



Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 326 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Schweden**

Begleitunterlage zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Das schwedische Justizsystem zeichnet sich durch ein hohes Maß an wahrgenommener Unabhängigkeit der Justiz aus. Zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz hat Schweden einen parlamentarischen Prozess – in Form einer parteiübergreifenden Untersuchung – eingeleitet, um bestimmte Aspekte des Verfassungsrahmens für die Justiz zu prüfen. Darüber hinaus wurde durch eine vor Kurzem erfolgte Änderung der Prozessordnung (*Rättegångsbalken*) die Verteilung von Verfahren geregelt. Die Regierung hat eine Gesetzesinitiative eingeleitet, um die Herausforderungen, die sich bei der Digitalisierung des Justizsystems stellen, anzugehen. Insbesondere besteht in Schweden teilweise die Möglichkeit, bestimmte Schritte des Gerichtsverfahrens online abzuwickeln, sowohl was die Einreichung von Klagen als auch die Übermittlung von Ladungen betrifft.

Umfragen zufolge wird Schweden als eines der am wenigsten korrupten Länder in der EU und weltweit wahrgenommen. Das schwedische Strafgesetzbuch (*Brottsbalk*) stellt die meisten Formen der öffentlichen und privaten Korruption unter Strafe. Zwar gibt es keine kodifizierte Gesamtstrategie zur Korruptionsbekämpfung, doch hat die Regierung eine Initiative zur Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung angekündigt. Die öffentlichen Einrichtungen sind für ihre transparente Verwaltung und einen zuverlässigen und funktionierenden Rahmen zur Korruptionsprävention bekannt. Die Lobbyarbeit ist nicht gesetzlich geregelt. Eines der zentralen Elemente des Ansatzes, den Schweden im Bereich der Korruptionsprävention verfolgt, ist das weit ausgestaltete Recht auf Information, und Beamte sind berechtigt, Informationen an die Medien weiterzugeben. Die vorhandenen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern (Whistleblower) werden derzeit daraufhin überprüft, ob sie im Hinblick auf die EU-Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, geändert werden müssen. Auslandsbestechung ist nach wie vor ein Risikobereich.

Schweden verfügt im Bereich der Medienfreiheit und des Medienpluralismus über eine langjährige Regulierungstradition. Seine rechtlichen Garantien in Bezug auf Medienfreiheit und -pluralismus leiten sich sowohl aus dem verfassungsrechtlichen als auch dem gesetzlichen Rahmen ab und scheinen in der Praxis vollständig umgesetzt zu werden. Die Unabhängigkeit der schwedischen Medienaufsicht ist nachhaltig garantiert und in der Verfassung verankert. Hinsichtlich der Transparenz der Eigentumsverhältnisse in den Medien sind keine größeren Probleme bekannt, obwohl es keine spezifischen Regeln für Medienunternehmen gibt. Zudem verfügt Schweden nachweislich über ein solides System zum Schutz von Journalisten. Die Arbeitsbedingungen schwedischer Journalisten zählen weltweit mit zu den besten. Dennoch kam es im Jahr 2020 Berichten zufolge vereinzelt zu physischen und Online-Bedrohungen von Journalisten.

Ein besonderes Merkmal des schwedischen Systems der Gewaltenteilung ist das inklusive und strukturierte Verfahren zur Ausarbeitung von Rechtsvorschriften. Dieses Verfahren kommt derzeit bei der oben erwähnten Prüfung des Verfassungsrahmens für die Justiz zur Anwendung. In diesem Zusammenhang wird auch eine Reform des Verfahrens zur Verfassungsänderung in Erwägung gezogen, deren Ziel darin bestehen soll, den Schutz der Grundstrukturen des demokratischen Systems zu verbessern. Mehrere unabhängige Behörden spielen eine Rolle beim Schutz der Grundrechte, und es wurde ein Reformprozess zur Ausweitung des Mandats der nationalen Menschenrechtsinstitution in Angriff genommen. Darüber hinaus hat die Regierung spezifische Instrumente für den Dialog mit der Zivilgesellschaft eingeführt.

I. JUSTIZSYSTEM

Schweden hat zwei parallele Gerichtsbarkeiten: Die ordentliche Gerichtsbarkeit mit 48 Amtsgerichten, sechs Oberlandesgerichten und dem Obersten Gerichtshof, und die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit zwölf Verwaltungsgerichten, vier Oberverwaltungsgerichten und dem Obersten Verwaltungsgerichtshof. Außerdem gibt es zwei Fachgerichte.¹ Die Staatsgerichtsverwaltung, eine dem Justizministerium nachgeordnete Behörde, ist die zentrale Verwaltungsbehörde für die Gerichte und unter anderem für die Ressourcenzuweisung, den Personalbedarf und die Ausstattung zuständig. Die Regierung² ernennt die Richter³ auf Vorschlag einer unabhängigen Kommission (*Domarnämnden*)⁴. Die schwedische Staatsanwaltschaft⁵ ist eine von der Regierung unabhängige und getrennte Behörde. Die schwedische Rechtsanwaltskammer (*Sveriges Advokatsamfund*) ist eine unabhängige und selbstverwaltete, nach dem Gesetz vorgesehene Vereinigung.⁶

Unabhängigkeit

Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz ist durchweg sehr hoch. Insgesamt sind 80 % der breiten Öffentlichkeit und der Unternehmen der Auffassung, dass die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter in Schweden „sehr gut“ oder „eher gut“ ist.⁷ Diese als sehr hoch wahrgenommene Unabhängigkeit ist seit 2016 insgesamt stabil und hat sich aus Sicht der breiten Öffentlichkeit leicht erhöht.

Es wurde ein Reformprozess zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz eingeleitet. Auf Antrag des Parlaments aus dem Jahr 2018 setzte die Regierung im Jahr 2020 eine Untersuchungskommission⁸ zur „Stärkung des Schutzes der Demokratie und der Unabhängigkeit der Justiz“ ein. Die parteiübergreifende Untersuchung unter dem Vorsitz des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs hat das Mandat, verschiedene Aspekte des schwedischen Rahmens für die Unabhängigkeit der Justiz zu untersuchen und ausgehend

¹ Das Arbeitsgericht und das Geheimdienstgericht (*Försvarsunderrättelsesdomstolen*). Für eine Beschreibung der Justizstruktur siehe CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

² Gesetz Nr. 1390/2010 über die Ernennung ständiger Richter.

³ Die für das Vorschlagen von Richtern zuständige Kommission unterbreitet der Regierung nach einer Beurteilung der Qualifikationen der Bewerber einen begründeten Vorschlag (Rangliste, in der Regel drei Kandidaten), und die Regierung ernennt den Richter. Beabsichtigt die Regierung, einen nicht im Vorschlag der Kommission enthaltenen Kandidaten auszuwählen, muss sie der Kommission die Gelegenheit geben, eine Stellungnahme zu dem Kandidaten abzugeben. In der Praxis ist die Regierung seit Inkrafttreten des Systems im Jahr 2011 immer dem Vorschlag gefolgt.

⁴ Die für das Vorschlagen von Richtern zuständige Kommission setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen: fünf aktuellen oder ehemaligen Richtern, die von den Gerichten vorgeschlagen wurden, zwei Juristen, die außerhalb des Gerichtssystems tätig sind (ein Anwalt wird von der Rechtsanwaltskammer vorgeschlagen, der andere vom schwedischen Verband der lokalen Gebietskörperschaften und Regionen (*Sveriges Kommuner och Landsting*) und dem Zentralamt für staatliche Arbeitgeberangelegenheiten (*Arbetsgivarverket*), sowie zwei Vertretern der Öffentlichkeit. Die Vertreter der Öffentlichkeit werden vom Parlament ernannt (und sind in der Regel Mitglieder des Parlaments), während sieben weitere Mitglieder von der Regierung ernannt werden.

