-O. (2009) »JO och politiken.«I J. Ekroth och K. Swanström (red.), *JO – Lagarnas väktare*. Stockholm: Riksdagens ombudsmän.
- Boye Koch, P. och Knudsen, T. (2014) *Ansaret der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Bull, T. (1999) »Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige.«I L. Marcusson (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus.
- Bull, T. (2002) »Riksdagen som grundlagstolkare.«I E. Smith (red.), *Grundlagens makt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bull, T. (2008) »Maktindelning i den svenska författningen.«I Å. Frändberg, S. Hedlund och T. Spaak (red.), *Festskrift till Anders Fogelclou*. Uppsala: Iustus förslag.
- Christensen, B. (1994) *Forvaltningsret. Prøvelse*. 2 uppl. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, B. (1997) *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*. 2 uppl. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P. (1997) *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P. (2002) »Embedsansvaret.«I O. Talevski, J.P. Christensen och C. Dethlefsen (red.), *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P., Albæk Jensen, J. och Hansen Jensen, M. (2012) *Dansk Statsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fenger, Niels (2004) *Forvaltning of fællesskab. Om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret: Konfrontation og frugtbar sameksistens*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gammeltoft-Hansen, H. (2009) »Ombudsmanden som vogter af de retlige grænser for politik.«I J. Ekroth och K. Swanström (red.), *JO – Lagarnas väktare*. Stockholm: Riksdagens ombudsmän.

- Garde, J., Albæk Jensen, J., Friis Jensen, O., Bødker Madsen, H. och Revsbech, K. (2009) *Forvaltningsret. Almindelige emner*. 5 uppl. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hagel-Sørensen, Karsten (2013) »Efterarbejder.«I J. Hartig Danielsen (red.), *Max Sørensen 100 år*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen Jensen, M. och Albæk Jensen, J. (1995) »Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence.« *Ugeskrift for Retsvæsen* 1995 B, 25–32.
- Heckscher, S. (2008) »Lydnadspålykt, självständighet och ministerstyrelse.«I S. Heckscher och A. Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Iustus.
- Heckscher, S. (2010) »Ska förvaltningsdomstolarnas roll ändras? En rättspolitisk betraktelse.«I T. Möller och O. Ruin (red.), *En statsvetares olika sfärer: uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys* under redaktion av Tommy Möller och Olof Ruin. Stockholm : Hjalmarson & Högberg.
- Hirschl, R. (2005) »The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law« *The American Journal of Comparative Law* 53(1): 125-155.
- Hofmann, H.C.H., Rowe, G.C. och Türk, A.H. (2011) *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliason, M. och Regner, G. (2012) *Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Jonsson Cornell, A. (2015) »Den komparativa konstitutionella rättens teori och metod – en introduktion.«I A. Jonsson Cornell (red): *Komparativ konstitutionell rätt*. 2 uppl. Uppsala: Iustus förlag.
- Kleineman, J. (2013) »Rättsdogmatisk metod.«I F. Korling och M. Zamboni (red): *Juridisk metodlära*. Lund: Studentlitteratur.
- Leijonhufvud, M. (2014) »Förarbeten.«I U. Bernitz m.fl. (red.) *Finna rätt. Juristens källmaterial och arbetsmetoder*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lindgaard, E. och Rasmussen, M. (2006) *Politikere og embedsmænd. Samspil om ledelse i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lindbom, A. (1997) *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyrelse i praktiken?* SOU 1997:54.
- Marcusson, L. (1989) *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Uppsala: Iustus.
- Möller, T. (2006) »Politiseringen av statsförvaltningen.«I M. Rankka och F. Segerfeldt (red), *Makt. Om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.
- Palmer Olsen, H. (2005) *Maktfordeling. En analyse af magtfordelingslæren med særligt henblik på den lovgivende magt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peczenik, A. (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Fritzes.
- Petersson, O. (2005) *Nordisk politik*. 6 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Premfors, R. och Sundström, G. (2007) *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Ragnemalm, H. (1986) »Regeringen och förvaltningsmyndigheterna.« *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1–10.
- Smith, E. (2011) »Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett.« I K. Bäck Mirchandani och K. Ståhl (red.), *Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18-19 augusti 2011. Del 1*.
- Stjernquist N. (1984) »Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?« *Statsvetenskaplig tidskrift*, 211–226.

- Strömberg, H. (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 3 uppl. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Strömberg, H. (2000) »Regeringskansliet – en myndighet?« *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1–4.
- Strömberg, H. och Lundell, B. (2014) *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber.
- Strömberg, H. och Lundell, B. (2016) *Sveriges författning 22* uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Tynell, J. (2014) *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Wenander, H. (2014) *Fri rörlighet i Norden. Nordiska gränshinder i rättslig belysning*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Wenander, H. (2015) »Förvaltningens lagprovning«. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 421–458.
- Wockelberg, H. (2003) *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Wockelberg, H. (2006) »Den bortglömda förvaltningen«. I M. Rankka och F. Segerfeldt (red.), *Makt. Om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.
- Zahle, H. (1995) *Dansk Forfatningsret 1. Institutioner og regulering*. 2 uppl. København: Ejler.

Offentligt tryck

- Betänkning nr. 1443/2004 *Embedsmænds rådgivning og bistand*.
- Betänkning nr. 1472/2006 *Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte*.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden.
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Skattesagskommissionen (2014), *Beretning afgivet af Skattesagskommissionen*.
- SOU 1972:15 *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*.
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*.
- SOU 1997:54 *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken?* Av Anders Lindbom. (Cit. som Lindbom 1997).
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*.
- Statsløsekommissionen (2015), *Beretning afgivet af Statsløsekommissionen*.

Noter

1. Artikeln har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering, vilket bedrivs vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet och finansieras av Vetenskapsrådet. Tack till professor, dr. jur. Søren Mørup, Aarhus universitet samt docent Bengt Lundell, docent Vilhelm Persson och jur. kand. Torvald Larsson, Lunds universitet.