⁵ Gesetz über die Regierungsform, Kapitel 12, Artikel 2.

⁶ Prozessordnung, Kapitel 8.

⁷ Schaubilder 44 und 46, EU-Justizbarometer 2020. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz wird anhand der folgenden Kategorien bewertet: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als „eher gut“ und „sehr gut“ wahr); gering (zwischen 30-39 %), durchschnittlich (zwischen 40-59 %), hoch (zwischen 60-75 %), sehr hoch (mehr als 75 %).

⁸ Die Einsetzung einer Untersuchungskommission ist in Schweden häufiger Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens; siehe Abschnitt IV.

hiervon Vorschläge für Gesetzes- und Verfassungsänderungen zu unterbreiten.⁹ Die Kommission prüft, ob die Anzahl und das Ruhestandsalter der Richter des Obersten Gerichtshofs und des Obersten Verwaltungsgerichts in der Verfassung geregelt werden sollten.¹⁰ Dem Mandat der Kommission zufolge findet diese Prüfung unter anderem auch vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs statt¹¹. Gemäß dem Mandat bestünde das Ziel darin, die Richter vor einer möglichen Einmischung durch eine Herabsetzung des Ruhestandsalters in Form eines einfachen Gesetzes zu schützen. Bei der Frage der Regulierung der Anzahl der Richter in den beiden Obersten Gerichtshöfen wird auf die in der schwedischen Lehre stattfindende Diskussion einzugehen sein, in deren Rahmen darauf hingewiesen wurde, dass eine Erhöhung oder Verringerung der Richterzahl als Mittel der politischen Einflussnahme genutzt werden könnte. Darüber hinaus prüft die Kommission, ob die Unabhängigkeit der Staatsgerichtsverwaltung gestärkt werden sollte.¹² Sollte die Kommission eine solche Stärkung für gerechtfertigt halten, könnte sie im Rahmen ihres Mandats die Einrichtung eines Rats für das Justizwesen oder eines Ausschusses der Staatsgerichtsverwaltung¹³, der sich hauptsächlich aus Richtern zusammensetzt, vorschlagen und damit den Empfehlungen des Europarates folgen¹⁴. Die Arbeit der Kommission befindet sich in einem frühen Stadium und wird eine Prüfung der bestehenden Systeme in anderen EU-Mitgliedstaaten beinhalten. Die Ergebnisse werden im Februar 2023 vorgelegt. Besonders erwähnenswert ist die inklusive Methode, die bei der Vorbereitung dieser Reform zur Anwendung kommt, einschließlich des parteiübergreifenden Verfahrens und der besonderen Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs.

Die Verteilung von Verfahren wurde gesetzlich geregelt. Gemäß der geänderten Prozessordnung muss die Verteilung von Verfahren anhand von objektiven, vom Gericht im Voraus festgelegten Kriterien erfolgen und darf nicht geeignet sein, den Ausgang oder Verlauf des betreffenden Verfahrens zu beeinflussen.¹⁵ Damit wird die bereits bestehende Praxis geregelt und sichergestellt, dass die Standards für die Verteilung von Verfahren im Einklang mit den Empfehlungen des Europarats gesetzlich festgelegt werden.¹⁶ Die konkreten Einzelheiten der Verteilung von Verfahren werden weiterhin in den Geschäftsordnungen oder ähnlichen Regelwerken der Gerichte geregelt.¹⁷

⁹ Die Kommission prüft auch das Verfahren zur Verabschiedung von Verfassungsänderungen (siehe Abschnitt IV) und befasst sich mit möglichen Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit für terroristische Vereinigungen. Schwedische Regierung, Kommissionsreglement: „Stärkung des Schutzes der Demokratie und der Unabhängigkeit der Justiz“.

¹⁰ Gegenwärtig gelten für Richter die allgemeinen Ruhestandsregelungen nach dem Kündigungsschutzgesetz.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juni 2019, *Kommission/Polen*, C-619/18. Siehe S. 7 des Kommissionsreglements.

¹² Die Untersuchungskommission prüft außerdem, ob der Oberste Gerichtshof und der Oberste Verwaltungsgerichtshof die Möglichkeit erhalten sollten, in bestimmten Fällen in Form eines gemeinsamen Sondergerichts zusammenzutreten.

¹³ Die Staatsgerichtsverwaltung wird derzeit von einem von der Regierung ernannten Generaldirektor geleitet.

¹⁴ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 26-27.

¹⁵ Prozessordnung, Kapitel 4, Artikel 11a.

¹⁶ Gemäß der Empfehlung des Europarats müssen die Systeme für die Verteilung der Verfahren innerhalb eines Gerichts auf objektiven, zuvor festgelegten Kriterien beruhen, damit das Recht auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter gewährleistet ist. Siehe insbesondere Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 24. CCJE Opinion N19 (2016) – The Role of Court Presidents; ENCJ Minimum Judicial Standards IV – Allocation of Cases: ENCJ-Bericht, 2013-2014.

¹⁷ Beitrag des schwedischen Obersten Gerichtshofs für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 5.

Qualität

Die Staatsgerichtsverwaltung hat zusätzliche Ressourcen angefordert, um das gestiegene Fallaufkommen bewältigen zu können. Nachdem sowohl die Ressourcen der Polizei als auch die der Staatsanwaltschaft zur Stärkung ihrer Ermittlungskapazitäten aufgestockt wurden¹⁸, hat die Zahl der neuen Strafverfahren bei den erstinstanzlichen Gerichten erheblich zugenommen. Zur Bewältigung dieses gestiegenen Fallaufkommens hat die Staatsgerichtsverwaltung eine Aufstockung der Finanzmittel der Gerichte für die Jahre 2021 bis 2023¹⁹ für zusätzliches Gerichtspersonal, Aus- und Fortbildungen und Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Gerichte²⁰ angefordert.

Derzeit laufen Bemühungen, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung der digitalen Kommunikation in der schwedischen Justiz anzugehen. Die Möglichkeit, bestimmte Schritte des Gerichtsverfahrens online abzuwickeln, steht in Schweden nach wie vor sowohl für die Einreichung von Klagen als auch für die Übermittlung von Ladungen nur teilweise zur Verfügung und es besteht keine Möglichkeit, Verfahren online zu verfolgen.²¹ Zudem existiert kein Online-Zugang zu erstinstanzlichen Gerichtsurteilen.²² Um die digitale Kommunikation in Gerichtsverfahren zu ermöglichen und zu erleichtern und das Dienstleistungsangebot für die Bürger zu verbessern, hat die Regierung einen Gesetzentwurf eingebracht, der erstmals im August 2019 vorgelegt wurde und der unter anderem die Möglichkeit vorsieht, Dokumente zur Einleitung zivilrechtlicher und bestimmter anderer Verfahren und digitale Vollmachten online einzureichen und damit unnötigen Papierverbrauch zu vermeiden.²³ Der Vorschlag wurde dem Parlament im Juni 2020 vorgelegt. Im Falle einer Annahme sollen die meisten Bestimmungen im Januar 2021 in Kraft treten.

Effizienz

Trotz einer besonders hohen Zahl neuer Verwaltungssachen ist das schwedische Justizsystem hinsichtlich seiner Effizienz nicht besonders gefordert. Das schwedische System schneidet hinsichtlich der Dispositionszeiten sowohl bei streitigen zivil- und handelsrechtlichen Verfahren als auch bei Verwaltungssachen durchschnittlich ab. Die Zahl der neuen Verwaltungssachen ist besonders hoch, und die Zahl der anhängigen Verwaltungssachen hat seit 2016 weiter leicht zugenommen. Die Abschlussquote bei Verwaltungssachen ist im Ergebnis in den Jahren 2016 und 2017 zurückgegangen, zeigt aber 2018 einen Aufwärtstrend und nähert sich wieder 100 %, wobei die durchschnittliche Verfahrensdauer von Verwaltungssachen immer noch relativ niedrig ist.²⁴ Da es keinen allgemeinen Lockdown gab, haben die Gerichte während der COVID-19-Pandemie weitgehend normal weitergearbeitet, wobei einige Verhandlungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit abgesagt oder verschoben wurden.²⁵

¹⁸ In den Jahren 2018 und 2019 wurden bei der Staatsanwaltschaft circa 90 neue Stellen geschaffen, davon 40 neue Staatsanwaltsstellen.

¹⁹ Es wurden 60 Mio. EUR (628 Mio. SEK) für die Gerichte angefordert sowie zusätzliche Finanzmittel für Prozesskostenhilfe und Migrationsgerichte (*Migrationsdomstolar*).

²⁰ Staatsgerichtsverwaltung, stetige Zunahme des Fallaufkommens an den schwedischen Gerichten.

²¹ Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2020.

²² Schaubild 28, EU-Justizbarometer 2020.

²³ Schwedische Regierung, Digitale Kommunikation in Gerichtsverfahren.

²⁴ Schaubilder 2-15, EU-Justizbarometer 2020.

²⁵ Z. B. Staatsgerichtsverwaltung, Statistiken aufgrund des Coronavirus.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Ein rechtlicher und institutioneller Rahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Korruption ist in Schweden weitgehend vorhanden. Zwar gibt es keine gesetzlich geregelte Gesamtstrategie zur Korruptionsbekämpfung, doch plant die Regierung die Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung. Mit den präventiven und repressiven Maßnahmen in Bezug auf Korruption befassen sich mehrere Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften, Sondervorschriften für staatliche Stellen sowie die Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Die nationale Einheit für Korruptionsbekämpfung (*Korruptionssenheten*) ist eine spezielle Dienststelle der schwedischen Staatsanwaltschaft und für alle Ermittlungen im Bereich der Korruption und Auslandsbestechung zuständig. Als Teil der schwedischen Polizeibehörde hat die nationale Einheit für Korruptionsbekämpfung die Aufgabe, in Korruptionsdelikten zu ermitteln, und nimmt auch eine präventive Funktion wahr, indem sie die verschiedenen staatlichen Behörden bei der Ausarbeitung von Antikorruptionsrichtlinien unterstützt. Weitere Behörden wie der Oberste Rechnungshof, die nationale Wettbewerbsbehörde, der nationale Beirat für Kriminalitätsverhütung und die Finanzpolizei (die schwedische FIU und Teil der Polizeibehörde) sind für die Verhütung, für die Funktionen Forensik und Revision, sowie für die Ermittlungen im Bereich der Korruption zuständig.

Schweden belegt im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International mit 85 von 100 Punkten Platz 3 in der EU und weltweit Platz 4. Laut dem Eurobarometer Spezial zur Korruption von 2020 sind 40 % der Befragten der Auffassung, dass Korruption in Schweden weitverbreitet sei (EU-Durchschnitt: 71 %), und 9 % der Menschen vertreten die Auffassung, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %).²⁶ 30% der befragten Unternehmen erklären, dass Korruption weitverbreitet sei (EU-Durchschnitt: 63 %), während 12 % die Auffassung vertreten, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 37 %). 55 % der Befragten sind der Ansicht, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 48% der Unternehmen die Auffassung vertreten, dass Personen und Unternehmen, die der Bestechung eines hochrangigen Beamten überführt werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).²⁷

Schweden verfügt weitgehend über den rechtlichen Rahmen für die strafrechtliche Ahndung von Korruptionsdelikten. Das schwedische Strafgesetzbuch²⁸ regelt Straftatbestände wie Bestechung und Bestechlichkeit, unerlaubte Einflussnahme und fahrlässige Finanzierung von Bestechung. Bestechung und Bestechlichkeit können mit einer Geldbuße oder mit einer Haftstrafe von höchstens zwei Jahren bestraft werden (fünfjährige Verjährungsfrist). Schwere Bestechung/Bestechlichkeit ist mit einer Gefängnisstrafe von sechs Monaten bis zu sechs Jahren bedroht (Verjährungsfrist von zehn Jahren). Außerdem sind im Strafgesetzbuch Straftatbestände wie Fehlverhalten in einem öffentlichen Amt oder Verletzung der Schweigepflicht geregelt. Darüber hinaus sieht das 1994 verabschiedete öffentliche Beschäftigungsgesetz (*Lag om offentlig anställning*) eine disziplinarrechtliche Haftung für Pflichtverletzungen in Form von Abmahnungen oder Lohnkürzungen vor. Außerdem untersagt das Gesetz Beschäftigten die Teilnahme an Aktivitäten, die das

²⁶ Eurobarometer 502 (2020).

²⁷ Eurobarometer 482 (2019).

²⁸ Kapitel 10, Artikel 5c des Strafgesetzbuchs <https://www.government.se/press-releases/2020/01/an-up-to-date-english-translation-of-the-swedish-criminal-code/>.

Vertrauen in ihre dienstliche Unparteilichkeit beeinträchtigen oder dem Ruf der Behörde schaden könnten.²⁹

Zwar gibt es keine umfassend kodifizierte nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung, doch hat die Regierung eine Initiative zur Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung angekündigt. Der Aktionsplan soll Ende 2020 vorgelegt werden; die Gespräche mit den zuständigen Behörden befinden sich derzeit noch in einem frühen Stadium. Ziel ist es, die bestehende präventive Arbeit einer Überprüfung zu unterziehen und den Bedarf an neuen Maßnahmen im Kampf gegen die Korruption zu ermitteln, beispielsweise eine effektivere und effizientere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Behörden.

Die Zuständigkeit für die Korruptionsbekämpfung und -verhütung ist auf mehrere Behörden verteilt. Die Agentur für öffentliche Verwaltung (*Statskontoret*) leitet seit 2017 ein nationales Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung, ist in der Forschung und in der politischen Koordinierung aktiv und leistet damit wichtige Beiträge im Bereich der verantwortungsvollen Regierungsführung und der Korruptionsbekämpfung.³⁰ Der Oberste Rechnungshof, dessen Kompetenzen Fachkenntnisse im Bereich der Forensik und Revision umfassen, führt Kontrollen (mit und ohne Finanzbezug) innerhalb der Organisationen des öffentlichen Sektors durch. Der nationale Beirat für Kriminalitätsverhütung (*Brottsförebyggande rådet*) fungiert als Fachgremium der Regierung innerhalb des Justizsystems.³¹ Der schwedische Verband der lokalen Gebietskörperschaften und Regionen (SALAR)³² hat eine Reihe von Workshops zur Korruptionsprävention koordiniert. Darüber hinaus fungiert die Finanzpolizei als schwedische Financial Intelligence Unit (FIU) und beteiligt sich an Ermittlungen innerhalb der Polizeibehörde. Nach Angaben des schwedischen nationalen Beirats für Kriminalitätsverhütung (BRÅ) wurden im Jahr 2018³³ 297 Fälle von Bestechlichkeit und 143 Fälle von Bestechung gemeldet. Auslandsbestechung ist nach wie vor ein Risikobereich, da Schweden zu den Ländern mit der höchsten Pro-Kopf-Anzahl an multinationalen Unternehmen zählt und die Verfolgung von Auslandsbestechung durch die Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit und das Prinzip der Verantwortlichkeit des Unternehmens eingeschränkt wird.³⁴

Die nationale Antikorruptionseinheit (NACU) der Staatsanwaltschaft ist für alle strafrechtlichen Ermittlungen im Zusammenhang mit Korruption und Auslandsbestechung zuständig. Rund zehn Staatsanwälte und zwei Wirtschaftsprüfer arbeiten in der Einheit, die sich ausschließlich auf Korruptionsdelikte konzentriert. Die Anzahl der untersuchten und strafrechtlich verfolgten Fälle hat die verfügbaren Analysekapazitäten und Ressourcen der Agentur vor Herausforderungen gestellt und es bestand die Gefahr, dass Fälle nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist bearbeitet werden

²⁹ Wird ein Bestechungsdelikt bei der Ausübung einer Geschäftstätigkeit begangen, kann dies mit einer Geldbuße zwischen 5000 SEK und 500 Mio. SEK geahndet werden.

³⁰ Weitere Informationen finden Sie unter: <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/myndighetsnatverket-mot-korruption/>. Die Agentur veranstaltet 4 bis 6 Netzwerktreffen pro Jahr. Im Jahr 2019 nahmen insgesamt 150 Behörden an den vom Netzwerk veranstalteten Meetings teil.

³¹ BRÅ-Experten nehmen derzeit an einer Arbeitsgruppe der Regierung teil, die sich mit der Kultur des Schweigens in schwedischen Organisationen und insbesondere mit dem Einsatz von und dem Umgang mit z. B. Hinweisgebern befasst.

³² SALAR ist gleichzeitig Arbeitgeberorganisation (einschließlich Kommunen und Regionen) und oberste Vertreterin und Fürsprecherin der lokalen Gebietskörperschaften.

³³ BRÅ, Bearbeitete Straftaten.

³⁴ Siehe in diesem Sinne auch OECD (2017), Sweden's Laws on Corporate Responsibility for International Bribery need Urgent Reform.

konnten. Die nationale Einheit zur Korruptionsbekämpfung (NACPU) wurde mit dem Ziel geschaffen, die nationalen Zuständigkeiten für die Untersuchung von Korruptionsdelikten an einer zentralen Stelle zu bündeln; sie umfasst 27 Mitarbeiter, davon 14 Polizisten, 6 zivile Ermittler und 4 forensische Wirtschaftsprüfer. Neben der Untersuchung von Korruptionsdelikten unterstützt sie Behörden bei der Ausarbeitung von Antikorruptionsstrategien und wird damit auch präventiv tätig. Die NACPU bietet zudem verschiedenen Behörden und Organisationen in Schweden Schulungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung an.

Einige Kategorien von Beamten sowie Parlamentsmitglieder und Minister sind zur Abgabe von Vermögenserklärungen verpflichtet. Das Gesetz (2018:1625) über die Meldepflichten bestimmter Beamter in Bezug auf die von ihnen gehaltenen Finanzinstrumente enthält Bestimmungen, die Minister und bestimmte Beamte in Behörden, Kommunen und Regionen verpflichten, ihre Bestände an Finanzinstrumenten offenzulegen. Minister müssen ihren Bestand an Finanzinstrumenten den Regierungsstellen melden. Auch Mitglieder der Leitungen von Behörden sind meldepflichtig, wenn die betreffende Behörde über Insiderinformationen verfügt. Die Regierung entscheidet, welche öffentlichen Behörden einer solchen Meldepflicht unterliegen. Diese Behörden entscheiden wiederum, welche ihrer Beamten außerhalb der Leitung meldepflichtig sind; dabei stellen sie darauf ab, inwieweit diese Beamten auf Insiderinformationen zugreifen können. Auch Gemeinden und Regionen müssen entscheiden, welche ihrer Behörden der Meldepflicht unterliegen. Die Mitglieder des Parlaments müssen bestimmte Vermögensgüter innerhalb von vier Wochen, nachdem der Riksdag nach den Wahlen zum ersten Mal zusammengetreten ist, melden. Die in den Erklärungen der Parlamentsmitglieder enthaltenen Informationen werden in ein von der Riksdag-Verwaltung geführtes, öffentliches Verzeichnis aufgenommen. Nach Ende der vollen Legislaturperiode werden die Daten aus dem Verzeichnis gelöscht. Zudem gilt der Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten, was bedeutet, dass die Erklärungen der Mitglieder des Parlaments auf Anfrage auch zugänglich gemacht werden müssen.

Es wurden Maßnahmen ergriffen, um den Schutz von Hinweisgebern zu gewährleisten und die Meldung von Korruption voranzubringen. Nach dem Whistleblowing-Gesetz Nr. 749 /2016 dürfen Arbeitgeber Arbeitnehmer(innen) oder Leiharbeiter(innen), die Informationen über ernsthaftes Fehlverhalten nach außen melden, keinen Repressalien aussetzen.³⁵ Der Schutz besteht aus mehreren Komponenten: der Freiheit, Informationen weiterzugeben, der Freiheit, sich Informationen und Erkenntnisse zu verschaffen, und dem Recht auf Anonymität. Ende Mai 2019 leitete die Regierung eine Überprüfung ein, um die Umsetzung der EU-Whistleblower-Richtlinie vorzubereiten und um zu ermitteln, ob die Richtlinie Änderungen des schwedischen Rechts erforderlich macht.³⁶

In Bezug auf hochrangige Beamte wurden Vorschriften zur Regelung des „Drehtüreffekts“ eingeführt, während die Lobbyarbeit weiterhin nicht geregelt ist. Die

³⁵ Darüber hinaus hat nach dem Gesetz über die Pressefreiheit (*Tryckfrihetsförordningen*) und dem Grundgesetz über die freie Meinungsäußerung (*Ytrandefrihetsgrundlagen*) jeder das Recht, ungestraft Informationen zu jedem beliebigen Thema zur Veröffentlichung bereitzustellen.

³⁶ Nach Angaben der Behörden haben einige Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, keine Entsprechung im schwedischen Recht, z. B. was die Verpflichtung von Unternehmen einer bestimmten Größe, interne Kanäle für die Meldung von Verstößen einzurichten, angeht. Darüber hinaus schützt die Richtlinie eine größere Personengruppe als das Whistleblowing-Gesetz. (Beitrag aus Schweden für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020).

Verordnung zur Regelung des „Drehtüreffekts“ wurde 2018 verabschiedet³⁷ und enthält Beschränkungen für Minister, Kabinettsmitglieder und Staatssekretäre, die eine Beschäftigung oder Aufgaben in Einrichtungen außerhalb der Regierung/des öffentlichen Sektors wahrnehmen. Diese Verordnung gilt für einen „fliegenden“ Wechsel zu nichtstaatlichen Aktivitäten und umfasst auch die Fälle, in denen Minister und Staatssekretäre eine neue Aufgabe oder Beschäftigung im Bereich der nichtstaatlichen Aktivitäten annehmen oder ein Unternehmen gründen möchten. Unter „nichtstaatliche Aktivitäten“ fallen alle Tätigkeiten, in denen der Staat nicht die zuständige Behörde ist. Die Regelung gilt auch für Unternehmen, die sich ganz oder teilweise in staatlicher Hand befinden. Ein besonderer Kontrollausschuss (Ausschuss zur Überprüfung der Beschränkungen hinsichtlich des Wechsels von Kabinettsmitgliedern und Staatssekretären) wird aktiv, wenn ein Kabinettsmitglied oder ein Staatssekretär in einen Tätigkeitsbereich wechselt, bei dem auf Arbeitgeberseite nicht die Regierung steht. Was die Lobbyarbeit betrifft, besteht keine spezifische Verpflichtung zur Eintragung von Lobbyisten oder zur Meldung von Kontakten zwischen Beamten und Lobbyisten. Die GRECO hat festgestellt, dass es in Schweden keine Rechtsvorschriften gibt, die den Kontakt zu Lobbyisten regeln, und hat auf den Trend aufmerksam gemacht, dass ehemalige Beamte Tätigkeiten als Lobbyisten aufnehmen.³⁸

Eines der zentralen Elemente des Ansatzes, den Schweden im Bereich der Korruptionsprävention verfolgt, ist das weit ausgestaltete Recht auf Information. Beamte haben das Recht, Informationen an die Medien weiterzugeben, die Öffentlichkeit hat das Recht, an den Sitzungen der Beschlussorgane (Parlament, Bezirksratsversammlungen) teilzunehmen und Gerichtsverhandlungen beizuwohnen. Die Einschränkungen dieses Prinzips, die dem Schutz einer begrenzten Anzahl wichtiger öffentlicher und privater Interessen dienen, sind gesetzlich klar geregelt.³⁹

III. MEDIENPLURALISMUS

Der schwedische Rechtsrahmen zum Medienpluralismus basiert auf den Garantien, die sich sowohl aus dem Verfassungsrahmen⁴⁰ als auch aus dem Sekundärrecht ableiten. Die Verfassung garantiert im Grundgesetz über die freie Meinungsäußerung und im Gesetz über die Pressefreiheit das Recht auf freie Meinungsäußerung. Stellung und Zuständigkeit der Medienaufsicht – der schwedischen Presse- und Rundfunkbehörde (*Myndigheten för press, radio och tv*) – werden sowohl in der Verfassung⁴¹ als auch im Rundfunk- und Fernsehgesetz⁴² geregelt. Das schwedische Rechtssystem enthält keine branchenspezifischen Gesetze zur Regelung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse in den Medien.⁴³

Schweden verfügt über effektive rechtliche Garantien für die Unabhängigkeit der Medienaufsicht. Die schwedische Presse- und Rundfunkbehörde (*Myndigheten för Press,*

³⁷ Regeringen, Karens införs för statsråd och statssekreterare. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/karens-infors-for-statsrad-och-statssekreterare/>.

³⁸ GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht.

³⁹ Gesetz über die Pressefreiheit.

⁴⁰ Die schwedische Verfassung besteht aus vier Grundgesetzen: dem Gesetz über die Regierungsform (*Regeringsformen*), dem Thronfolgegesetz (*Successionsordningen*), dem Gesetz über die Pressefreiheit und, insbesondere in Bezug auf die Schwedische Rundfunkkommission, dem Grundgesetz über die freie Meinungsäußerung.

⁴¹ Relevante Teile der Verfassung: das Gesetz über die Regierungsform und das Grundgesetz über die freie Meinungsäußerung.

⁴² Rundfunk- und Fernsehgesetz.

⁴³ Schweden belegt im World Press Freedom Index 2020 von Reporter ohne Grenzen den vierten Rang.

TV, och Radio) hat den Status einer unabhängigen Verwaltungsbehörde.⁴⁴ Die Behörde ist gesetzlich verpflichtet, die freie Meinungsäußerung, Vielfalt, Unabhängigkeit und Zugänglichkeit zu fördern. Innerhalb der Behörde gibt es zwei unabhängige Entscheidungsorgane: die Schwedische Rundfunkkommission und den Rat für Mediensubventionen. Die jüngste Ausgabe des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (MPM 2020)⁴⁵ weist ein sehr geringes Risiko aus, was die Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit der schwedischen Medienaufsicht anbelangt. Im Jahr 2018 wurde eine Untersuchung eingeleitet, um die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) in Schweden zu prüfen, einschließlich der Bestimmungen zur Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden.⁴⁶ Der daraus hervorgehende Bericht⁴⁷, der der Regierung im August 2019 vorgelegt wurde, gelangte zur Schlussfolgerung, dass das schwedische Verwaltungsmodell ein hohes Maß an Unabhängigkeit für alle schwedischen Behörden, einschließlich der Medienbehörde, vorsieht. Dem Bericht zufolge und wie auch von den Vertretern der schwedischen Presse- und Rundfunkbehörde bestätigt wurde, ergibt sich die wichtigste Garantie aus Kapitel 12, Artikel 2 des Gesetzes über die Regierungsform, in dem der allgemeine Grundsatz der Unabhängigkeit der schwedischen Verwaltungsbehörden verankert ist.⁴⁸ Schweden befindet sich derzeit in der Phase der Umsetzung der überarbeiteten AVMD. Im Zuge dessen könnte es zu weiteren Gesetzesänderungen kommen, die darauf abzielen, die Unabhängigkeit der Medienaufsicht, insbesondere im Zusammenhang mit der Ernennung ihrer Mitglieder, zu stärken.⁴⁹ Den Angaben der Vertreter der schwedischen Presse- und Rundfunkbehörde zufolge ist zudem mit einer Budgeterhöhung zu rechnen.⁵⁰

Schweden verfügt im Medienbereich über einen gut etablierten Selbstregulierungsrahmen. Das System ist vollkommen freiwillig und wird von vier Presseorganisationen und vier Rundfunkanstalten finanziert.⁵¹ Der Presseombudsman (*Allmänhetens Pressombudsman*), der für die Bearbeitung von Beschwerden über den redaktionellen Inhalt von Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunkmedien und deren Websites und Social-Media-Auftritten zuständig ist, wird von einem Ausschuss ernannt, der sich aus dem Bürgerbeauftragten des schwedischen Parlaments, dem Vorsitzenden der schwedischen Anwaltskammer und dem Vorsitzenden des nationalen Presseklubs zusammensetzt. Der Presseombudsman gewährleistet die Einhaltung des selbstregulierenden Ethikkodex für

⁴⁴ Geregelt im Gesetz über die Regierungsform, dem Grundgesetz über die freie Meinungsäußerung und dem Rundfunk- und Fernsehgesetz.

⁴⁵ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020.

⁴⁶ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) eine Reihe spezifischer Garantien für die Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden festlegt.

⁴⁷ Bericht aus dem Jahr 2019: „Ein modernisiertes Rundfunk- und Fernsehgesetz – Umsetzung der Änderungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“.

⁴⁸ Gemäß Artikel 2 darf „keine Behörde, einschließlich des Riksdag (das Parlament), und kein Entscheidungsorgan einer lokalen Behörde bestimmen, wie eine Verwaltungsbehörde in einem bestimmten Fall über die Ausübung der öffentlichen Gewalt gegenüber einer Einzelperson oder einer lokalen Behörde oder über die Anwendung des Rechts zu entscheiden hat.“

⁴⁹ Beitrag von Schweden für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Ziffern 28-29.

⁵⁰ Informationen, die anlässlich des virtuellen Länderbesuchs in Schweden im Rahmen der Erstellung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingeholt wurden.

⁵¹ Dazu gehören der Schwedische Medienverlegerverband (*Medier i Sverige*), der Verband der Zeitschriftenverleger (*Sveriges Tidskrifter*), der Schwedische Journalistenverband (*Journalistförbundet*), der nationale Presseklub, das Schwedische Radio (SR), das Schwedische Fernsehen (SVT), die Schwedische Gesellschaft für Bildungsfernsehen (UR) und TV4.

Presse, Rundfunk und Fernsehen.⁵² Einsprüche gegen die Entscheidungen des Presseombudsmanns werden vom Medienrat geprüft, der sich aus vier Richtern, 16 Vertretern der am Selbstregulierungssystem beteiligten Medienorganisationen und 12 Vertretern der breiten Öffentlichkeit zusammensetzt.

Das schwedische Rechtssystem enthält keine medienspezifischen Vorschriften zur Regelung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse in den Medien. Wie aus dem MPM 2020⁵³ hervorgeht, sind alle Unternehmen zur Einhaltung des allgemeinen Rahmens, der auf dem schwedischen Gesetz über die Transparenz finanzieller Beziehungen (Transparenzgesetz) basiert und von den Unternehmen Transparenz hinsichtlich der Eigentumsstrukturen fordert, verpflichtet. Außerdem müssen sie das Wettbewerbsgesetz einhalten, das die Eigentumskonzentration regelt. Nach diesem Gesetz müssen alle schwedischen Unternehmen die schwedische Wettbewerbsbehörde (*Konkurrensverket*) über ihre Eigentumsstruktur informieren und Jahresberichte vorlegen, die auch Informationen zu den Eigentumsverhältnissen beinhalten. Diese Berichte sind öffentlich zugänglich zu machen (unter anderem durch Veröffentlichung auf den Websites der Unternehmen). Wegen des Fehlens eines medienspezifischen Rahmens weist der MPM 2020 jedoch ein mittleres Risiko für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse in den Medien aus. Gleichzeitig gab es nach Angaben der Vertreter der schwedischen Presse- und Rundfunkbehörde⁵⁴ keine Bedenken hinsichtlich der Identifizierung der Eigentümer von Mediendiensten.⁵⁵

Schweden verfügt über einen robusten Rahmen für den Schutz und die Berufsausübung von Journalisten. Die Arbeitsbedingungen schwedischer Journalisten zählen weltweit mit zu den besten. Was die redaktionelle Unabhängigkeit in Schweden angeht, weist der MPM 2020 ein geringes Risiko aus⁵⁶. Das Gesetz über die Pressefreiheit sieht in diesem Zusammenhang die autonome Ernennung und Entlassung von Chefredakteuren vor. Darüber hinaus haben zahlreiche Medien und Journalistenverbände Selbstregulierungsinitiativen im Zusammenhang mit der redaktionellen Unabhängigkeit vorangetrieben. Diffamierung wird in Schweden unter Strafe gestellt und so können nach dem Gesetz über die Pressefreiheit (Kapitel 7) und dem Grundgesetz über die freie Meinungsäußerung (Kapitel 5) in Verbindung mit dem schwedischen Strafgesetzbuch Diffamierung und Beleidigung, die durch Print- und audiovisuelle Medien begangen werden, mit einer Haftstrafe belegt werden.⁵⁷ Nach Angaben des Internationalen Presseinstituts⁵⁸ müssen die schwedischen Medien jedoch nur in seltenen Fällen mit einer strafrechtlichen Verfolgung wegen Diffamierung rechnen, da die oben genannten Gesetze zahlreiche Anforderungen an die Durchführung derartiger Verfahren stellen. Wie jedoch einige Quellen, darunter auch Reporter ohne Grenzen⁵⁹ und der schwedische nationale Beirat für Kriminalitätsverhütung (BRÅ)⁶⁰ berichteten, wurden einige

⁵² Verfügbar unter: <https://medieombudsmannen.se/about-the-media-ombudsman/code-of-ethics-for-press-radio-and-television-in-sweden/#>.

⁵³ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020.

⁵⁴ Informationen, die anlässlich des virtuellen Länderbesuchs in Schweden im Rahmen der Erstellung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingeholt wurden.

⁵⁵ Es ist darauf hinzuweisen, dass die überarbeitete AVMD-Richtlinie die Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesetzgebungsmaßnahmen ermutigt, nach denen ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich machen müssen.

⁵⁶ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020.

⁵⁷ Mapping of decriminalisation of defamation (2020).

⁵⁸ International Press Institute, Media Laws Database, verfügbar unter: <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/>.

⁵⁹ Reporter ohne Grenzen, Schweden.

⁶⁰ BRÅ, Drohungen und Gewalt.

Journalisten aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit bedroht. Die Zahl der Journalisten, die missbräuchlichen oder herabwürdigenden Online-Kommentaren ausgesetzt sind, ist von 80 % im Jahr 2013 auf etwa 70 % im Jahr 2019 zurückgegangen⁶¹. Im Jahr 2019 vermeldete die Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit⁶² keine Warnungen zu Schweden. Im Jahr 2020 wurden auf der Plattform drei Warnungen veröffentlicht, die sich sowohl auf physische als auch auf Online-Angriffe gegen Journalisten bezogen.⁶³ Die schwedische Polizeibehörde hat spezifische Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, auch im Bereich der gegen Journalisten verübten Straftaten, ergriffen. Hierzu zählen die Einrichtung nationaler Kontaktstellen, zusätzliches Personal zur Unterstützung der Opfer solcher Straftaten und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel⁶⁴, um in Verbrechen gegen die Demokratie und Hassdelikten effektiver ermitteln zu können.⁶⁵ Eine von der Regierung im Mai 2020 eingesetzte Einmann-Kommission⁶⁶ prüft derzeit unter anderem den strafrechtlichen Schutz bestimmter, gesellschaftlich besonders relevanter Funktionen, einschließlich von Journalisten. Im Rahmen dieses Verfahrens wird voraussichtlich geprüft, ob die Redefreiheit durch weitere rechtliche Garantien geschützt werden muss.⁶⁷ Darüber hinaus steht den schwedischen Journalisten ein robuster Rahmen für den Zugang zu Informationen zur Verfügung. Dem MPM 2020⁶⁸ zufolge sind der Zugang zu Informationen sowie Zugangsbeschränkungen aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre und der Vertraulichkeit gesetzlich klar geregelt, und Interessenträger wie der schwedische Presseombudsmann sind der Auffassung, dass dieses Recht in der Praxis in vollem Umfang respektiert und gut umgesetzt wird.⁶⁹

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Schweden verfügt über ein parlamentarisches Einkammer-Regierungssystem, in dem ein Gesetzgebungsrat für die vorgelagerte Prüfung der Verfassungsmäßigkeit zuständig ist, während die Gerichte in konkreten Fällen eine nachgelagerte Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vornehmen können. Legislativvorschläge können vom Parlament oder von der Regierung vorgelegt werden, wobei in der Praxis die überwiegende Mehrheit der Vorschläge von der Regierung stammen. Der Justizkanzler, die Bürgerbeauftragten des

⁶¹ JMG, Kontinuierlicher Hass und Drohungen gegen schwedische Journalisten.

⁶² Europarat, Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten – Schweden.

⁶³ Die gemeldeten Fälle betrafen: die Drohungen und Hassreden in sozialen Medien (einschließlich Todesdrohungen) gegen einen Karikaturisten nach der Veröffentlichung seiner satirischen Zeichnung, den Tod des Chefredakteurs des Online-Nachrichtenmagazins Balochistan Times (die Ergebnisse der ersten Autopsie waren nicht eindeutig und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sein Tod im Zusammenhang mit seiner beruflichen Tätigkeit stand) und den Angriff auf einen Blogger tschetschenischer Herkunft, höchstwahrscheinlich im Zusammenhang mit seinen Online-Aktivitäten.

⁶⁴ Circa 970 000 EUR (10 Mio. SEK).

⁶⁵ Beitrag von Schweden für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Ziffern 33-36.

⁶⁶ Schwedische Regierung, Die Regierung führt Gespräche mit der Medienbranche und der Polizei über Drohungen und Hass gegen Journalisten.

⁶⁷ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Europarat empfohlen hat, einen umfassenden Rechtsrahmen im Einklang mit europäischen Standards zu schaffen, der es Journalisten und anderen Akteuren der Medienbranche ermöglicht, effektiv und ohne Angst zum öffentlichen Diskurs beizutragen. Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees des Europarats.

⁶⁸ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020.

⁶⁹ Informationen, die anlässlich des virtuellen Länderbesuchs in Schweden im Rahmen der Erstellung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingeholt wurden.

Parlaments und der Gleichstellungsbeauftragte spielen eine wichtige Rolle im schwedischen Gewaltenteilungssystem.

Die Verabschiedung von Rechtsvorschriften erfolgt in einem hochgradig inklusiven Verfahren. Der Prozess der Ausarbeitung von Gesetzen beginnt mit der Untersuchungsphase, in der der Gegenstand des künftigen Gesetzes zunächst geprüft und bewertet wird, und zwar üblicherweise durch Beamte des zuständigen Ministeriums, eine von der Regierung unabhängige Untersuchungskommission oder einen Gutachter (Ein-Mann-Untersuchungskommission).⁷⁰ Am Ende der Untersuchungsphase steht die Vorlage eines Entwurfes für einen Legislativvorschlag. Gemäß der schwedischen Verfassung⁷¹ müssen die betroffenen Behörden und Interessenträger die Gelegenheit erhalten, während eines Zeitraums von üblicherweise drei Monaten im Rahmen des sogenannten Befassungsverfahrens Stellung zu nehmen. Dieses Verfahren richtet sich zwar an die betroffenen Behörden und Interessenträger, steht aber auch allen anderen Organisationen oder Einzelpersonen offen. Der genannte Vorschlag und die eingegangenen Stellungnahmen werden auf der Website der Regierung veröffentlicht. Auf Grundlage des Ergebnisses des Untersuchungs- und Verweisungsverfahrens erstellt die Regierung ihren Gesetzesentwurf. Dieses Verfahren umfasst die Erstellung einer Folgenabschätzung, die bei Vorschlägen, die sich auf die Arbeitsbedingungen oder die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken, dem Schwedischen Rat für bessere Rechtsetzung (*Regelrådet*) vorgelegt werden muss.⁷² Die Untersuchungskommission zur „Stärkung des Schutzes der Demokratie und der Unabhängigkeit der Justiz“ ist ein guter Beweis dafür, wie wichtig ein solch inklusives Verfahren bei sensiblen Themen wie der Rechtsstaatlichkeit ist. Die Kommission unter dem Vorsitz des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs stellt die Vertretung der verschiedenen politischen Parteien und der Justiz sicher. Ihr Zeitplan, dem zufolge die Ergebnisse im Jahr 2023 vorliegen sollen, ist zudem so ausgestaltet, dass die Untersuchung ohne zeitlichen Druck von statten gehen kann.

Der Gesetzgebungsrat prüft Gesetze ex ante auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Bevor Legislativvorschläge der Regierung dem Parlament vorgelegt werden, unterzieht sie der Gesetzgebungsrat, der sich aus ehemaligen und amtierenden Richtern des Obersten Gerichts und des Obersten Verwaltungsgerichts⁷³ zusammensetzt, einer Prüfung, gibt eine unverbindliche Stellungnahme zu ihrer Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem Rechtssystem als Ganzem ab und stellt damit sicher, dass die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden.⁷⁴ Auch ein Ausschuss des *Riksdag* (Parlaments) kann eine Stellungnahme des Gesetzgebungsrats einholen. Zwar gibt es in Schweden kein Verfassungsgericht, doch können alle Gerichte im Rahmen eines konkreten Verfahrens die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung oder mit übergeordneten Gesetzen überprüfen; gelangen sie dabei zur Einschätzung, dass bestimmte Vorschriften gegen geltendes Recht verstoßen, dürfen sie diese nicht anwenden (sogenannte Normenkontrolle).

⁷⁰ Riksdag, Verabschiedung von Gesetzen.

⁷¹ Gesetz über die Regierungsform, Kapitel 7, Artikel 2.

⁷² Die Entscheidung, keine Folgenabschätzung durchzuführen, ist gemäß der Verordnung (2007:1244) über die Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften zu begründen. Zur Konsultation des Schwedischen Rats für bessere Rechtsetzung siehe Verordnung (2011: 118) über die Einholung von Stellungnahmen des Schwedischen Rats für bessere Rechtsetzung durch Behörden.

⁷³ Die Mitglieder werden in der Regel für ein Jahr, in Übereinstimmung mit den von den Gerichten festgelegten Grundsätzen, ernannt.

⁷⁴ Ausnahmen sind möglich, wenn eine Prüfung der Rechtsvorschriften durch den Gesetzgebungsrat ohne Relevanz wäre, oder wenn die Prüfung den Prozess so verzögern würde, dass sich daraus ernsthafte Nachteile ergeben würden.

Wird ein Gesetz entgegen der Stellungnahme des Gesetzgebungsrats verabschiedet, können die Gerichte dies im Rahmen der Normenkontrolle berücksichtigen.⁷⁵

Schweden erwägt derzeit eine Reform des Verfahrens zur Änderung seiner Verfassung. Gegenwärtig können Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit angenommen werden; allerdings sind zwei aufeinanderfolgende Beschlüsse des Parlaments erforderlich, zwischen denen eine Parlamentswahl liegen muss.⁷⁶ Neben der Reform des Justizwesens prüft die Untersuchungskommission zur „Stärkung des Schutzes der Demokratie und der Unabhängigkeit der Justiz“ auch eine Reihe möglicher Änderungen des Verfahrens zur Verabschiedung von Verfassungsänderungen. Dem Mandat der Kommission zufolge erfolgt diese Prüfung auch vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen in anderen Ländern, die zeigen, wie wichtig ein robuster Schutz der Grundstrukturen des demokratischen Systems ist.⁷⁷ Insbesondere prüft die Untersuchungskommission, ob eine qualifizierte Mehrheit notwendig sein sollte, ob sich eine Mindestzahl von Mitgliedern des Parlaments an den Abstimmungen über Verfassungsänderungen beteiligen sollte und ob es sich bei den zwischen den beiden Beschlüssen stattfindenden Wahlen um eine ordentliche Wahl handeln muss. Die Ergebnisse dieses Teils der Untersuchung werden ebenfalls im Jahr 2023 vorgelegt.

Beim Schutz der Grundrechte spielen mehrere unabhängige Behörden eine Rolle. Die schwedische nationale Menschenrechtsinstitution (NHRI) ist Gleichstellungsbeauftragte und Gleichstellungstelle, die 2011 von Global Alliance of National Human Rights Institutions im Hinblick auf die Einhaltung der Pariser Grundsätze der Vereinten Nationen mit dem B-Status akkreditiert wurde, da sich ihr Mandat auf Gleichstellungsangelegenheiten beschränkt und die Menschenrechte nicht umfassend abdeckt.⁷⁸ 2018 hat die Regierung eine Untersuchung zur Ausarbeitung eines Vorschlags für die Einrichtung einer mit einem umfassenden Menschenrechtsmandat ausgestatteten, nationalen Menschenrechtsinstitution (NHRI) eingeleitet. Der Untersuchungsbericht wurde 2019 vorgelegt⁷⁹ und zum Gegenstand eines Konsultationsverfahrens gemacht; in seiner Regierungserklärung 2019 kündigte Schweden förmlich die Einrichtung einer NHRI an.⁸⁰ Das Europäische Netzwerk nationaler Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI)⁸¹ hat zum Untersuchungsbericht Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass ausreichende Garantien für die Unabhängigkeit und öffentliche Rechenschaftspflicht der neuen Institution gewährleistet werden müssten. Darüber hinaus überwachen sowohl die Bürgerbeauftragten des Parlaments (die vom Parlament ernannt werden und im Namen des Parlaments handeln) als auch der Justizkanzler (der von der Regierung ernannt wird und im Namen der Regierung handelt) die Anwendung von Gesetzen und anderer Vorschriften durch öffentliche Behörden, einschließlich von Gerichten und Richtern. Beide Institutionen können Disziplinarverfahren gegen höhere Beamte, einschließlich von Richtern⁸², einleiten und unverbindliche Stellungnahmen dazu abgeben,

⁷⁵ Beitrag des schwedischen Obersten Gerichtshofs für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 15.

⁷⁶ Gesetz über die Regierungsform, Kapitel 8, Artikel 14.

⁷⁷ Schwedische Regierung, Kommissionsreglement: „Stärkung des Schutzes der Demokratie und der Unabhängigkeit der Justiz“, S. 2-5.

⁷⁸ Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions) für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 215.

⁷⁹ Schwedische Regierung, Vorschlag für eine nationale Menschenrechtsinstitution in Schweden.

⁸⁰ Schwedische Regierung, Regierungserklärung vom 10. September 2019, S. 18.

⁸¹ European Network of National Human Rights Institutions, Betreffend die Konsultation über den Vorschlag für die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Schweden (Ds 2019:4).

⁸² Mit Ausnahme der Richter an den Obersten Gerichtshöfen, die von der disziplinarrechtlichen Haftung befreit sind, aber wegen einer in Ausübung ihres Amtes begangenen Straftat gerichtlich belangt werden können. Für

wie Behörden oder Gerichte in bestimmten Angelegenheiten verfahren sollten (dies betrifft nur die Anwendung von Gesetzen und Verfahren durch Gerichte oder Richter, nicht aber den Inhalt von Gerichtsentscheidungen). Im Februar 2020 beschloss das Parlament, eine parlamentarische Untersuchung zur Überprüfung des Verfassungsstatus, des Aufgabenbereichs und der Tätigkeit der Bürgerbeauftragten des Parlaments einzuleiten; die Ergebnisse dieser Untersuchung sollen im Mai 2022 vorgelegt werden.⁸³

Die Regierung hat spezifische Instrumente für den Dialog mit der Zivilgesellschaft eingeführt. Schweden gilt als Land mit einer offenen zivilgesellschaftlichen Landschaft.⁸⁴ Im Jahr 2017 hat die Regierung eine spezielle Methode für unterschiedliche Formen des Dialogs mit der Zivilgesellschaft, die „*Sakråd*“ (thematisches Konsultationsforum)⁸⁵ eingerichtet und seit 2018 bietet ein nationales Diskussions- und Konsultationsgremium der Regierung und der Zivilgesellschaft eine Plattform für die strukturierte Zusammenarbeit und gemeinsame Problemlösung.⁸⁶

derartige Verfahren gilt ein Sondersystem, was bedeutet, dass die Verfahren durch die Bürgerbeauftragten des Parlaments oder den Justizkanzler eingeleitet und durch die Obersten Gerichtshöfe geprüft werden.

⁸³ Riksdag, Untersuchung zur Überprüfung der Bürgerbeauftragten des Parlaments.

⁸⁴ Bewertung durch CIVICUS: die Bewertung erfolgt anhand einer fünfstufigen Skala: offen (open), beeinträchtigt (narrowed), beschränkt (obstructed), unterdrückt (repressed) und geschlossen (closed).

⁸⁵ Schwedische Regierung, *Sakråd*.

⁸⁶ *Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället.*

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*.

*Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

BRÅ, Bearbeitete Straftaten. <https://www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/handlagda-brott.html>.

BRÅ, Drohungen und Gewalt. <https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2015-04-29-hot-och-vald.html>.

BRÅ, Gemeldete Straftaten. <https://www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/anmalda-brott.html>.

CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space: Schweden. <https://monitor.civicus.org/country/sweden/>.

Europäische Kommission, EU-Justizbarometer 2020.

Europarat, Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten – Schweden. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/sweden>.

Europarat: Beirat Europäischer Richter; CCJE (2016), Stellungnahme Nr. 19 zur Rolle der Gerichtspräsidenten.

Europarat: Ministerkomitee (2016): Empfehlung CM/Rec(2016)4 zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren.

Europarat: Ministerkomitee des Europarats (2010), Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuständigkeiten von Richtern.

European Network of Councils for the Judiciary (Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen) – ENCJ (2014), Minimum Judicial Standards IV – Allocation of Cases: ENCJ-Bericht, 2013-2014.

European Network of National Human Rights Institutions (2019), Betreffend die Konsultation zum Vorschlag für die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Schweden (Ds 2019:4).

European Network of National Human Rights Institutions (2020), Beitrag im Rahmen der Konsultation der Interessenträger für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482: Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Flash Eurobarometer 502: Korruption.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 24. Juni 2019, *Kommission/Polen*, C-619/18.

GRECO (2018), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluation Report on Sweden on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (Evaluierungsbericht zu Schweden zur Korruptionsprävention und zur Förderung der Integrität in Zentralregierungen (leitende Exekutivfunktionen) und Strafverfolgungsbehörden).

JMG, Kontinuierlicher Hass und Drohungen gegen schwedische Journalisten. <https://jmg.gu.se/aktuellt/Nyheter/Nyheter+detalj/fortsatt-hat-och-hot-mot-svenska-journalister.cid1637975>.

OECD (2017), Schwedische Gesetze zur Unternehmenshaftung für internationale Bestechungen müssen dringend reformiert werden. <http://www.oecd.org/corruption/sweden-s-laws-on-corporate-responsibility-for-international-bribery-need-urgent-reform.htm>.

Reporter ohne Grenzen, Schweden. <https://rsf.org/en/sweden>.

Riksdag (2020), Untersuchung zur Überprüfung der Bürgerbeauftragten des Parlaments (JO). <https://www.riksdagen.se/sv/press/pressmeddelanden/2020/feb/21/utredning-om-oversyn-av-riksdagens-ombudsman-jo/>.

Riksdag, Verabschiedung von Gesetzen. <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/what-does-the-riksdag-do/makes-laws/>.

Schwedische Regierung (2019), Regierungserklärung vom 10. September 2019. <https://www.government.se/speeches/20192/09/statement-of-government-policy-10-september-2019/>.

Schwedische Regierung (2020), Beitrag aus Schweden für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Schwedische Regierung (2020), Digitale Kommunikation in Gerichtsverfahren. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/06/prop.-201920189>.

Schwedische Regierung (2020), Kommissionsreglement: „Stärkung des Schutzes der Demokratie und der Unabhängigkeit der Justiz“. <https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf>.

Schwedische Regierung (22. Februar 2018), Karens införs för statsråd och statssekreterare. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/karens-infors-for-statsrad-och-statssekreterare/>.

Schwedische Regierung, Die Regierung führt Gespräche mit der Medienbranche und der Polizei über Drohungen und Hass gegen Journalisten. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/02/regeringen-haller-samtal-med-mediembranschen-och-polisen-om-hot-och-hat-mot-journalister/>.

Schwedische Regierung, *Sakråd*. <https://www.regeringen.se/sakrad/>.

Schwedische Regierung, Vorschlag für eine nationale Menschenrechtsinstitution in Schweden.

Schwedischer Oberster Gerichtshof (2020), Beitrag für die Online-Konsultation der Interessenträger für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Staatsgerichtsverwaltung (2020), Stetige Zunahme des Fallaufkommens an den schwedischen Gerichten. <https://www.domstol.se/domstolsverket/nyheter/2020/02/allt-fler-mal-till-landets-domstolar/>.

Staatsgerichtsverwaltung, Statistiken aufgrund des Coronavirus. <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/statistik/statistik-med-anledning-av-coronaviruset/>.

Statskontoret, Behördennetzwerk gegen Korruption. <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/myndighetsnatverket-mot-korruption/>.

UN Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung), goAML (System zur Bekämpfung von Geldwäsche). <https://www.unodc.org/unodc/en/global-it-products/goaml.html>.

Virtueller Länderbesuch in Schweden im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2020), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Anhang II: Länderbesuch in Schweden

Im Juni 2020 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- der Agentur für öffentliche Verwaltung
- dem Untersuchungsausschuss zur Unabhängigkeit der Gerichte
- dem Gesetzgebungsrat
- der Behörde für Wirtschaftskriminalität
- dem Finanzministerium
- dem Justizministerium
- der nationalen Gerichtsverwaltung
- der Kanzlei des Justizkanzlers
- dem Büro des Premierministers
- der Presse- und Rundfunkbehörde
- dem Presseombudsmann
- der Staatsanwaltschaft
- dem Obersten Verwaltungsgerichtshof
- dem Obersten Gerichtshof
- dem Schwedischen Richterbund
- der Schwedischen Anwaltskammer
- dem Schwedischen Journalistenverband
- Transparency International Schweden

* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferenz Europäischer Kirchen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (International Federation for Human Rights)
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU