

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter

Betänkande av 2023 års fri- och rättighetskommitté

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:2

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1109-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1110-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (dir. 2023:83). Regeringen beslutade den 26 september 2024 om tilläggsdirektiv genom vilka utredningstiden förlängdes till den 7 januari 2025 (dir. 2024:92).

Som ordförande i kommittén förordnades den 16 juni 2023 justitierådet Henrik Jermsten. Den 5 september 2023 förordnades som ledamöter i kommittén f.d. riksdagsledamöterna Anders Andersson (KD), Maria Ferm (MP), Mathias Sundin (L) och Mia Sydow Mölleby (V), riksdagsledamöterna Ludvig Aspling (SD), Malin Björk (C), Karin Enström (M), Erik Ottoson (M), Amalia Rud Stenlöf (S) och Ardan Shekarabi (S), senior politiskt sakkunnig Kristoffer Löfblad (SD) samt f.d. talmannen Björn von Sydow (S).

Den 6 februari 2024 entledigades Maria Ferm och i hennes ställe förordnades samma dag riksdagsledamoten Jan Riise (MP). Den 20 juni 2024 entledigades Mathias Sundin och i hans ställe förordnades samma dag verkställande direktören och f.d. statssekreteraren Helena Dyrssen (L).

Som sakkunnig i kommittén förordnades den 26 september 2023 departementsrådet Mathias Säfsten.

Som experter i kommittén förordnades den 26 september 2023 rättsliga experten Helena Cidh Koelmeyer, dåvarande hovrättsrådet Daniel Gustavsson, byråchefen My Hedström, professorn Anna Jonsson Cornell, byråchefen Martin Mörk, dåvarande advokaten Ignacio Vita Uriarte och professorn Karin Åhman samt den

16 november 2023 docenten Moa Dahlin. Den 16 oktober 2024 entledigades Ignacio Vita Uriarte.

Som sekreterare anställdes den 26 juni 2023 kanslirådet Olof Zachrisson och den 3 juli 2023 hovrättsassessorn Anna Eberstål.

Kommittén har antagit namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05).

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2). Kommitténs uppdrag är i och med detta slutfört. Förslagen grundas på en bred majoritet inom kommittén.

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm i januari 2025

Henrik Jermsten

Anders Andersson
Malin Björk
Karin Enström
Erik Ottoson
Amalia Rud Stenlöf
Björn von Sydow

Ludvig Aspling
Helena Dyrssen
Kristoffer Löfblad
Jan Riise
Ardalan Shekarabi
Mia Sydow Mölleby

Anna Eberstål
Olof Zachrisson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	21
2 Kommitténs uppdrag och arbete	27
2.1 Kommitténs uppdrag	27
2.2 Kommitténs arbete	28
3 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter	31
3.1 Allmänt	31
3.2 Regeringsformen.....	31
3.2.1 Bakgrund.....	31
3.2.2 Skyddets omfattning	34
3.2.3 Skyddets styrka.....	36
3.3 Europakonventionen	38
3.4 EU:s rättighetsstadga.....	40
4 Rätten till domstolsprövning	43
4.1 Kommitténs uppdrag.....	43
4.2 Rätten till domstolsprövning enligt regeringsformen	44
4.2.1 Rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden.....	44
4.2.2 Rätten till domstolsprövning för ordinarie domare.....	45
4.2.3 Rätten till rättvis rättegång inom skälig tid	47

4.3	Den svenska processordningen	48
4.3.1	Allmänt	48
4.3.2	Prövning i allmän domstol.....	49
4.3.3	Prövning i allmän förvaltningsdomstol	50
4.3.4	Rättsprövning av regeringsbeslut.....	53
4.4	Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen och unionsrätten	54
4.4.1	Europakonventionen	54
4.4.2	Unionsrätten	59
4.5	Tidigare överväganden.....	62
4.5.1	Grundlagberedningen	62
4.5.2	1973 års fri- och rättighetsutredning	62
4.5.3	Fri- och rättighetskommittén	63
4.5.4	Grundlagsutredningen	64
4.6	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning	66
4.6.1	Allmänt	66
4.6.2	De nordiska länderna	66
4.6.3	Övriga länder.....	67
4.7	Överväganden och förslag	68
4.7.1	Rätten till domstolsprövning bör grundlagsfästas	68
4.7.2	Regleringens utformning.....	69
5	Rätten till abort.....	75
5.1	Kommitténs uppdrag	75
5.2	Bestämmelser om hälsa och kroppslig integritet i regeringsformen.....	75
5.2.1	Regeringsformens målsättningsstadgande.....	76
5.2.2	Skyddet för den kroppsliga integriteten	77
5.3	Rätten till abort enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.....	78
5.3.1	Europakonventionen	78
5.3.2	EU:s rättighetsstadga.....	84

5.4	Reproduktiva rättigheter och fostrets ställning i internationell rätt	86
5.4.1	Rätten till sexuell och reproduktiv hälsa.....	86
5.4.2	Fostrets ställning i internationell rätt.....	88
5.5	Abortlagstiftningen i Sverige	88
5.5.1	Allmänt om abort	88
5.5.2	Abortlagen	89
5.6	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten.....	95
5.6.1	Allmänt.....	95
5.6.2	USA	96
5.6.3	Frankrike.....	99
5.6.4	Övriga länder	101
5.7	Bestämmelser om rätten till abort i vanlig lag.....	102
5.7.1	Utvecklingen av rätten till abort.....	102
5.7.2	Abortregleringen i vissa andra länder.....	103
5.8	Kommitténs överväganden och förslag	107
5.8.1	Rätten till abort bör ges grundlagsskydd.....	107
5.8.2	Regleringens utformning	112
6	Ett generellt skydd mot diskriminering	117
6.1	Kommitténs uppdrag	117
6.2	Regeringsformens regler om skydd mot diskriminering....	118
6.2.1	Regeringsformens målsättningsstadgande	118
6.2.2	Normmässighet och objektivitet.....	120
6.2.3	Diskriminering av minoriteter.....	121
6.2.4	Könsdiskriminering.....	124
6.2.5	Åsiktsdiskriminering.....	125
6.3	Skydd mot diskriminering i vanlig lag	126
6.3.1	Allmänt.....	126
6.3.2	Diskrimineringslagen	127
6.3.3	Olaga diskriminering.....	131
6.4	Internationella konventioner och europarätten.....	132
6.4.1	FN-konventioner och internationell sedvanerätt	132

6.4.2	Europakonventionen	135
6.4.3	Reviderade europeiska sociala stadgan.....	139
6.4.4	Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.....	140
6.4.5	Unionsrätten	140
6.5	Internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering	144
6.5.1	Allmänt	144
6.5.2	De nordiska länderna	145
6.5.3	Övriga länder.....	146
6.6	Kommitténs överväganden	147
6.6.1	Bör ett generellt skydd mot diskriminering införas i regeringsformen?	147
7	Grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap	153
7.1	Kommitténs uppdrag	153
7.2	Begreppet medborgarskap	154
7.3	Regeringsformens skydd för medborgarskapet.....	155
7.4	Lagen om svenskt medborgarskap	156
7.4.1	Allmänt	156
7.4.2	Förvärv av svenskt medborgarskap.....	157
7.4.3	Förlust av svenskt medborgarskap.....	161
7.4.4	Befrielse från svenskt medborgarskap	163
7.4.5	Bestämmelser om förfarandet	164
7.5	Omprövning av medborgarskapsbeslut	165
7.6	Sveriges internationella åtaganden på området.....	168
7.6.1	Allmänt	168
7.6.2	Förlust av medborgarskap enligt internationella konventioner	169
7.6.3	Europakonventionen och unionsrätten	174
7.6.4	Andra internationella konventioner som behandlar frågor om medborgarskap	177
7.6.5	Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap.....	180

7.7	Tidigare lagstiftningsarbeten.....	180
7.8	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap	185
7.8.1	Allmänt.....	185
7.8.2	De nordiska länderna	186
7.8.3	Övriga länder	189
7.9	Kommitténs överväganden och förslag	191
7.9.1	Bör möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap utökas?	191
7.9.2	En reglering som möjliggör föreskrifter om fråntagande av medborgarskap	197
7.9.3	Regleringens utformning	198
8	Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar	213
8.1	Kommitténs uppdrag	213
8.2	Föreningsfriheten enligt regeringsformen	214
8.2.1	Friheten att sammansluta sig med andra.....	214
8.2.2	Begränsningar av föreningsfriheten.....	215
8.2.3	Föreningsfriheten och olovlig verksamhet	218
8.3	Föreningsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.....	222
8.3.1	Europakonventionen.....	222
8.3.2	EU:s rättighetsstadga	227
8.4	Organiserad brottslighet och kriminella nätverk.....	228
8.4.1	Den organiserade brottsligheten är systemhotande	228
8.4.2	Vad avses med organiserad brottslighet?	232
8.4.3	Internationella instrument mot organiserad brottslighet.....	234
8.5	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar	238
8.5.1	Danmark, Finland och Norge.....	238
8.5.2	Övriga länder	245

8.6	Kommitténs överväganden och förslag.....	251
8.6.1	Det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten.....	251
8.6.2	Det bör införas ett nytt begränsningsändamål....	260
9	Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten	269
9.1	Kommitténs uppdrag	269
9.2	Regeringsformens skydd för äganderätten och näringsfriheten.....	270
9.2.1	Egendomsskyddet.....	270
9.2.2	Näringsfriheten	280
9.3	Europakonventionens skydd för äganderätten och näringsfriheten.....	282
9.3.1	Egendomsskyddet.....	282
9.3.2	Näringsfriheten	287
9.4	EU:s rättighetsstadgas skydd för äganderätten och näringsfriheten.....	288
9.4.1	Egendomsskyddet.....	288
9.4.2	Näringsfriheten	289
9.5	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för äganderätten och näringsfriheten	290
9.5.1	Allmänt	290
9.5.2	Danmark, Finland och Norge	290
9.5.3	Övriga länder.....	294
9.6	Kommitténs överväganden	295
9.6.1	Bör regleringen av möjligheten till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten ändras?.....	295
10	Övriga författningsfrågor	303
10.1	Sammanläggning av bestämmelser.....	303
10.2	Möjligheten att göra särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare här i riket	304

10.3	Följdändringar med anledning av kommitténs förslag	304
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	305
12	Konsekvenser	307
13	Författningskommentar	309
13.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	309
	Reservationer	317
	Särskilda yttranden	325
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:83	343
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:92	361
Bilaga 3	Internationell jämförelse av grundlagsskydd	363

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

2023 års fri- och rättighetskommitté är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (RF).

I 2 kap. RF finns bestämmelser om politiska friheter, kroppsliga fri- och rättigheter samt grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det finns även bestämmelser som inte kan sägas höra till någon av dessa kategorier, t.ex. ett skydd mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung och kön samt ett skydd för äganderätt och näringsfrihet. Styrkan i grundlagsskyddet varierar mellan olika bestämmelser. Regeringsformen skiljer mellan sådana fri- och rättigheter som är absoluta och sådana som kan begränsas utan ändring av grundlag. De begränsningsbara fri- och rättigheterna kan i sin tur delas in i olika nivåer, beroende på vilka förutsättningar som gäller för att en begränsning ska kunna godtas.

Kommitténs uppdrag har varit att överväga om grundlagsskyddet i vissa delar bör ändras och om helt nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas. Uppdraget när det gäller införandet av nya grundläggande fri- och rättigheter har bestått i att bedöma om en rätt till domstolsprövning, en rätt till abort och ett generellt skydd mot diskriminering bör läggas till i 2 kap. RF. När det gäller uppdraget i övrigt har kommittén haft att bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att i vissa fall möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap samt om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Kommittén har även haft i uppdrag att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar.

Kommittén har dessutom haft i uppdrag att göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd i de delar av uppdraget som rör rätten till domstolsprövning, rätten till abort, skyddet mot diskriminering, rätten till medborgarskap samt äganderätten och näringsfriheten.

Rätten till domstolsprövning

Svensk rätt innehåller inte någon generell regel på konstitutionell nivå om rätt till domstolsprövning. De överordnade bestämmelserna finns i stället i artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU:s rättighetsstadga).

I regeringsformen regleras rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden och rätten till domstolsprövning för ordinarie domare som bl.a. har skilts från sin anställning eller fått en disciplinpåföljd. I vanlig lag finns rätten till domstolsprövning reglerad i en stor mängd författningar, exempelvis i rättegångsbalken, förvaltningslagen (2017:900) och lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut samt i olika s.k. sektorslagar.

Kommittén anser att rätten till domstolsprövning är av så grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle och en rättsstat att denna bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen.

Kommittén föreslår att det i 2 kap. RF införs en bestämmelse om att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag. Förslaget innebär att det vid varje tidpunkt ska finnas regler i lag om detta. Det närmare innehållet i skyddet bestäms av riksdagen.

Med begreppet annat oavhängigt rättskipningsorgan avses sådana prövningsorgan som kan anses utgöra domstolar i Europakonventionens mening.

Rätten till abort

Rätten till abort är en grundläggande frihetsfråga. Den kan sägas innebära en rätt för den som är gravid att bestämma över sin egen kropp och att kunna planera sitt eget liv. Det finns även ett nära

samband mellan rätten till abort och åtnjutandet av andra fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och kroppslig integritet.

I dag regleras rätten till abort inte i regeringsformen, utan endast genom bestämmelserna i abortlagen (1974:595), dvs. genom vanlig lag. Abortlagen ger alla gravida rätt till fri abort till och med graviditetsvecka 18. Beslutet fattas av den gravida och det krävs inte något särskilt skäl. Efter graviditetsvecka 18 får abort utföras om det finns synnerliga skäl för aborten och det inte finns anledning att anta att fostret är livsdugligt. Ett visst skydd för rätten till abort följer även av Europakonventionen och andra för Sverige bindande internationella överenskommelser. Det skyddet är dock begränsat jämfört med abortlagens reglering.

Aborträtten har ett starkt folkligt stöd och samtliga partier i Sveriges riksdag står bakom abortlagstiftningen. Utvecklingen i vissa andra länder visar dock att rätten till abort inte kan tas för given. Under de senaste åren har bl.a. USA men också flera europeiska länder på olika sätt begränsat rätten till abort. I vissa fall har det inneburit att abort i praktiken har förbjudits helt. Om vi i Sverige skulle få en utveckling där rätten till abort ifrågasätts finns det inget konstitutionellt skydd som begränsar lagstiftarens möjligheter att göra långtgående inskränkningar av aborträtten. Enligt kommittén finns det mot denna bakgrund, och med hänsyn till den stora påverkan sådana inskränkningar skulle kunna få för den som är gravid, behov av att stärka skyddet för rätten till abort.

Kommittén anser att rätten till abort och de intressen som den skyddar är av så stor betydelse att rättigheten bör komma till uttryck i regeringsformen. Kommittén föreslår därför att det i 2 kap. RF införs en bestämmelse om rätten att avbryta en graviditet. Enligt förslaget ska den som är gravid ha rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag. Det innebär att det uppställs ett krav på att det ska finnas lagstiftning till skydd för den gravidas rätt att avbryta en graviditet. Sådana föreskrifter som avses i den föreslagna grundlagsbestämmelsen finns i dag i abortlagen. Av bestämmelsen följer också att det i regeringsformen slås fast att det finns en grundläggande rätt till abort. Att aborträtten skyddas som en grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF innebär att skyddet för den gravidas självbestämmande stärks. Det är även en tydlig markering om den stora betydelsen av denna rättighet.

Ett generellt skydd mot diskriminering

Ett skydd mot diskriminering för alla och envar är en grundläggande rättighet. Skydd mot diskriminering finns i svensk rätt i flera olika regelverk. Grundlagsskyddet mot könsdiskriminerande föreskrifter och föreskrifter som diskriminerar vissa minoriteter är starkt men i 2 kap. RF finns ingen regel som generellt har till ändamål att skydda var och en mot diskriminerande föreskrifter och beslut.

Inte heller Europakonventionen eller de tilläggsprotokoll till konventionen som Sverige har anslutit sig till innehåller ett generellt skydd mot diskriminering. Det skydd mot diskriminering som finns i artikel 14 är enbart tillämpligt i samband med åtnjutandet av en annan fri- och rättighet i konventionen eller dess tilläggsprotokoll. Till skillnad mot Europakonventionen innehåller artikel 21 i EU:s rättighetsstadga ett fristående skydd mot diskriminering, som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan. Stadgan är emellertid bara tillämplig på unionsrättens område.

Kommittén har övervägt olika regleringsmodeller för att införa ett generellt skydd mot diskriminering i 2 kap. RF. Eftersom missgynnande normgivning och beslut är nödvändiga i en fungerande rättsstat, bör ett generellt skydd mot diskriminering under alla förhållanden konstrueras så att sådan lagstiftning och sådana beslut även fortsättningsvis kan vara tillåtna, på motsvarande sätt som gäller enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommittén konstaterar att frågan om det finns tillräckligt starka skäl för att utvidga regeringsformens diskrimineringskydd har flera olika dimensioner och att man kan närma sig frågan från olika utgångspunkter. Vid kommitténs diskussioner rörande frågan om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering har tillräckligt brett stöd för införandet av en sådan reglering inte kunnat nås. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag om att införa ett generellt skydd mot diskriminering.

Grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap

I regeringsformen stadgas att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Skyddet för medborgarskapet är en central del i den enskildes rättighetsskydd.

Frågan om det bör införas utökade möjligheter att frånta någon hans eller hennes medborgarskap har varit föremål för ingående överväganden i ett flertal tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden. En utvidgning av möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap bör enligt kommittén endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne eller honom inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller emellertid inte för beslut att bevilja medborgarskap. Kommittén anser att det finns både praktiska och principiella skäl som talar för att grundlagen inte bör hindra fråntagande av svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap, om medborgarskapet har förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Kommittén föreslår därför att regeringsformen ska göra det möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i sådana fall. Med uttrycket annat otillbörligt förfarande avses t.ex. medborgarskap som har förvärvats genom givande av muta eller hot mot tjänsteman.

Kommittén föreslår vidare att regeringsformen inte heller ska hindra föreskrifter om fråntagande av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har gjort sig skyldig till brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Med brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avses enligt kommittén främst brott mot sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, såsom högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, uppror och landsförräderi.

Kommittén föreslår också att det införs bestämmelser om att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden samt att det s.k.

kvalificerade förfarandet ska vara tillämpligt beträffande sådana föreskrifter.

Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär att var och en har rätt att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. En omfattande frihet för den enskilde att bilda och organisera sig i föreningar utgör en av grunderna för ett demokratiskt styrelseskick.

Föreningsfriheten får endast begränsas för vissa särskilt angivna ändamål. Enligt nuvarande ordning får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. För det fall inget av begränsningsändamålen är tillämpligt är det inte möjligt för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten för enskilda som sluter sig samman i kriminella sammanslutningar, oavsett hur allvarlig brottslighet en sådan sammanslutning ägnar sig åt. I dessa avseenden skiljer sig den svenska grundlagsregleringen av föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar från regleringen i liknande länder i vårt närområde.

De kriminella nätverken ägnar sig i stor utsträckning åt allvarlig brottslighet av systemhotande natur. Det ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder i form av straffrättsliga ingripanden. Enligt kommittén kan det tänkas uppstå situationer där lagstiftaren bör ha möjlighet att genom begränsningar i föreningsfriheten ingripa mot kriminella sammanslutningar. Kommittén anser även att det finns starka principiella skäl mot att föreningsfriheten hindrar sådana åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Skälen för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten väger mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lagstiftaren inte får inskränka möjligheterna att bilda och delta i kriminella sammanslutningar.

Kommittén föreslår att det genom en ny bestämmelse ska bli möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslut-

ningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Allvarlig brottslighet i den nya bestämmelsens mening är främst brottslighet som hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol och därför kan sägas vara systemhotande. Brottsligheten måste ha till syfte att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Med uttrycket annan otillbörlig vinning avses i första hand strävan efter makt. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att en sammanslutning ägnar sig åt den aktuella brottsligheten. Det innebär att brottsligheten ska ingå som en del i sammanslutningens verksamhet.

Det nya begränsningsändamålet möjliggör typiskt sett begränsningar av föreningsfriheten för enskilda som deltar i kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet.

Det nya begränsningsändamål som kommittén föreslår är utformat så att det inte påverkar tillämpningen av de allmänna kraven på fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning som följer av 2 kap. 20–22 §§ RF. Det innebär bl.a. att en begränsning av föreningsfriheten i förhållande till sådana kriminella sammanslutningar som omfattas av det nya begränsningsändamålet, endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten

Äganderätten och näringsfriheten är av grundläggande betydelse för både samhället som helhet och för enskilda. Ett långtgående skydd för dessa fri- och rättigheter är därför av stor betydelse. Regleringen måste dock utformas med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas. Regelverket behöver därför vara väl avvägt.

Enligt regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark

eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. För näringsfriheten gäller en liknande princip om att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen.

Kommitténs uppdrag har varit att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar. Det har inte ingått i uppdraget att överväga ändringar när det gäller rätten till ersättning vid inskränkningar i egendomsskyddet.

Kommittén har diskuterat om det finns skäl att ändra de möjligheter till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten som följer av regeringsformen samt prövat olika alternativ för att stärka grundlagsskyddet. Det har dock inte varit möjligt att uppnå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd för en sådan ändring. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av regeringsformen när det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten.

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 2 kap. 7, 11–13, 20, 24 och 25 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det närmast före 2 kap. 13 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.*

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som*

1. har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, eller

2. har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internatio-

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

nella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Det får vidare föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, utom i de fall som avses i andra stycket 2.

Sådana föreskrifter som avses i andra stycket får inte meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

På sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.

11 §

Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

12 §

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

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas

1. därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning, eller

2. på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Rätt att avbryta en graviditet

13 §

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

Den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

20 §

Följande fri- och rättigheter får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsas genom lag:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten (1 § första stycket 1–5),

2. skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

3. rörelsefriheten (8 §), och

4. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket *andra* meningen).

4. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket *tredje* meningen).

Efter bemyndigande i lag får de i första stycket angivna fri- och rättigheterna begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 § och i fråga om förbud att röja sådant som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 24 § första stycket *andra* meningen.

24 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.*

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar

1. som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning,

2. som ägnar sig åt eller understöder terrorism,

3. vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur, eller

4. vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

25 §

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),

2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),

6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket *andra meningen*),

7. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),

8. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),

9. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och

10. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

2. Utan hinder av 2 kap. 13 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

6. *rätten till domstolsprövning och* offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket *första och tredje meningarna*),

7. *rätten att avbryta en graviditet* (13 §),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),

9. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),

10. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och

11. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

2. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén har haft i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. RF. Uppdraget är enligt direktiven att överväga om detta skydd i vissa delar bör ändras och om helt nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas. Direktiven finns i bilaga 1 och 2.

Uppdraget att utreda om nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas har tre olika delar. Det handlar om att överväga om det skydd som i dag gäller för rätten till domstolsprövning och rätten till abort samt skyddet mot diskriminering bör stärkas. I dag har dessa rättigheter, i olika utsträckning, ett skydd antingen genom vissa begränsade bestämmelser i regeringsformen, europarättens reglering eller genom vanlig lag. Kommittén ska enligt de tre deluppdragen bedöma om en rätt till domstolsprövning, en rätt till abort och ett generellt skydd mot diskriminering bör läggas till i 2 kap. RF. När det gäller uppdraget att utreda ett utökat skydd mot diskriminering ska kommittén också bedöma hur en ny grundläggande fri- och rättighet skulle förhålla sig till diskrimineringslagen (2008:567) och unionsrätten.

Även uppdraget i övrigt är indelat i tre delar. Det handlar i dessa fall om att utreda det befintliga grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap, för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar samt för äganderätten och näringsfriheten. När det gäller grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap och föreningsfriheten består uppdraget i att överväga om det i större utsträckning än i dag ska vara möjligt för lagstiftaren att begränsa dessa fri- och rättigheter. Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten handlar om att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att inskränkningar ska vara godtagbara.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att, i den utsträckning kommittén bedömer lämplig, göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning, rätten till abort, rätten till medborgarskap, äganderätten och näringsfriheten samt av grundlagsskydd mot diskriminering.

Totalt är det fråga om sex olika deluppdrag. Kommittén ska i samtliga deluppdrag lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade och som har ett sådant brett stöd som ansetts krävas för att föreslå ändringar av grundlag.

2.2 Kommitténs arbete

Kommittén har bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete genom sammanträden där ledamöter och sakkunnig har deltagit. Sammanlagt har 16 kommittésammanträden hållits. Därutöver har 8 möten hållits med de experter som förordnats i kommittén. Kommitténs ordförande och sekretariatet har vid några tillfällen haft enskilda möten med vissa av experterna.

Under genomförandet av uppdraget har kommittén hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Kommittén har, som ett resultat av framställningar till kommittén, haft kontakter med flera offentliga och privata aktörer för att inhämta synpunkter. Därutöver har även andra framställningar gjorts till kommittén i de frågor som omfattas av uppdraget.

Kommittén har genom sekretariatet haft kontakt med Miljömålsberedningen (M 2010:04), Utredningen om förändringar i abortlagstiftningen (S 2023:06), Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna (Ju 2023:06), Straffreformutredningen (Ju 2023:14), Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (Ju 2023:17), Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25) samt 2024 års skogspolitiska utredning (LI 2024:02). Kommittén har genom sekretariatet även haft kontakt med Säkerhetspolisen och inhämtat viss information från myndigheter i andra nordiska länder.

Kommitténs ordförande och sekretariatet har vidare haft möten med privata aktörer inom ramen för de frågor som omfattas av uppdraget.

Kommittén har uppdragit åt Claes Granmar, docent i europarätt vid Stockholms universitet, att göra en internationell undersökning av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning, rätten till abort, rätten till medborgarskap, äganderätten och näringsfriheten samt av grundlagsskydd mot diskriminering. Uppdraget har redovisats i en särskild rapport, vilken finns i bilaga 3.

3 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

3.1 Allmänt

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter kan sägas vila på främst tre regelverk: 2 kap. RF som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, Europakonventionen, som även har en förankring i regeringsformen, samt EU:s rättighetsstadga som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten. Även om dessa regelverk i fråga om många fri- och rättigheter har ett likartat innehåll och därmed i stora delar överlappar varandra, finns det också betydelsefulla skillnader. Den reglering som i varje given situation ger det starkaste skyddet har dock företräde och kan åberopas av den enskilde (jfr prop. 1993/94:117 s. 39).

Förutom de nämnda regelverken finns flera för Sverige bindande konventioner som antagits av Förenta nationerna (FN). Dessa FN-konventioner omfattar olika slags rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har artiklarna 1–42 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389).

3.2 Regeringsformen

3.2.1 Bakgrund

Den moderna utvecklingen på fri- och rättighetsområdet kan sägas ha sin grund i händelserna i Europa under 1930- och 1940-talen. Dessa väckte en insikt om hur bräckligt den svenska grundlagens skydd var för det som då kallades de omistliga demokratiska värdena.

Seklets första fri- och rättighetsutredning, den s.k. tingstenska utredningen, tillsattes 1938. I Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen (SOU 1941:20) föreslog utredningen att medborgarna skulle vara tillförsäkrade bl.a. religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet. Detaljerna om utöandet av och gränserna för friheterna skulle regleras i vanlig lag, men friheternas grundsatser fick inte kränkas. Förslaget kom inte att genomföras.

Författningsutredningen fick 1954 i uppdrag att modernisera författningen. Frågan om att grundlagsfästa fri- och rättigheter nämndes inte i kommittédirektiven men kom ändå att aktualiseras under utredningens gång. I betänkandet Sveriges statsskick (SOU 1963:17) föreslog utredningen att bestämmelser om vissa grundläggande fri- och rättigheter skulle sammanföras i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Utöver de fri- och rättigheter som hade föreslagits av den tingstenska utredningen föreslog Författningsutredningen bl.a. att utlänningar skulle åtnjuta samma fri- och rättigheter som svenska medborgare, om inte annat var särskilt stadgat. Flera remissinstanser var kritiska mot att förslaget inte gav något reellt skydd för fri- och rättigheterna och förslaget genomfördes inte.

År 1966 tillsattes Grundlagberedningen. I slutbetänkandet Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15), föreslogs en utvidgning av skyddet för fri- och rättigheter jämfört med Författningsutredningens förslag. Regleringen samlades inte i ett särskilt kapitel om fri- och rättigheter. En del av bestämmelserna togs i stället upp i det kapitel som reglerade normgivningsmakten medan andra bestämmelser placerades i kapitlet om rättskipning och förvaltning. Förslaget innehöll inte heller några bestämmelser om sociala rättigheter. Vissa av fri- och rättigheterna fick enligt förslaget inte begränsas annat än genom ändring av grundlagen, bl.a. förbuden mot tillfälliga domstolar och retroaktiv strafflagstiftning samt rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden m.m. Skyddet var i övrigt utformat så att inskränkningar fick ske genom lag beslutad i vanlig ordning. Flertalet remissinstanser var även denna gång kritiska mot det svaga skyddet.

Trots remisskritiken gick regeringen fram med Grundlagberedningens förslag, där fri- och rättighetsreglerna samlades i ett nytt kortfattat 2 kap. Samtliga oppositionspartier motsatte sig dock förslaget med hänvisning till att fri- och rättigheterna inte gavs ett till-

räckligt starkt skydd. Efter förnyade förhandlingar i konstitutionsutskottet nåddes en uppgörelse som innebar att förslaget kunde genomföras. I uppgörelsen ingick också som ett centralt moment att en parlamentarisk kommitté skulle tillsättas med uppgift att ”i hela dess vidd” på nytt överväga frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter.

Med anledning av uppgörelsen tillsattes 1973 års fri- och rättighetsutredning. Den mest centrala tvistefrågan inom utredningen kom att gälla styrkan i skyddet för de begränsningsbara rättigheterna. Utredningens förslag i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) ledde till 1976 års reform av fri- och rättighetskyddet i regeringsformen. Reformen innebar bl.a. att skyddet utvidgades och förstärktes samt att fri- och rättighetsfrågorna samlades i 2 kap. RF. Ett antal nya fri- och rättigheter infördes och flera av de befintliga fri- och rättigheterna gjordes absoluta, däribland de s.k. negativa opinionsfriheterna. Möjligheten att begränsa övriga fri- och rättigheter minskades på flera sätt.

Bedömningen var även denna gång att utredningsarbetet på området behövde fortsätta. Rättighetsskyddsutredningen, som tillsattes 1977, fick i uppdrag att se över förfarandet i riksdagen vid rättighetsbegränsande lagstiftning. I uppdraget ingick vidare att överväga frågor om lagprövningsrätten och Lagrådets granskning. Rättighetsskyddsutredningens förslag lämnades i betänkandet Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34). Förslaget genomfördes 1980 och innebar att ett särskilt förfarande infördes vid begränsning av vissa fri- och rättigheter och att lagprövningsrätten grundlagsfästes.

Ett antal år senare, 1992, tillsattes Fri- och rättighetskommittén som bl.a. fick i uppdrag att överväga en förstärkning av rättighetsskyddet i regeringsformen samt om och i så fall hur Europakonventionen kunde införlivas i svensk rätt. Förslagen i kommitténs betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) ledde bl.a. till att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Dessutom infördes bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 19 § RF som innebär ett förbud mot normgivning som strider mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Skyddet för vissa fri- och rättigheter togs därefter upp av Grundlagsutredningen, som tillsattes 2004. Samma år tillsattes även Integritetsskyddskommittén, i vars uppdrag det ingick att överväga och

föreslå eventuella ändringar i regeringsformens skydd för den personliga integriteten.

I betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) lämnade Grundlagsutredningen förslag som ledde till flera förändringar av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Bland annat infördes i 2 kap. RF rätten till rättvis rättegång inom skäligen tid och diskrimineringskyddet utvidgades till att även omfatta missgynnanden med hänsyn till sexuell läggning. Grundlagsutredningens förslag antogs tillsammans med Integritetsskyddskommitténs förslag i slutbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten, Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) om utvidgat skydd mot intrång i den personliga integriteten.

Den senaste ändringen i 2 kap. RF infördes 2023 efter förslag från 2020 års grundlagskommitté i betänkandet Föreningsfrihet och terrororganisationer (SOU 2021:15). Ändringen innebär utökade möjligheter att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

3.2.2 Skyddets omfattning

Regleringen i 2 kap. RF kan sägas omfatta fyra grupper av fri- och rättigheter. Styrkan i rättighetsskyddet är varierande.

Den första gruppen avser de politiska friheterna. I denna grupp ingår till att börja med de s.k. positiva opinionsfriheterna (1 §). Dessa är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Regleringen innebär att vissa aspekter av yttrandefriheten och informationsfriheten undantas från regeringsformens tillämpningsområde för att i stället regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Därutöver behandlas de s.k. negativa opinionsfriheterna (2 och 3 §§). Regleringen i 2 § innebär bl.a. att myndigheter inte får tvinga enskilda att ge sin uppfattning till känna, att delta i en demonstration eller att tillhöra en viss förening eller ett trossamfund. Skyddet har inriktats på frågor som rör den enskildes åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller andra sådana hänseenden. I 3 § anges att det i allmänna register utan samtycke inte får göras anteckningar om svenska medborgare enbart på grund av personens politiska åskådning.

I den andra gruppen finns bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet. Dessa s.k. kroppsliga fri- och rättigheter innebär förbud mot dödsstraff (4 §) och mot kroppsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (5 §). Vidare uppställs ett skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev och mot andra intrång i förtroliga post- eller teleförbindelser, mot hemlig avlyssning i olika avseenden samt mot betydande integritetsintrång som innebär övervakning eller kartläggning (6 §). Till den här gruppen hör dessutom ett förbud mot att svenska medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket och berövas sitt medborgarskap annat än i sådant fall som är särskilt angivet i regeringsformen (7 §). Var och en är vidare skyddad mot frihetsberövanden och svenska medborgare har frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 §).

Den tredje gruppen omfattar vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det gäller rätten till prövning av domstol eller domstolsliknande nämnd vid frihetsberövanden (9 §). Vidare finns ett förbud mot retroaktiv strafflag och retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (10 §). Tillfälliga domstolar är förbjudna och förhandling vid domstol ska vara offentlig. Vidare ska en rättegång genomföras rättvist och inom skäligen tid (11 §).

Den fjärde gruppen innehåller bestämmelser av skilda slag. Det ställs upp ett förbud mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung och kön (12 och 13 §§). Rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden behandlas (14 §). Vidare regleras frågor som rör egendomsskyddet och allemansrätten (15 §), upphovsrätt, (16 §) samt näringsfrihet, yrkesfrihet och samers rätt till renskötsel (17 §). Gruppen omfattar även rätten till kostnadsfri utbildning m.m. och att forskningens frihet ska vara skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag (18 §).

Fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen gäller som utgångspunkt för var och en som befinner sig i Sverige. För ett fåtal fri- och rättigheter gäller dock att det endast är svenska medborgare som åtnjuter skyddet, vilket då anges särskilt i den aktuella bestämmelsen. Fri- och rättighetsskyddet gäller i princip även för juridiska personer och andra sammanslutningar. Vissa rättigheter är dock till sin natur sådana att de endast kan tillkomma fysiska personer.

Det skydd som regeringsformen ger är genomgående utformat som ett skydd mot det allmänna, dvs. skyddet är begränsat till att gälla den enskildes förhållande till den offentliga makten. Bestämmelsen om rätt till stridsåtgärder på arbetsmarknaden är dock utformad på ett sätt som innebär att den har verkan även i det civilrättsliga förhållandet mellan enskilda rättssubjekt.

3.2.3 Skyddets styrka

När det gäller styrkan hos skyddet skiljer regeringsformen mellan två slag av grundläggande fri- och rättigheter, nämligen sådana som är absoluta och sådana som kan begränsas.

Att en fri- och rättighet är absolut innebär att den inte kan begränsas utan att regeringsformen först ändras. Till de absoluta fri- och rättigheterna hör religionsfriheten och de negativa opinionsfriheterna. Vidare är förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden samt förbuden mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket eller berövas sitt medborgarskap, annat än i enlighet med vad som anges i regeringsformen, absoluta. Detsamma gäller förbuden mot retroaktiv strafflag, retroaktiva skatter och statliga avgifter samt mot tillfälliga domstolar. Till de absoluta fri- och rättigheterna hör även rätten till domstolsprövning eller prövning i en domstolsliknande nämnd vid frihetsberövande, liksom rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid.

De fri- och rättigheter som kan begränsas brukar delas in i två nivåer.

Den första nivån avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag och där det kvalificerade förfarandet i 22 § kan bli tillämpligt. Hit hör bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och rörelsefriheten. Kravet på lagform innebär att det endast är riksdagen som kan besluta om inskränkningar i rättigheterna. Det finns dock några undantag från huvudregeln om att dessa rättighetsbegränsningar måste ske genom lag. Exempelvis får föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer och föreskrifter som inskränker mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till

rikets säkerhet eller för att motverka farsot efter bemyndigande i lag begränsas genom annan författning (20 § andra stycket).

I materiellt hänseende uppställs vissa krav som måste uppfyllas för att en begränsning av en fri- och rättighet ska kunna godtas. Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får den inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (21 §). I förarbetena framhålls att kraven syftar till att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga ska redovisa sina syften (prop. 1975/76:209 s. 153).

När det gäller de begränsningsbara positiva opinionsfriheterna ställs det upp ytterligare krav för rättighetsbegränsningar (23 och 24 §§). Dessa krav tar sikte på de särskilda ändamål som lagstiftaren får lägga till grund för en begränsning.

Det kvalificerade förfarandet innebär att ett lagförslag om rättighetsbegränsningar ska vila i tolv månader, om lägst tio riksdagsledamöter yrkar det. Förslaget kan dock antas direkt om fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna är för det. Vissa undantag från det kvalificerade förfarandet finns. Det är konstitutionsutskottet som prövar om förfarandet är tillämpligt på ett visst lagförslag (22 §). Idén bakom det kvalificerade förfarandet är att i kontroversiella frågor ge tid till eftertanke och fördjupad debatt. Förfarandet är också utformat så att det stimulerar de politiska partierna att söka lösningar som vinner bred anslutning.

Den andra nivån av begränsningsbara fri- och rättigheter avser sådana som kan begränsas genom lag utan tillämpning av kraven i 21–24 §§ RF. Bestämmelserna om dessa fri- och rättigheter saknar ofta beskrivningar av det närmare innehållet i de aktuella rättigheterna. Innebörden bestäms i stället i stor utsträckning på lagnivå. En viktig funktion hos grundlagsbestämmelserna är här att reglera normgivningskompetensen. Som några exempel i denna grupp kan nämnas rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden, upphovsrätten och skyddet för forskningens frihet. I regeringsformen finns även vissa fri- och rättigheter där det inte uppställs något krav på vilken form en begränsning ska ha.

För andra än svenska medborgare här i riket får dessutom särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om vissa angivna fri- och rättigheter (25 § första stycket RF).

3.3 Europakonventionen

Mot bakgrund av händelserna under andra världskriget inleddes efter krigets slut inom ramen för FN ett arbete med att förstärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. Arbetet resulterade bl.a. i att FN:s generalförsamling 1948 antog den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt pågick även arbetet i Europa för att stärka medborgarnas rättighetsskydd. År 1949 bildade tio stater – däribland Danmark, Norge och Sverige – Europarådet. En av huvuduppgifterna för Europarådet var att vidmakthålla och vidareutveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Med utgångspunkt i ett förslag från en särskild expertkommitté utarbetades Europakonventionen inom Europarådet. Konventionen trädde i kraft 1953 och byggde i stort på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Konventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion vissa fri- och rättigheter (artikel 1). Vilka rättigheter som avses framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter (artiklarna 2–14). Konventionen har också kompletterats med olika ändrings- och tilläggsprotokoll, varav vissa innehåller materiella bestämmelser.

Konventionen innehåller vidare ett antal generella bestämmelser om utrymmet för att inskränka fri- och rättigheterna (artiklarna 15–18). Bland annat anges att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- eller rättigheter som anges i konventionen (artikel 17). Det anges även att inskränkningar i fri- och rättigheter inte får tillämpas för andra syften än för vilka de har medgetts (artikel 18).

Ett centralt inslag i Europakonventionen, som skiljer konventionen från andra internationella instrument, är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är att

det sker en rättslig kontroll genom Europadomstolen och att enskilda kan föra talan inför domstolen.

Enskilda kan klaga till Europadomstolen över att en medlemsstat inte har respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Ett sådant klagomål förutsätter att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel. Om Europadomstolen tar upp klagomålet till behandling i sak, kan prövningen utmynna i att det konstateras att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionen. I vissa fall har domstolen möjlighet att ålägga staten att utge skadestånd till klaganden (artikel 41). Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten.

Vissa fri- och rättigheter som skyddas av Europakonventionen är absoluta men många kan begränsas. Exempelvis får ingrepp i konventionens rätt till skydd för privat- och familjeliv, religionsfrihet, yttrandefrihet samt mötes- och föreningsfrihet göras med stöd av lag om ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose vissa angivna intressen (artiklarna 8–11). För att konventionens lagkrav ska kunna anses vara uppfyllt, krävs att begränsningen har stöd i den nationella rättsordningen genom en reglering – i författning eller genom fast domstolspraxis – som uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet, som innefattar ett skydd mot godtycke och som är tillgänglig för allmänheten och tillräckligt tydlig och preciserad för att göra inskränkningen i rimlig grad förutsebar för enskilda. Om en nationell lagstiftare eller domstol har ansett ett visst ingrepp är nödvändigt och det finns rimliga skäl för detta ställningstagande, har Europadomstolen normalt godtagit den bedömningen.

Samtliga konventionsstater har åtagit sig att garantera de fri- och rättigheter som fastställs i konventionen och de tilläggsprotokoll som konventionsstaten har ratificerat. Konventionsstaterna har alltså en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna.

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 men det dröjde till 1966 innan Sverige förklarade att landet underkastade sig Europadomstolens kompetens. Sverige ansåg sig vid tillträdet uppfylla konventionens krav och någon ny lagstiftning infördes därför inte med anledning av tillträdet. Även därefter präglades svensk rätt länge av en försiktig och avvaktande inställning till Europakonventionen (SOU 2008:125 s. 395 och 396).

Sedan den 1 januari 1995 har konventionen en annan ställning eftersom den numera är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246). Konventionen kan genom inkorporeringslagen därmed tillämpas av domstolar och förvaltningsmyndigheter i enskilda mål och ärenden.

Samtidigt som Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt infördes en bestämmelse i regeringsformen enligt vilken lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (nuvarande 2 kap. 19 § RF). Grundlagsbestämmelsen, som riktar sig till de normgivande organen, infördes för att markera konventionens särskilda betydelse; den ger dock inte konventionen ställning som grundlag (a. prop. s. 36 och 37). Däremot innebär den att en lag som riksdagen har antagit efter att bestämmelsen trädde i kraft kan bli föremål för normprövning i förhållande till Europakonventionen (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF).

3.4 EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga införlivades den 1 december 2009 i unionens s.k. primärrätt i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft. Det innebär att stadgan numera ligger på den högsta nivån i den unionsrättsliga normhierarkin (artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen [EU-fördraget]). Tidigare hade stadgan, som antogs av EU:s medlemsstater 2000, enbart utgjort en icke-bindande politisk deklARATION.

Rättighetsstadgan innehåller både preciserade rättigheter och allmänna principer. Rättigheterna betraktas i regel som sådana tydliga och ovillkorliga rättigheter som ska kunna åberopas direkt inför nationella domstolar och myndigheter (s.k. direkt effekt). De allmänna principerna är däremot inte avsedda att ha någon direkt effekt utan ska i stället fungera som tolkningsunderlag och riktlinjer när ny lagstiftning tas fram. Vidare åligger det medlemsstaterna att tolka sin nationella rätt så att denna stämmer överens med stadgan (s.k. indirekt effekt) och att vidta nödvändiga åtgärder för att denna ska få ett effektivt genomslag på nationell nivå.

När det gäller stadgans tillämpningsområde så riktar sig denna till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Begreppet ”tillämpar unionsrätten” omfattar enligt EU-domstolen även tillämpning av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (Åkerberg Fransson, mål C-617/10).

Stadgan är indelad i sju kapitel varav de sex första behandlar olika rättigheter. Det sjunde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

Medlemsstaterna är skyldiga att ge stadgans rättigheter fullt genomslag genom att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (artikel 47.1).

Vissa rättigheter i stadgan är absoluta, t.ex. förbuden mot dödsstraff och tortyr (artiklarna 2 och 4) men flertalet av rättigheterna kan begränsas. Enligt stadgan måste varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (artikel 52.1).

I den mån en rättighet som erkänns i stadgan motsvarar en rättighet som också garanteras i Europakonventionen ska rättigheten i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, vilket dock inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett längre gående skydd (artikel 52.3).

Stadgan får inte tolkas så att den inskränker eller inkräktar på de fri- och rättigheter som erkänns i unionsrätten, Europakonventionen eller medlemsstaternas författningar (artikel 53).

Till stadgan har det utarbetats kortfattade förklaringar som ska tillmätas vederbörlig hänsyn vid tolkningen av stadgan (artikel 6.1 i EU-fördraget och stadgans ingress). Dessa förklaringar är publicerade i EUT 2007/C 303/02.

De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ingår i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 i EU-fördraget).

4 Rätten till domstolsprövning

4.1 Kommitténs uppdrag

Rätten till domstolsprövning och annan rättslig prövning är grundläggande i en rättsstat för att enskilda bl.a. ska kunna skydda sig mot och få gottgörelse för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter och försvara sig i straffrättsliga förfaranden.

Den svenska rättsordningen innehåller ingen generell regel om rätten till domstolsprövning. På grundlagsnivå finns viss reglering men den har ett begränsat tillämpningsområde. I regeringsformen regleras rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden och rätten till domstolsprövning för ordinarie domare som bl.a. skilts från sin anställning eller fått en disciplinpåföljd (2 kap. 9 § och 11 kap. 9 § RF). I vanlig lag finns rätten till domstolsprövning reglerad i en stor mängd lagar, alltifrån rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen (2017:900) till lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut samt olika s.k. sektorslagar.

Även om den svenska rättsordningen inte innehåller någon generell bestämmelse som tillerkänner enskilda en rätt till domstolsprövning anses rätten till domstolsprövning ändå ha ett starkt skydd i Sverige, framför allt genom europarätten, alltså genom den reglering som finns i Europakonventionen och unionsrätten.

I direktiven framhålls att även om några generella problem inte har identifierats vad gäller enskildas tillgång till domstolsprövning innebär denna något komplexa bild att det finns skäl att överväga behovet av att ge rätten till domstolsprövning ett starkare konstitutionellt skydd i Sverige. Vidare är rätten till domstolsprövning en så central rättighet i en rättsstat att även rättssäkerhetsskäl och andra principiella skäl talar för att den bör få ett grundlagsskydd.

Mot den angivna bakgrunden har kommittén i uppdrag att överväga om rätten till domstolsprövning bör införas i 2 kap. RF. Kom-

mittén ska vidare göra en internationell jämförelse av grundlagskydd för rätten till domstolsprövning i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig.

4.2 Rätten till domstolsprövning enligt regeringsformen

Som har framgått innehåller den svenska rättsordningen alltså inte någon generell bestämmelse på konstitutionell nivå som tillerkänner enskilda en rätt till domstolsprövning. Regler om rätt till domstolsprövning finns i regeringsformen men grundlagens bestämmelser är begränsade till domstolsprövning dels vid frihetsberövanden, dels för ordinarie domare som bl.a. har skilts från sin anställning.

Vidare regleras i 2 kap. 11 § andra stycket första meningen RF rätten till rättvis rättegång inom skälig tid. Bestämmelsen anger enbart hur en rättegång ska genomföras och den utgör således inte någon reglering av rätten till domstolsprövning.

4.2.1 Rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden

Rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden regleras i 2 kap. 9 § RF. Paragrafen har följande lydelse.

Om en annan myndighet än en domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska han eller hon kunna få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detta gäller dock inte när det är fråga om att till Sverige flytta över verkställighet av en frihetsberövande påföljd enligt en dom i en annan stat.

Även den som av någon annan anledning än som anges i första stycket har blivit omhändertagen tvångsvis, ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Har prövningen inte uppdragits åt en myndighet som är behörig enligt första eller andra stycket, ska prövningen göras av allmän domstol.

Regleringen i första stycket syftar till att ge enskilda rättsliga garantier mot att olagligt berövas friheten och utgör således en viktig del av den enskildes rättsskydd (prop. 1975/76:209 s. 150). Bestämmelsen

är tillämplig vid frihetsberövande på grund av brott eller misstanke om brott. Den gäller däremot inte för mycket kortvariga frihetsberövanden, såsom beslut om hämtning enligt 23 kap. rättegångsbalken (SOU 1972:15 s. 198). Uttrycket ”brott eller misstanke om brott” innebär inte att någon konkret brottsmisstanke måste föreligga för att paragrafen ska vara tillämplig (NJA 1989 s. 131).

Vid frihetsberövanden av andra skäl än brott eller misstanke om brott finns det i vissa fall en möjlighet att ersätta domstolsprövningen med en prövning av en s.k. domstolsliknande nämnd. Detta var tidigare vanligt förekommande; sådana nämnder prövade bl.a. frihetsberövanden med anledning av psykiatrisk tvångsvård och omhändertagande av unga eller missbrukare. Numera prövas även sådana s.k. administrativa frihetsberövanden av domstol.

Första och andra styckena riktar sig främst till lagstiftaren och medför krav på att det alltid ska finnas inrättade domstolar eller domstolsliknande nämnder som är behöriga att på begäran av enskild pröva ett frihetsberövande. Tredje stycket infördes för att klargöra att bestämmelsen innebär en rätt för enskilda att ta initiativ till prövning av ett frihetsberövande och till vilket organ han eller hon ska vända sig (prop. 1978/79:195 s. 59). Bestämmelsen i sista stycket torde numera ha en synnerligen begränsad praktisk betydelse eftersom frågan om domstolsprövning i princip undantagslöst uppmärksammas i lagstiftningsarbetet.

Bestämmelserna i andra och tredje styckena kan genom lag inskränkas såvitt avser andra än svenska medborgare här i riket (2 kap. 25 § första stycket 5 RF).

4.2.2 Rätten till domstolsprövning för ordinarie domare

Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning finns i 11 kap. RF.

Enligt 11 kap. 7 § får den som har utnämnts till ordinarie domare skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Domaren får också skiljas från sin anställning om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

I 10 och 11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning finns vidare bestämmelser om avstängning och läkarundersökning som också gäller för ordinarie domare. Med undantag för justitieråd står domare under det disciplinansvar för offentligt anställda som följer av lagen (1994:260) om offentlig anställning. En disciplinpåföljd – varning eller löneavdrag – får meddelas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen (3 och 14–16 §§).

Formerna för att pröva dessa frågor skiljer sig åt beroende på om en åtgärd riktas mot ett justitieråd eller någon annan ordinarie domare.

När det gäller justitieråd väcks åtal för brott i utövningen av en anställning i Högsta domstolen. Vidare prövar den högsta instans där justitierådet inte har sin anställning frågor om skiljande eller avstängning från anställning samt skyldighet att genomgå läkarundersökning (11 kap. 8 § första och andra styckena RF).

För andra ordinarie domare än justitieråd gäller en annan ordning. Det är Statens ansvarsnämnd som har till uppgift att besluta i fråga om avskedande, avstängning, läkarundersökning och disciplinansvar (15 § lagen om fullmaktsanställning och 34 § lagen om offentlig anställning).

Har en ordinarie domare skiljts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol ska han eller hon kunna begära att beslutet prövas av domstol enligt 11 kap. 9 § RF. Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. Detta gäller också beslut varigenom en ordinarie domare har avstängts från utövning av sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd.

Ordinarie domares rätt att få angivna frågor prövade av domstol syftar till att skydda domarnas oberoende ställning. En sådan prövning kommer inte till stånd genom att domaren kan överklaga ansvarsnämndens beslut utan genom att han eller hon väcker talan mot staten. Om domaren företräds av en arbetstagarorganisation väcks talan i Arbetsdomstolen och i annat fall vid tingsrätt. Tingsrättens dom kan sedan överklagas till Arbetsdomstolen. En förutsättning för en sådan prövning är då att prövningstillstånd meddelas. Arbetsdomstolens avgörande kan, oavsett om domstolen tar ställning till saken som första eller andra instans, inte överklagas.

2020 års grundlagskommitté har i sitt slutbetänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) bl.a. föreslagit att det ska inrättas ett nytt självständigt prövningsorgan, Domaransvarsnämnden, med uppgift att pröva frågor om skiljande och avstängning från anställning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar och åtalsanmälan för andra ordinarie domare än justitieråd. Nämnden föreslås bestå av fem ledamöter, där majoriteten ska vara eller ha varit ordinarie domare medan övriga ledamöter bör ha en annan bakgrund. Till skillnad mot den nuvarande ordningen där en domare kan angripa ett beslut från Statens ansvarsnämnd genom att väcka talan mot staten föreslås att Domaransvarsnämndens beslut ska kunna överklagas till Svea hovrätt.

Mot bakgrund av 2020 års grundlagskommittés förslag har en särskild utredare bl.a. fått i uppdrag att analysera vad som skulle krävas för att inrätta en domaransvarsnämnd och lämna förslag på en sådan ordning (dir. 2024:40).

4.2.3 Rätten till rättvis rättegång inom skälig tid

Rätten till rättvis rättegång inom skälig tid regleras i 2 kap. 11 § andra stycket första meningen RF. Paragrafen har följande lydelse.

Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Rätten till rättvis rättegång inom skälig tid infördes genom 2010 års reform av regeringsformen. Som har framgått utgör bestämmelsen inte någon reglering av rätten till domstolsprövning utan anger endast hur en rättegång ska genomföras.

Grundlagsutredningen anförde att regeringsformen, utöver vad som anges i 1 kap. 9 § RF, borde innehålla en bestämmelse om de grundläggande krav som kan ställas på domstolsförfarandet. Vägledande vid utformningen borde enligt utredningen vara innehållet i artikel 6 i Europakonventionen och den uttolkning som den bestämmelsen har fått (SOU 2008:125 s. 425).

Regeringen ansåg emellertid att det från konstitutionell synpunkt framstod som mindre lämpligt att i hög grad knyta såväl ordalydelsen som tillämpningen av en ny grundlagsbestämmelse till en specifik

bestämmelse i Europakonventionen och den praxis som fortlöpande utvecklas av Europadomstolen. Om Europadomstolens praxis rörande artikel 6 i sin helhet skulle utgöra grundläggande tolkningsdata vid tillämpningen av grundlagsbestämmelsen skulle utvecklingen av Europadomstolens praxis kunna leda till att grundlagsbestämmelsen får en helt annan innebörd än vad som kunnat förutses och som varit avsett vid dess tillkomst. Även om Europadomstolens domar påverkar innehållet i konventionen och därmed även får betydelse både för Sveriges folkrättsliga förpliktelser och indirekt för innehållet i vanlig lag, borde domstolens framtida praxis enligt regeringen inte utan vidare påverka innehållet i svensk grundlag. Innehållet i grundlagsbestämmelsen skulle således ges en självständig betydelse i förhållande till konventionen. Införandet av grundlagsbestämmelsen ansågs inte innebära någon ändring i sak (prop. 2009/10:80 s. 160 och 252).

Stadgandet om rättvis rättegång inom skäligen tid kompletterar andra bestämmelser i regeringsformen som har till huvudsakligt ändamål att säkerställa en rättssäker domstolsprocess, bl.a. kravet på förhandlingsoffentlighet och kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF. Rättssäkerhetskraven innefattar bl.a. en rätt att bli hörd inför domstol, ett krav på att parterna ska vara likställda i ett kontradiktoriskt förfarande samt att domstolen ska vara både opartisk och oavhängig.

Regeringsformens bestämmelse om rätten till rättvis rättegång inom skäligen tid gäller för alla rättegångar i domstol. Regleringen är dock enbart tillämplig i förhållande till domstolar, således inte för sådana organ som kan anses utgöra domstolar enligt Europakonventionen, t.ex. Överklagandenämnden för högskolan (a. prop. s. 162 och 163).

Rätten till rättvis rättegång hör till de rättigheter som brukar kallas absoluta, dvs. det är en rättighet som inte kan begränsas genom lag. Den gäller också lika för svenska medborgare och utlänningar här i riket (jfr 2 kap. 25 § RF).

4.3 Den svenska processordningen

4.3.1 Allmänt

Även om det på konstitutionell nivå inte finns någon allmän regel om rätt till domstolsprövning anses den svenska processordningen numera generellt garantera den rätt till domstolsprövning som finns

i europarätten (jfr t.ex. Warnling Conradson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut – Rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol, 2021, s. 362).

I 11 kap. RF finns bestämmelser som rör domstolar och domare. Av 11 kap. 1 § första stycket RF framgår att Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar samt att Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. I första stycket anges också att rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan begränsas genom lag. Vidare stadgas i andra stycket att andra domstolar inrättas med stöd av lag och att det i 2 kap. 11 § första stycket RF finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall. Det finns för närvarande två fristående specialdomstolar som har inrättats med stöd av lag, nämligen Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Av 11 kap. 2 § RF framgår att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. Till dessa hör exempelvis bestämmelser om vilka beslut som får överklagas till domstol. Överklagandeförbud och bestämmelser som anger att överklagande ska ske till regeringen eller en förvaltningsmyndighet omfattas däremot inte av lagkravet (Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar, kommentaren till 40 §, 26 augusti 2024, Version 1C, JUNO).

4.3.2 Prövning i allmän domstol

Det saknas oftast specialbestämmelser som anger de allmänna domstolarnas kompetens. Detta innebär att kompetensen för dessa domstolar i stället får bestämmas utifrån den allmänna princip som ligger till grund för rättegångsbalken, nämligen att alla tvistemål och brottmål ska avgöras av allmän domstol, om inte annat är särskilt stadgat. Laga domstol för tvistemål respektive brottmål, dvs. regler om vilken domstol som är behörig att pröva en talan, behandlas i 10 och 19 kap. rättegångsbalken.

I 10 kap. 17 § rättegångsbalken undantas vissa typer av tvister och mål från allmän domstols behörighet. Bestämmelsen återspeglar

den generella utgångspunkten att allmän domstol är behörig att pröva en tvist om den inte uttryckligen har undantagits från domstolens kompetens. Av bestämmelsen följer bl.a. att allmän domstol inte är behörig att pröva tvist som ska upptas av annan myndighet än domstol eller av särskild domstol. Bestämmelsen kan sägas innebära att allmän domstol är obehörig om det i en författning har anförtrotts åt en förvaltningsmyndighet att allsidigt och slutgiltigt pröva en fråga (NJA 2017 s. 589).

Om en talan grundas på omständigheter av civilrättslig karaktär är allmän domstol som regel behörig att pröva tvisten.

4.3.3 Prövning i allmän förvaltningsdomstol

De allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens bestäms på ett annat sätt än vad som gäller för de allmänna domstolarna. Beträffande de allmänna förvaltningsdomstolarna krävs det som utgångspunkt att det av uttryckliga bestämmelser framgår att allmän förvaltningsdomstol är behörig att pröva en viss fråga.

Tidigare fanns sådant författningsstöd antingen i olika specialförfattningar eller i en katalog i en mer allmän reglering. Huvudsyftet med den författningsregleringen var inte att skilja de allmänna domstolarnas kompetens från de allmänna förvaltningsdomstolarnas utan att fördela kompetensen mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen å ena sidan och förvaltningsdomstolarna å andra sidan. Fördelningen har ofta utgått från tanken att ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor ("politiska frågor") ska prövas av förvaltningsmyndigheterna och i sista hand av regeringen medan rättsfrågor ska prövas av förvaltningsdomstolarna (jfr prop. 1997/98:101 s. 51).

1998 infördes i den tidigare förvaltningslagen (1986:223) en allmän forumregel som innebar att förvaltningsbeslut som var överklagbara fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte var särskilt föreskrivet (22 a §). Införandet av regleringen innebar att den tidigare huvudregeln om att statliga myndigheters beslut i avsaknad av bestämmelser om överklagande fick överklagas till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen – den s.k. rätten att gå till kungs – övergavs. Bestämmelsen gav därmed uttryck för principen om att den rättsliga kontrollen av förvaltningsbeslut borde ske vid domstol.

I den proposition som låg till grund för reformen framhölls bl.a. att paragrafen anvisar en behörig domstol om en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EG-rätten eller Europakonventionen men en sådan rätt inte är förutsedd i lagstiftningen. Som ett ytterligare motiv angavs behovet av att begränsa risken för negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1997/98:101 s. 1 och 57–59).

Enligt den nu gällande förvaltningslagen överklagas beslut till allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket). Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 22 a § första stycket i 1986 års förvaltningslag. Om en lag eller förordning saknar bestämmelser om domstolsprövning, blir alltså 40 § förvaltningslagen tillämplig.

Även om huvudregeln är att förvaltningsbeslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol förekommer det särskilda forumbestämmelser som anger att överklagande i stället ska ske till annan domstol, till förvaltningsmyndighet eller till regeringen. I de fall det finns en avvikande forumbestämmelse i en annan författning, gäller enligt 4 § förvaltningslagen den avvikande bestämmelsen. Exempelvis föreskrivs det en särskild instansordning i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

I 1986 års förvaltningslag infördes 2006 en bestämmelse som angav att lagens bestämmelser om överklagande alltid skulle tillämpas om det behövdes för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Bestämmelsen infördes i samband med ändringar av regleringen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut för att säkerställa att det fanns ett anvisat forum för överklagande till domstol i de fall då konventionens krav på tillgång till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter behövde tillgodoses trots att ett överklagandeförbud tagits in i en specialförfattning (jfr prop. 2005/06:56 s. 11).

I samband med införandet av den nu gällande förvaltningslagen ansåg regeringen att en allmän bestämmelse som upplyser om de begränsningar som följer av Europakonventionen och den primära unionsrätten skulle ha ett förhållandevis begränsat värde. Samtidigt uttalades att även om förvaltningsbeslut som får överklagas till domstol normalt överklagas till allmän förvaltningsdomstol förekommer det på vissa specialreglerade områden att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till allmän domstol. På dessa områden bör rimligen den domstolsprövning av ett myndighetsbeslut som, med

hänsyn till Europakonventionen eller unionsrätten, kan behöva göras i strid med ett eventuellt överklagandeförbud komma till stånd i den domstol som normalt har att pröva ett överklagande av myndighetens beslut på det aktuella området. Det ansågs dock inte finnas behov av en särskild författningsreglering i förvaltningslagen för att åstadkomma en sådan ordning (prop. 2016/17:180 s. 45 och 46).

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2019 ref. 43 framhållit att regleringen i 40 § förvaltningslagen utgör det författningsstöd som krävs för att förvaltningsdomstol ska vara behörig att överpröva beslut av förvaltningsmyndigheter i de fall överprövningen på det aktuella området inte har anförtrotts allmän domstol eller annat organ. Vidare konstaterade domstolen att det förhållandet att det inte kan uteslutas att en omtvistad sakfråga i ett annat sammanhang och på annat sätt än genom ett överklagande skulle kunna komma under allmän domstols prövning inte inverkar på allmän förvaltningsdomstols kompetens att pröva ett överklagande av beslut som normalt prövas av detta domstolsslag (jfr HFD 2016 ref. 62).

Överklagbara förvaltningsbeslut

Frågan om ett förvaltningsbeslut är överklagbart besvarades inte i 1986 års förvaltningslag. I avsaknad av särskilda föreskrifter fick i stället allmänna förvaltningsrättsliga principer, som kom till uttryck i framför allt praxis, tillämpas för att avgöra om ett visst beslut fick överklagas.

I den nu gällande förvaltningslagen infördes i 41 § en allmän bestämmelse som anger att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Om en annan lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen i stället. Detta innebär att ett överklagandeförbud i en lag eller förordning som huvudregel gäller i stället för den allmänna bestämmelsen som anger vilka beslut som får överklagas.

Ett överklagandeförbud kan antingen innebära att ett beslut inte får överklagas alls eller att överklagande inte får fullföljas till en högre instans (prop. 1997/98:101 s. 50). Överklagandeförbud är förhållandevis vanligt förekommande.

Skälen för att ett visst överklagandeförbud införs kan variera. Exempelvis kan normgivaren ha varit av uppfattningen att det för ett visst beslut inte finns behov av det rättsskydd som en möjlighet till överprövning innebär eller att beslutsmyndigheten har vissa särskilda kvalifikationer som innebär att en högre instans inte kan förväntas nå ett objektivt sett mer korrekt resultat. Vidare kan normgivaren av praktiska eller ekonomiska skäl ha velat minska de högre instansernas arbetsbelastning (se bl.a. a. prop. s. 50 och Larsson, *Domstolsprövningens inriktning vid prövning av förvaltningsbesvär*, i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2021, s. 561).

Om det särskilt föreskrivits att ett visst förvaltningsbeslut inte får överklagas men det finns en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen eller unionsrätten ska överklagandeförbudet åsidosättas så att en prövning i domstol möjliggörs. I förarbetena till förvaltningslagen framhålls att denna domstolsprövning rimligen bör komma till stånd i den domstol som normalt har att pröva ett överklagande av myndighetens beslut på det aktuella området (prop. 2016/17:180 s. 45 och 46). I dessa fall utgör regleringen i 40 § förvaltningslagen det författningsstöd som krävs för att förvaltningsdomstol ska vara behörig att överpröva ett beslut av en förvaltningsmyndighet (HFD 2019 ref. 43).

4.3.4 Rättsprövning av regeringsbeslut

Den tidigare lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut trädde i kraft den 1 juni 1988. Lagen infördes mot bakgrund av att Sverige vid flera tillfällen hade fällts av Europadomstolen för att inte ha uppfyllt sina åtaganden enligt konventionen. Många av avgörandena avsåg bristande efterlevnad av artikel 6.1 i konventionen på grund av att det saknades möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Exempelvis gällde Sporrang och Lönnroth mot Sverige (nr 7151/75 och 7152/75, dom den 23 september 1982) två fastigheter i Stockholm som under lång tid hade varit belagda med expropriationstillstånd och därtill knuta byggnadsförbud. Fastighetsägarna saknade enligt svensk lag möjlighet att få tid för tillstånden bestämd eller någon slags ekonomisk ersättning. Europadomstolen fann i avgörandet att artikel 6 i konventionen hade kränkts eftersom

fastighetsägarna enligt svensk rätt inte hade möjlighet att få tvisten mellan dem och Stockholms stad prövad i domstol.

Införandet av rättsprövningslagen syftade till att åstadkomma en generell lösning på konflikten mellan den traditionella svenska synen på överprövning av myndighetsbeslut och Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (prop. 2005/06:56 s. 8 och 9).

Den 1 juli 2006 ersattes 1988 års lag av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Till skillnad mot den tidigare lagen gäller den nuvarande rättsprövningslagen enbart beslut av regeringen.

Enligt rättsprövningslagen får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen (1 §). Vidare kan vissa miljöorganisationer ansöka om rättsprövning av tillståndsbeslut som omfattas av den s.k. Århuskonventionen (2 §). EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som utvisats av regeringen kan också ansöka om rättsprövning (2 a §).

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om rättsprövning. Om domstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Domstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast (3 och 7 §§).

4.4 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen och unionsrätten

4.4.1 Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen gäller rätten till rättvis rättegång. Artikeln inleds enligt följande.

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så

kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Av artikel 6.1 följer en rätt till rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Begreppet domstol (”tribunal” på engelska) omfattar inte enbart domstolar av traditionellt slag. Avgörande är i stället vilken funktion som prövningsorganet har i praktiken, alltså inte hur det klassificeras i den nationella rätten. Frågan om ett prövningsorgan kan godtas som en domstol beror bl.a. på hur ledamöterna tillsätts, ledamöternas mandattider och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån. Vidare krävs att organets domar är bindande och inte kan åsidosättas av regeringen eller förvaltningen (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl., 2023, s. 249 och 250).

Europadomstolen har ansett att dåvarande Brottskadenämnden är en domstol i konventionens mening (Rolf Gustafson mot Sverige, nr 23196/94, dom den 1 juli 1997) och svenska domstolar har gjort motsvarande bedömning avseende dåvarande Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref. 104), dåvarande Presstödsnämnden (NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122) samt Överklagandenämnden för studiestöd (HFD 2015 ref. 6).

Civila rättigheter och skyldigheter

Artikel 6.1 är tillämplig när det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter samt vid anklagelse för brott.

När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter följer av Europadomstolens praxis att artikeln är tillämplig under förutsättning

- att tvisten är reell och seriös,
- att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som på åtminstone rimliga grunder kan hävdas ha sin grund i den nationella rätten, och
- att rättigheten eller skyldigheten kan karaktäriseras som civil vid en på konventionen grundad tolkning.

Frågan om en tvist är reell och seriös ska bedömas med beaktande av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet eller skyldighet som tvisten avser. Av Europadomstolens praxis framgår att en tvist kan antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på motsatsen. Det finns således en presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa (Rolf Gustafson mot Sverige).

Vidare måste tvisten gälla en rättighet eller skyldighet som följer av nationell rätt. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om den rättighet eller skyldighet som en enskild gör gällande följer av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet (Anne-Marie Andersson mot Sverige, nr 20022/92, dom den 27 augusti 1997). En rättighet eller en skyldighet som inte finns enligt den nationella rätten kan således inte skapas genom att åberopa artikel 6.1 i konventionen (Károly Nagy mot Ungern, nr 56665/09, dom den 14 september 2017).

Det krävs också att tvisten avser en rättighet eller skyldighet som till sin karaktär är civil. Begreppet ska ges en autonom tolkning. Avgörande är således inte om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Gällande frågan om en tvist avser en rättighet eller skyldighet som till sin karaktär är civil har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (HFD 2019 ref. 10). Det finns således en presumtion för att en konstaterad rättighet eller skyldighet är av civil karaktär.

Utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1 faller bl.a. skatteprocesser, med undantag för skattetillägg eller liknande påföljder för en skattskyldig, samt utlänningsrättsliga frågor, såsom utvisnings- och utlämningsärenden.

Anklagelse för brott

Artikel 6.1 i Europakonventionen är också tillämplig vid prövning av en anklagelse för brott.

För att bedöma om ett påstående om en regelöverträdelse utgör en anklagelse om brott brukar de s.k. Engelkriterierna användas. Kriterierna avser för det första den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, för det andra överträdelsens art och för det

tredje strängheten i den sanktion som den berörde riskerat. De andra och tredje kriterierna är alternativa, men utesluter inte en kumulativ bedömning när separata analyser av dem inte gör det möjligt att nå en bestämd slutsats i frågan om förfarandet har avsett en anklagelse för brott i konventionens mening (Sergey Zolotukhin mot Ryssland, nr 14939/03, dom den 10 februari 2009).

Artikel 6 skyddar bara den tilltalades eller den misstänktes rätt. Regleringen omfattar i första hand rättegångar i brottmål som leder till ett avgörande av frågan om en anklagad person är skyldig till brott samt fastställande av en påföljd. Det är inte tillräckligt att en domstol fastställer skuldfrågan och därefter överlämnar frågan om bestämmande av straffet till en administrativ myndighet.

Frågor om hur ett straff ska verkställas faller normalt utanför artikeln. Denna kan dock anses tillämplig om verkställigheten omfattar inskränkningar av den enskildes civila rättigheter. Vidare omfattas inte förfaranden såsom häktning, husrannsakan, telefonavlyssning och andra tvångsåtgärder samt förfaranden rörande villkorlig frigivning och benådning. Utvisning av en utländsk medborgare anses inte heller gälla anklagelse för brott. Även extraordinära förfaranden faller i princip utanför artikeln. I vissa fall finns dock en rätt till domstolsprövning enligt andra bestämmelser i konventionen, t.ex. har var och en som är berövad friheten rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet (artikel 5.4).

Av artikel 6.2 framgår att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Vidare anges i artikel 6.3 vissa minimirättigheter som alltid ska tillkomma den som anklagas för brott, såsom biträde av tolk vid behov utan kostnad.

Rätt att få tillträde till domstol ("access to court")

Artikel 6.1 i Europakonventionen innefattar inte någon uttrycklig rätt till domstolsprövning. En sådan rätt föreligger dock som en följd av Europadomstolens tolkning och tillämpning av artikeln.

I *Golder mot Förenade kungariket* (nr 4451/70, dom den 21 februari 1975), som gällde en brittisk fånge som hade vägrats tillstånd att kontakta en advokat och till följd därav berövats sin rätt till domstolsprövning, framhöll Europadomstolen att artikel 6 fastställer de

processuella garantier som parter i en rättegång har tillgång till. Det skulle enligt domstolen vara orimligt om artikeln i detalj beskriver de processuella garantier som parterna ska åtnjuta i ett anhängigt mål utan att först skydda det som ensamt gör det faktiskt möjligt att dra fördel av sådana garantier, nämligen tillträde till domstol. Kravet på att domstolsförfarandet ska vara rättvist, offentligt och bedrivas skyndsamt saknar värde om inget domstolsförfarande kommer till stånd.

För att konventionens garantier i fråga om ett rättvist rättegångsförfarande ska vara effektiva krävs således att det finns en grundläggande rätt till domstolsprövning; en rätt att få tillträde till domstol ("access to court").

Europadomstolen har i ett stort antal avgöranden slagit fast att artikel 6.1 har kränkts när administrativa beslut inte har kunnat överprövas av domstol. Det finns flera sådana fällande domar mot Sverige, bl.a. Sporrong och Lönnroth, med anledning av att det tidigare saknades möjlighet att få vissa förvaltningsbeslut prövade i domstol. Rätten till domstolsprövning kan vidare anses kränkt om det exempelvis är oklart vilken domstol som är behörig eller om ett domstolsförfarande pågår under så lång tid att en part i praktiken saknar rätt till domstolsprövning.

Europadomstolen har också återkommande framhållit att konventionen är avsedd att skydda rättigheter som är reella och effektiva och inte endast formella och illusoriska. För att rätten till domstolsprövning ska bli effektiv och meningsfull räcker det inte att det finns en behörig domstol utan det måste också krävas att domstolen prövar en talan medan ett avgörande fortfarande kan få praktisk betydelse för parten och att domen kan verkställas. Det kan också finnas andra förhållanden som gör att en dom inte får avsedd praktisk verkan. Exempelvis har kravet på en effektiv domstolsprövning inte ansetts uppfyllt när ett utdömt skadestånd reducerades genom ett åläggande att betala domstolskostnader som var nästan lika höga som skadeståndet.

Europakonventionen innehåller inte någon skyldighet att tillhandahålla rättshjälp i alla förfaranden som rör civila rättigheter och skyldigheter. Underlåtenhet att ge en klagande advokathjälp kan dock strida mot artikel 6 om denna hjälp är oundgänglig för en effektiv tillgång till domstolsprövning, antingen på grund av att det är obligatoriskt med ett juridiskt ombud för att få tillgång till domstolsprövning eller på grund av förfarandets komplexitet eller typen av mål.

I målet P., C. och S. mot Förenade kungariket (nr 56547/00, dom den 16 juli 2002), som gällde ett föräldrapar som hade fått föra sin talan utan biträde i ett komplicerat mål om tvångsomhändertagande av barn, ansåg Europadomstolen att föräldrarna inte hade fått en rättvis och effektiv tillgång till domstolsprövning. Artikel 47 i EU:s rättighetsstadga innehåller till skillnad mot Europakonventionen en rätt till rättshjälp för personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 är inte absolut. Av Europadomstolens praxis framgår att rätten till domstolsprövning kan begränsas om begränsningarna har ett legitimt ändamål och begränsningarna står i rimlig proportion till detta ändamål. Till detta kommer att begränsningarna inte får vara så långtgående att de urholkar själva kärnan i rättigheten (se t.ex. Naït-Liman mot Schweiz, nr 51357/07, dom den 15 mars 2018).

Vad som avses med legitimt ändamål definieras inte i konventionen. Av Europadomstolens praxis framgår att det t.ex. kan vara förenligt med Europakonventionen att vägra domstolsprövning och verkställighet med hänvisning till nationell lagstiftning, internationella överenskommelser eller folkrättslig sedvänja om statsimmunitet. Vidare anses det inte strida mot rätten till domstolsprövning att omyndiga personer eller personer som lider av allvarliga psykiska rubbningar hindras från att väcka talan.

Med hänvisning till principen om *lex specialis* prövas rätten till domstolsprövning enbart i förhållande till artikel 6.1; rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 aktualiseras alltså inte (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl., 2023, s. 661).

4.4.2 Unionsrätten

Av praxis från EU-domstolen framgår att beslut grundade på unionsrätten ska kunna bli föremål för överprövning i domstol. Denna princip om ett effektivt domstolsskydd utgör en allmän unionsrättslig grundsats, som bygger på författningstraditioner som är gemensamma för medlemsstaterna och som även kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Principen gäller både för

nationella myndigheters beslut och för beslut som fattats av en EU-institution.

Skyldigheten för EU:s medlemsstater att säkerställa ett effektivt domstolsskydd kommer numera till direkt uttryck i EU-fördraget. I artikel 19.1 anges att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Medlemsstaterna ska enligt fördraget vidare vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller unionens institutioners akter fullgörs (artikel 4.3).

Skyldigheten för medlemsstaterna att säkerställa ett effektivt domstolsskydd regleras även i EU:s rättighetsstadga.

EU:s rättighetsstadga

Artikel 47 i EU:s rättighetsstadga har följande lydelse.

Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Av förklaringarna avseende stadgan (2007/C 303/02) framgår att första stycket i artikel 47 grundas på artikel 13 i Europakonventionen. Vidare anges att andra stycket motsvarar artikel 6.1 i konventionen, med undantag för att rätten till domstolsprövning enligt unionsrätten inte enbart tillämpas vid överklaganden som avser rättigheter och skyldigheter av civilrättsligt slag. Detta följer av att unionen är en rättsgemenskap. Med undantag för att Europakonventionens bestämmelse är begränsad till civila rättigheter och skyldigheter tillämpas de garantier som erbjuds enligt Europakonventionen på liknande sätt i unionen.

EU-domstolen har framhållit att det ankommer på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga

och att fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten. Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att reglera enskildas talerätt och intresse av att få sin sak prövad, krävs det emellertid enligt gemenskapsrätten att den nationella lagstiftningen inte åsidosätter rätten till ett effektivt domstolskydd (Unibet, mål C-432/05).

Bestämmelserna i EU:s rättighetsstadga riktar sig till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51). Med begreppet ”tillämpar unionsrätten” avses enligt EU-domstolen även tillämpning av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (Åkerberg Fransson, mål C-617/10).

I artikel 52.3 regleras ett nära samband mellan stadgan och Europakonventionen genom föreskriften att de i stadgan upptagna rättigheterna – i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i Europakonventionen – ska ha samma innebörd och räckvidd. I förklaringen till stadgan framhålls att detta även gäller i fråga om tillåtna begränsningar. Rättigheternas innebörd och räckvidd bestäms dels av konventionen och protokollen, dels av Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis (2007/C 303/02). Artikel 52.3 hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Rätten till domstolsprövning enligt stadgan är inte absolut utan denna kan begränsas under vissa förutsättningar. I artikel 52.1 anges att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Enligt förklaringarna till stadgan omfattar mål av allmänt intresse som erkänns av unionen såväl de mål som anges i artikel 3 i EU-fördraget som andra intressen som skyddas av särskilda bestämmelser i fördragen.

I likhet med i Europakonventionen används begreppet ”tribunal” i EU:s rättighetsstadga (domstol på svenska). För att avgöra om ett organ är en domstol, beaktar EU-domstolen bl.a. om organet är uppättat enligt lag, dess varaktighet, den tvingande karaktären av organets avgöranden, om förfarandet är kontradiktoriskt, organets

tillämpning av rättsregler samt organets oberoende. Det avgörande är med andra ord inte vilken benämning organet har i den nationella rättsordningen utan vilken funktion det fyller.

4.5 Tidigare överväganden

4.5.1 Grundlagberedningen

Grundlagberedningen behandlade frågan om rätt till domstolsprövning i betänkandet Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Grundlagberedningen föreslog att det i grundlag skulle föreskrivas att om annan myndighet än domstol har berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, ska den som beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål (a. bet. s. 197 och 198).

I den efterföljande propositionen med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (prop. 1973:90) konstaterades att det mot beredningens förslag kunde invändas att förslaget inte var förenligt med rättegångsbalkens regler angående strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sådana förelägganden kan avse såväl bötesstraff som egendomsförverkande eller annan sådan särskild rättsverkan. Sedan ett föreläggande har blivit godkänt gäller det som en dom som har vunnit laga kraft och som inte genom något ordinärt rättsmedel kan prövas av domstol. Det ansågs i sammanhanget inte heller finnas skäl att göra någon ändring av bestämmelserna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Med hänsyn härtill jämkades den föreslagna bestämmelsen till att enbart omfatta frihetsberövanden på grund av brott eller misstanke om brott (a. prop. s. 385 och 386).

4.5.2 1973 års fri- och rättighetsutredning

1973 års fri- och rättighetsutredning hade i uppdrag att lämna förslag för att stärka och utvidga grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Utredningen redovisade sina överväganden i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75).

Beträffande rätten till domstolsprövning konstaterade utredningen att då vissa förvaltningsärenden avgörs i sista instans av regeringen eller av en domstolsliknande nämnd, skulle ett grundlagsstadgande om en generell domstolskontroll över förvaltningen enligt utredningens uppfattning inte vara förenligt med gällande svensk rätt (a. bet. s. 160, 439 och 440)

Beträffande frågan om en utvidgning till mer avgränsade områden var möjlig menade utredningen att en grundlagsregel om rätt till domstolsprövning av böter skulle kunna införas om den formulerades med hänsyn till bl.a. reglerna om strafförelägganden. En sådan bestämmelse antogs dock ge ett mycket begränsat skyddsvärde eftersom det finns så många andra ekonomiska sanktioner, t.ex. skatte-tillägg och viten. Utredningen konstaterade vidare att det vore en alltför stor uppgift att kartlägga de i gällande rätt förekommande ekonomiska sanktionerna. Med hänsyn härtill och till att man inte kan införa en regel vars konsekvenser man inte ens i huvuddrag kan överblicka, avstod utredningen från att föreslå en utvidgning av rätten till domstolsprövning (a. bet. s. 160, 161, 439 och 440).

I den efterföljande propositionen anslöt sig regeringen till utredningens ställningstagande (prop. 1975/76:209 s. 126 och 127).

4.5.3 Fri- och rättighetskommittén

Fri- och rättighetskommittén hade bl.a. i uppdrag att överväga frågan om utvidgade möjligheter till domstolsprövning av norm- och förvaltningsbeslut. Fri- och rättighetskommittén redovisade sina överväganden i denna del i slutbetänkandet Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117).

Kommittén betonade att det från rättsskyddssynpunkt oftast är en fördel om den enskilde kan få sina klagomål i förvaltningsärenden prövade av en instans utanför det administrativa besvärssystemet och att en sådan ordning i vissa fall är nödvändig för att uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning. Vidare anförde kommittén att regeringen endast bör vara den instans som prövar överklaganden när det är oundgängligen nödvändigt för att utöva politisk styrning av praxis. Mot den angivna bakgrunden föreslog Fri- och rättighetskommittén – som ett steg mot en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut – att en ny princip skulle införas i den dåvarande

förvaltningslagen som innebar att beslut i förvaltningsärenden hos förvaltningsmyndigheter som utgångspunkt får överprövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna, om inte något annat är särskilt föreskrivet (a. bet. s. 154–156).

Införandet av en sådan princip skulle enligt kommittén innebära att den gamla oskrivna regeln att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre myndighet och i sista hand hos regeringen överges. Beträffande de fall där det är föreskrivet att överklagande av beslut får ske hos regeringen eller hos en högre förvaltningsmyndighet konstaterade kommittén att införandet av den nya principen inte skulle ge några omedelbara konsekvenser (a. bet. s. 155 och 156).

Fri- och rättighetskommitténs betänkande låg tillsammans med promemorian Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen (Ds 1997:29) till grund för propositionen Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m. (prop. 1997/98:101). Förslagen i 1997 års promemoria utgör en bearbetning och vidareutveckling av Fri- och rättighetskommitténs förslag (a. prop. s. 57).

Regeringen delade uppfattningen att en generell lagregel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut borde införas i förvaltningslagen. Regeringen betonade att en sådan bestämmelse visserligen innebar en grundläggande nyskapelse när det gällde att anvisa rätt forum för den rättsliga kontrollen av förvaltningen, men däremot innebar den inte att prövningen skulle flyttas från myndigheterna och regeringen till förvaltningsdomstolarna. Regleringen skulle enligt regeringen snarast ses som en slags kodifiering av en huvudregel som redan gällde i praktiken (a. prop. s. 58 och 59).

4.5.4 Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningens huvudsakliga uppgift var att göra en samlad översyn av regeringsformen. I betänkandet En reformerad grundlag behandlades bl.a. frågan om rätten till rättvis rättegång inom skälig tid.

Grundlagsutredningen framhöll att den svenska processordningen generellt sett anses garantera den rätt till domstolsprövning och till en rättvis rättegång som artikel 6 i Europakonventionen anger. Utredningen ansåg att regeringsformen bör innehålla en bestämmelse om de grundläggande krav som kan ställas på domstolsförfarandet, ut-

över vad som anges i 1 kap. 9 § RF. Även om flera av principerna som kommer till uttryck i artikeln framstod som lämpliga att skriva in i grundlag ansåg utredningen att det inte fanns skäl att låta hela innehållet få grundlagsförankring. Grundlagsutredningen föreslog därför att den svenska bestämmelsen skulle ta sikte på den mest centrala delen av skyddet, nämligen den grundläggande bestämmelsen om att en rättegång ska vara rättvis, samt att bestämmelsen skulle ange att förfarandet ska ske inom skälig tid (SOU 2008:125 s. 425 och 426).

Utredningen betonade att förslaget inte innebar någon ändring av rättsläget utan att avsikten var att grundlagsfästa en princip som gäller till följd av Europakonventionen. Beträffande bestämmelsens tillämpningsområde föreslog utredningen att skyddet inte skulle vara begränsat till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Vidare ansåg Grundlagsutredningen att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen inte skulle föras över till 2 kap. eller regeringsformen i övrigt (a. bet. s. 426 och 427).

Grundlagsutredningens förslag behandlas i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80). Regeringen ställde sig bakom utredningens förslag att bestämmelsen om rättvis rättegång skulle gälla alla rättegångar i domstol och att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen inte skulle föras vidare till 2 kap. eller regeringsformen i övrigt. Regeringen underströk i denna del att bestämmelsen om krav på offentlighet vid förhandling m.m. enbart tar sikte på sådana organ som enligt den svenska rättsordningen utgör domstolar. Ur systematisk synvinkel framstod det därför som lämpligt att motsvarande avgränsning skulle gälla för den nya bestämmelsen (a. prop. s. 162 och 163).

Några remissinstanser, bl.a. Skatteverket och Justitiekanslern, hade påtalat att en grundlagsreglering borde övervägas även beträffande principen om rätt till domstolsprövning. Justitiekanslern framhöll att det visserligen kan vara förenat med svårigheter att avgränsa tillämpningsområdet för en sådan rätt men att det är svårt att finna övertygande skäl för att i regeringsformen enbart införa vissa delar av det grundläggande skydd som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Regeringen konstaterade dock att det saknades underlag för att göra sådana överväganden i lagstiftningsärendet (a. prop. s. 157 och 161).

4.6 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning

4.6.1 Allmänt

Enligt direktiven ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig. Undersökningen omfattar Danmark, Finland, Island, Norge, Estland, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland (se avsnitt 2.2 och bilaga 3).

Undersökningen visar att rätten till domstolsprövning har konstitutionellt skydd i flertalet av de undersökta länderna. Redogörelsen behandlar inte särskilda konstitutionella bestämmelser om rätt till domstolsprövning, såsom rörande frihetsberövanden, utvisning, expropriation, osv.

4.6.2 De nordiska länderna

I 63 § i den danska grundlagen finns en rätt att väcka talan vid förvaltningsdomstol för att pröva om en myndighet har överskridit sin behörighet. En sådan talan får dock inte förhindra att ett myndighetsbeslut efterlevs. Endast Högsta domstolen kan överpröva domar rörande gränserna för en myndighets maktutövning.

Enligt 21 § första stycket i den finska grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Bestämmelsen är införd för att trygga den rätt till rättegång som avses i artikel 6 i Europakonventionen och artikel 14.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (prop. RP 309/1993 rd s. 77 och prop. RP 1/1998 rd s. 81 och 82).

I artikel 70 i den isländska grundlagen stadgas rätten till en rättvis rättegång samt till beslut av en oberoende domstol inom en rimlig tid då ärendet rör fastställandet av personens rättigheter eller skyldigheter, eller rör åtal. Bestämmelsen återspeglar omfattningen av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Av 95 § i den norska grundlagen framgår att var och en har rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol inom

skäligen tid. Vidare ska rättegången vara rättvis och offentlig. Kravet på offentlig förhandling kan dock begränsas med hänsyn till parternas privatliv eller tungt vägande allmänna intressen.

4.6.3 Övriga länder

I 15 § i den estniska grundlagen anges att var och en vars materiella rättigheter eller friheter har kränkts har rätt till domstolsprövning som inbegriper en rätt att få giltigheten av en lag eller administrativ åtgärd prövad. Enligt 24 § femte stycke har var och en rätt att i enlighet med lag överklaga ett avgörande till högre domstol.

I artikel 112 i den nederländska grundlagen stadgas att tvister rörande civila rättigheter och skyldigheter ska avgöras av domare. Tvister som inte är av civilrättslig karaktär kan såsom förskrivs i lag avgöras antingen av landets domstolar eller av domstolar som inte ingår i domstolsorganisationen. Vidare anges i artikel 113 att det ankommer på landets domare att avgöra brottmål samt att straff som innebär frihetsberövande endast får utdömas av en domstol. Enligt artikel 117 får ingen som enligt lag har rätt att få sin sak prövad i domstol förhindras att utöva den rätten.

I artikel 24 i den spanska grundlagen anges att domstolarna ska säkerställa vars och ens rätt att utöva lagstadgade rättigheter, bl.a. rätt till biträde. Vidare har varje spansk medborgare rätt att få diskriminerande åtgärder prövade genom ett summariskt förfarande i allmän domstol eller begära rättighetsskydd vid Författningsdomstolen (artikel 53). Rättigheterna och friheterna ska enligt artikel 10 tolkas och tillämpas i enlighet med FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och med andra internationella åtaganden.

Storbritannien saknar skriven grundlag. Europakonventionen inkorporerades i Storbritanniens rättsordning genom Human Rights Act 1998. I artikel 7 stadgas att den som påstår sig vara offer för ett förvaltningsbeslut som strider mot en konventionsrättighet har rätt att väcka talan mot det offentlighetsrättsliga rättssubjektet och hävda rättigheten i behörig domstol. Direkt efter Human Rights Act 1998 följer en förteckning över konventionsrättigheterna som gäller i landet. Bland dessa återfinns bl.a. artikel 6.

Enligt artikel 19 (4) i den tyska grundlagen har var och en rätt till domstolsprövning av myndighetsåtgärder som kan vara i strid

med materiella grundläggande rättigheter förutom då ett organ har utsetts av lagstiftaren i enlighet med artikel 10 för att i stället för domstol pröva inskränkningar i rätten till privatliv. I grundlagen definieras rätten till rättvis rättegång på så sätt att var och en ska ha rätt till domstolsprövning i enlighet med lag, att en handling är straffbar endast om den var straffbelagd enligt lag då den utfördes och att ingen får straffas två gånger för samma gärning (artikel 103).

4.7 Överväganden och förslag

4.7.1 Rätten till domstolsprövning bör grundlagsfästas

Kommitténs bedömning: Rätten till domstolsprövning ger uttryck för en så central rättsstatlig princip att den bör ges en tydlig konstitutionell förankring.

Rätten till domstolsprövning bör ges grundlagsförankring

Svensk rätt innehåller alltså inte någon generellt tillämplig regel om rätt till domstolsprövning på konstitutionell nivå. De överordnade bestämmelserna finns i stället i artikel 6 i Europakonventionen och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. Rätten till domstolsprövning anses likväl – i första hand genom europarätten – ha ett starkt skydd i den svenska processordningen. Frågan är om det ändå finns skäl att ge rätten till domstolsprövning förankring i grundlag.

Frågan har som framgår av avsnitt 4.5 övervägts tidigare. 1973 års fri- och rättighetsutredning ansåg att ett grundlagsstadgande om en generell domstolskontroll över förvaltningen inte skulle vara förenligt med gällande svensk rätt (SOU 1975:75 s. 160). Fri- och rättighetskommittén föreslog – som ett steg mot en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut – att sådana beslut som utgångspunkt skulle överprövas av allmän förvaltningsdomstol snarare än av högre förvaltningsmyndighet (SOU 1994:117 s. 154–157). Frågan aktualiserades även i samband med 2010 års ändringar av regeringsformen.

Bestämmelser om rätt till domstolsprövning finns förutom i europarätten även i regeringsformen. Grundlagens bestämmelser om rätt till domstolsprövning är dock begränsade till domstolsprövning vid frihetsberövanden och domstolsprövning för ordinarie

domare som bl.a. har skilts från sin anställning (2 kap. 9 § och 11 kap. 9 § RF). Vidare finns rätten till domstolsprövning reglerad i vanlig lag, exempelvis i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen samt i ett stort antal s.k. sektorslagar.

Även om den svenska processordningen generellt sett anses garantera den rätt till domstolsprövning som finns i europarätten är den svenska regleringen komplex och svåröverskådlig då den består av flera olika regelverk.

Rätten för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning av myndighetsbeslut som rör henne eller honom på något beaktansvärt sätt, utgör en central rättsstatlig princip som är av grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt i en demokrati. Kommittén anser mot den angivna bakgrunden att det finns starka principiella skäl som talar för att rätten till domstolsprövning – i likhet med rätten till rättvis rättegång inom skälig tid – bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen.

4.7.2 Regleringens utformning

Kommitténs förslag: Grundlagsregleringen bör utformas som ett krav riktat till lagstiftaren om att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag.

En kodifiering av gällande rätt

Rätten till domstolsprövning enligt europarätten är inte heltäckande. Artikel 6.1 i Europakonventionen omfattar bara mål som rör civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 47 i EU:s rättighetsstadga gäller endast på unionsrättens område.

Rätten till domstolsprövning enligt europarätten är inte heller absolut. Av Europadomstolens praxis framgår att rättigheten kan begränsas om begränsningarna tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningarna får dock inte vara så långtgående att de urholkar det centrala innehållet i rättigheten.

Den svenska rättsordningen innehåller flera rättsmedel som tillsammans är avsedda att garantera enskilda den rätt till domstolsprövning som europarätten kräver. Rätten till domstolsprövning enligt svensk rätt har dock ett vidare tillämpningsområde än enligt europarätten. I Sverige finns det bl.a. en rätt till domstolsprövning i skatteprocesser och migrationsmål – förfaranden som i princip faller utanför artikel 6 i Europakonventionen. EU:s rättighetsstadga är till skillnad mot Europakonventionen inte begränsad till civila rättigheter och skyldigheter men förutsätter att den fråga som aktualiseras för prövning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

Bestämmelser om rättegången ska enligt 11 kap. 2 § RF meddelas i lag. Till dessa hör exempelvis bestämmelser om vilka beslut som får överklagas till domstol. Bestämmelser om att beslut inte får överklagas kan däremot tas in i en förordning.

Som framgår av avsnitt 4.3.3 finns det i svensk rätt ett stort antal bestämmelser som innebär att enskilda saknar rätt att få sin sak prövad i domstol. Sådana bestämmelser kan bl.a. innebära att en förvaltningsmyndighets beslut enbart får överklagas till ett annat prövningsorgan än en domstol. Motiven för sådana bestämmelser varierar. Exempelvis kan normgivaren ha ansett att överklagande ska ske till regeringen med hänvisning till Sveriges säkerhet eller att ett myndighetsbeslut saknar sådana rättsverkningar som motiverar att detta alls kan överklagas. Begränsningar i möjligheten att överklaga är vanligt förekommande när de tillämpliga författningarna rör förmåner för enskilda och beslutsmyndigheten ges ett stort utrymme för skönmässiga bedömningar (jfr SOU 2010:29 s. 134). I sådana fall finns det ofta utrymme att anse att regleringen inte ger upphov till en civil rättighet.

Det finns enligt kommitténs uppfattning goda skäl för att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för normgivaren att begränsa rätten till prövning i domstol, i de fall en sådan begränsning inte strider mot europarätten. Syftet med att ge rätten till domstolsprövning förankring i grundlag är således enbart att grundlagsfästa den rätt till domstolsprövning som finns enligt gällande rätt. Kommittén anser därför att en bestämmelse i grundlag bör utformas så att den inte innebär någon annan ändring av rättsläget än att rätten till domstolsprövning ges grundlagsförankring.

Utformningen av en ny bestämmelse

Det ska finnas lagstiftning till skydd för rätten till domstolsprövning

Kommittén har övervägt olika alternativ för att ge grundlagsförankring åt rätten till domstolsprövning men på ett sätt som inte ändrar rättsläget.

Inledningsvis kan konstateras att gällande rätt innehåller ett stort antal bestämmelser i annan form än lag som innebär att enskilda sagnar rätt att få sin sak prövad i domstol. Eftersom ett grundlagsfästade av rätten till domstolsprövning inte syftar till att ändra gällande rätt kan en generell rätt till domstolsprövning inte utformas som en sådan rättighet som får begränsas med stöd av 2 kap. 20–22 §§ RF. Detta eftersom en sådan konstruktion kräver att alla begränsningar meddelas genom lag.

En annan variant vore att införa en generell rätt till domstolsprövning som får begränsas enligt i bestämmelsen särskilt angivna kriterier (jfr regleringen av egendomsskyddet samt skyddet för närings- och yrkesfriheten i 2 kap. 15 § första stycket och 17 § RF). En sådan konstruktion skulle inte kräva att begränsningar ges i form av lag. Däremot skulle grundlagen då ange under vilka generella förutsättningar som begränsningar i rätten till domstolsprövning får förekomma. Enligt kommitténs uppfattning framstår detta emellertid knappast som görligt eftersom skälen för begränsningar av det slaget dels varierar stort, dels är avhängiga sakförhållandena på det sektorsområde som en viss reglering omfattar. Det måste enligt kommittén i stället vara en uppgift för normgivaren att – med beaktande av de krav som europarätten ställer – genom sektorsvis reglering bestämma det närmare innehållet i rätten till domstolsprövning. Kommittén är därför av uppfattningen att en generell rätt till domstolsprövning inte bör utformas som en rättighet som kan begränsas.

Enligt kommitténs mening bör en bestämmelse i regeringsformen om rätt till domstolsprövning i stället utformas som ett krav på lagstiftaren av den innebörden att det ska finnas lagstiftning om rätt för var och en att kunna få en domstolsprövning. Liknande konstruktioner finns redan i dag i 2 kap. RF när det gäller upphovsrätt (16 §), samernas rätt att bedriva renskötsel (17 § andra stycket) och forskningens frihet (18 § andra stycket). Gemensamt för dessa bestämmelser är att det uppställs ett krav på att regler ska meddelas genom lag. Själva grundlagsskyddet ligger alltså i att det ska finnas

lagstiftning som innebär ett skydd för dessa fri- och rättigheter och att det inte ges utrymme för regeringen eller annan myndighet att meddela annat än verkställighetsföreskrifter.

En på det sättet konstruerad bestämmelse när det gäller rätten till domstolsprövning betyder att det vid varje tidpunkt ska finnas regler i lag om detta. Det medför också att det slås fast att det finns en grundläggande rätt till domstolsprövning. Kommitténs förslag innebär däremot inte att det behöver införas nya lagregler om rätt till domstolsprövning eftersom sådan lagstiftning redan finns.

Att rätten till domstolsprövning skyddas som en grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF är en tydlig markering av rättighetens stora betydelse för enskilda i ett demokratiskt rättssamhälle. De värden som kommer till uttryck i 2 kap. RF har genom regeringsformens normerande funktion även ett mer stabilt skydd än om de endast anges i vanlig lag (Lerwall, Utbildning, demokrati och regeringsformen, i Regeringsformen 50 år – 1974–2024, 2024, s. 228). Det kan enligt kommitténs mening inte heller helt uteslutas att möjligheten till grundlagsskadestånd enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) kan få betydelse (jfr dock prop. 2021/22:229 s. 29).

Att grundlagen ställer upp ett krav på att bestämmelser om domstolsprövning ska finnas i lag hindrar däremot inte att regler som exempelvis anger under vilka förutsättningar en sådan prövning kan komma till stånd kan finnas i föreskrifter på lägre nivå. Vilken normgivningsnivå som krävs följer av andra bestämmelser i regeringsformen.

Domstol och annat oavhängigt rättskipningsorgan

Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen innebär en rätt att få tillträde till domstol ("access to court"). Enligt artikeln ska den prövning som artikeln garanterar ske inför en oavhängig och opartisk domstol, som har upprättats enligt lag. Prövningen behöver nödvändigtvis inte ske i ett organ som i konventionsstaten betecknas som domstol. Avgörande är i stället att prövningen sker i ett organ som uppfyller konventionens rättssäkerhetskrav. Av Europadomstolens praxis framgår bl.a. att organets avgöranden ska vara bindande och inte kunna åsidosättas av regeringen.

I 11 kap. 1 § första och andra styckena RF anges de myndigheter som ska betraktas som domstolar, nämligen allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar samt specialdomstolar som har inrättats med stöd av lag.

Begreppet domstol i artikel 6.1 i Europakonventionen omfattar alltså enligt Europadomstolens praxis fler organ än domstolar i den mening som avses i regeringsformen.

När rätten till rättvis rättegång inom skälig tid infördes i regeringsformen hade Grundlagsutredningen föreslagit att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen inte skulle föras över till 2 kap. eller regeringsformen i övrigt. Regeringen delade den bedömningen (prop. 2009/10:80 s. 162 och 163). Rätten till rättvis rättegång inom skälig tid gäller således inte för andra prövningsorgan än domstolar.

Mot den angivna bakgrunden kan det hävdas att även en bestämmelse i regeringsformen om rätt till domstolsprövning, av systematiska skäl, bör vara begränsad till prövning i domstol.

En sådan avgränsning kan dock ifrågasättas med beaktande av att kommitténs ambition är att ge en konstitutionell förankring av den generella rätten till domstolsprövning såsom den kommer till uttryck enligt gällande rätt. Kommittén anser därför att grundlagsbestämmelsen bör omfatta även sådana prövningsorgan som kan anses utgöra domstolar i Europakonventionens mening.

Som angetts ovan regleras i regeringsformen vilka myndigheter som ska betraktas som domstolar. Det kan enligt kommittén inte komma i fråga att i en bestämmelse om rätt till domstolsprövning ge domstolsbegreppet en annan innebörd än i regeringsformen i övrigt. Rätten till prövning bör därför uttryckligen omfatta även andra prövningsorgan än domstolar.

Ett grundläggande krav på ett begrepp som införs i regeringsformen bör vara att det har en innebörd som är tydlig och vedertagen och en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid.

Kommittén har i denna del övervägt olika begrepp som skulle kunna användas, bl.a. domstolsliknande nämnd. Ett möjligt alternativ är även en bestämmelse som anger vad som krävs för att ett prövningsorgan ska anses likställt med en domstol (jfr 2 kap. 9 § andra stycket RF).

Kommittén har dock, i syfte att anknyta till Europadomstolens praxis, stannat för att begreppet ”annat oavhängigt rättskipningsorgan” lämpligen bör användas i en ny bestämmelse.

Med begreppet annat oavhängigt rättskipningsorgan avser kommittén alltså sådana prövningsorgan som kan anses utgöra domstolar i Europakonventionens mening; begreppet omfattar däremot inte andra prövningsorgan eller regeringen.

Bestämmelsens placering

I 2 kap. 11 § RF regleras i dag förbudet mot tillfälliga domstolar i första stycket samt rätten till rättvis rättegång inom skälig tid och domstolsoffentligheten i andra stycket.

Samtliga bestämmelser som har ett omedelbart samband med artikel 6.1 i Europakonventionen finns således samlade i 2 kap. 11 § RF. Enligt kommitténs uppfattning talar därför systematiska skäl för att även rätten till domstolsprövning bör regleras i den paragrafen.

Kommittén föreslår att rätten till prövning av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan förs in som en ny första mening i andra stycket.

Förslaget innebär således att även om bestämmelserna i 2 kap. 11 § andra stycket RF anknyter till artikel 6 i Europakonventionen, kommer dessa att ha olika tillämpningsområden.

5 Rätten till abort

5.1 Kommitténs uppdrag

Abortlagen (1974:595) ger alla gravida rätt till fri abort till och med graviditetsvecka 18. Därefter får abort utföras endast om vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda. Enligt direktiven framstår det skydd som rätten till abort har genom vanlig lag inte som tillräckligt starkt med hänsyn till den påverkan och innebörd som bl.a. en oönskad graviditet kan ha för den gravida och den gravidas kroppsliga integritet.

Kommittén har i uppdrag att bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – rätten till abort – bör läggas till i 2 kap. RF och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Vidare ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten i den utsträckning kommittén bedömer lämplig.

5.2 Bestämmelser om hälsa och kroppslig integritet i regeringsformen

Rätten till abort regleras inte i regeringsformen. Det finns dock vissa bestämmelser som behandlar vad som kan sägas vara närliggande frågor. Det rör i första hand bestämmelsen om den enskildes hälsa och välfärd i det s.k. målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF och bestämmelser om skyddet för kroppslig integritet i 2 kap. RF.

5.2.1 Regeringsformens målsättningsstadgande

I 1 kap. 2 § RF, som infördes genom 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen, finns olika s.k. program- och målsättningsstadganden. Efter införandet har vissa ändringar gjorts 2002 och 2010, bl.a. när det gäller stadgandena om hälsa och miljö. Bestämmelsen anger några av de viktigare målen för den samhälleliga verksamheten men har inte någon bindande verkan för det allmänna (prop. 1975/76:209 s. 128). Den ger därför inte upphov till några individuella rättigheter. Även om bestämmelsen inte är rättsligt bindande har de värden den ger uttryck för fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen. Bestämmelsen har i flera fall åberopats av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern i deras tillsynsverksamhet. Det finns också exempel på att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har hänvisat till den i sina avgöranden (Eka, Svensk Juristtidning och statsrätten, i Svensk Juristtidning 100 år, 2017, s. 367–370). Högsta domstolen har uttalat att bestämmelsen kan få viss materiell betydelse vid sådan rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra (NJA 2020 s. 3).

Målsättningsstadgandet behandlar alla människors lika värde och den enskildes frihetsfär (stycke 1), den enskildes välfärd (stycke 2), god miljö (stycke 3), demokrati, skydd för den enskildes privatliv och familjeliv (stycke 4), delaktighet, jämlikhet och barns rätt (stycke 5) samt skyddet för det samiska folket och andra nationella minoriteter (stycke 6). I styckena används olika formuleringar, t.ex. att det allmänna ska ”verka för” eller ”främja” ett visst mål eller att något utgör ett ”grundläggande mål” för det allmänna.

I paragrafens första stycke anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I förarbetena beskrivs detta som ett allmänt uttalande om förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilda individen (prop. 1975/76:209 s. 137).

Den del av paragrafen som behandlar den enskildes välfärd brukar kallas stadgandet om de sociala rättigheterna. Bestämmelsen anger att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Vidare anges att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet

och för goda förutsättningar för hälsa. I förarbetena till bestämmelsen anges att de s.k. sociala rättigheterna – rätten till arbete, utbildning, bostad, social omvårdnad etc. – intar en central plats i det moderna välfärdssamhället. Vidare anges att den enskildes välfärd i skilda hänseenden i själva verket har kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten. Det är därför naturligt att de rättigheter som har ett särskilt nära samband med denna målsättning får komma till uttryck i grundlagen (prop. 1975/76:209 s. 128). Genom denna reglering markeras att dessa rättigheter är en del av principerna för det svenska statskicket och därmed understryks också den generella välfärdspolitikens betydelse för Sverige (Lind, Sociala rättigheter i förändring, 2009, s. 438).

Vid införandet angavs i bestämmelsen att det allmänna ska verka ”för en god levnadsmiljö”. Det ändrades 2002 till att det allmänna ska ”trygga rätten till hälsa”. Avsikten var att ersätta den hälsoaspekt i form av förebyggande hälsoarbete som får anses ligga i begreppet en god levnadsmiljö (prop. 2001/02:72 s. 49). I samband med 2010 års reform av regeringsformen ändrades detta till den nuvarande lydelsen, verka för ”goda förutsättningar för hälsa”, för att klargöra vad bestämmelsen är avsedd att uttrycka. Någon saklig ändring var inte avsedd (prop. 2009/10:80 s. 246).

5.2.2 Skyddet för den kroppsliga integriteten

I 2 kap. 4–6 §§ RF finns ett antal bestämmelser som rör skyddet för den kroppsliga integriteten, bl.a. förbudet mot dödsstraff (4 §), förbudet mot kroppsstraff och tortyr (5 §) samt skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation (6 § första stycket). Grundlagsreglerna om de kroppsliga fri- och rättigheterna fungerar i betydande utsträckning som en förstärkning av skyddet för opinionsfriheterna. Bestämmelserna ger också uttryck för den respekt för den enskilda individens integritet som är utmärkande för ett rätts-samhälle (prop. 1975/76:209 s. 119).

Genom 2010 års reform av regeringsformen infördes ett utökat skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 § andra stycket). I förarbetena framhålls vikten av respekt för individens rätt att själv förfoga över och ta ställning till

det allmännas tillgång till sådan information som rör hans eller hennes privata förhållanden. Vidare anges bl.a. att en förstärkning av integritetsskyddet kan förväntas påverka och främja det i regeringsformen framskjutna intresset av en fri åsiktsbildning samt att det kan antas att Sveriges trovärdighet som fördragsslutande part till Europakonventionen ökar om skyddet för enskildas personliga integritet ges en tydligare förankring i grundlag (prop. 2009/10:80 s. 176).

Förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr är absoluta. Skyddet mot vissa andra kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation får inskränkas genom lag i den utsträckning som medges i 2 kap. 21 § RF. Det innebär att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller stäcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

5.3 Rätten till abort enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

5.3.1 Europakonventionen

Europakonventionen innehåller ingen bestämmelse som reglerar rätten till abort. När konventionen undertecknades 1950 var abort förbjudet i de flesta av konventionsstaterna, om det inte krävdes för att rädda den gravida kvinnans liv. I dag tillåter en stor majoritet av staterna abort. De närmare förutsättningarna när det gäller tidsgränser och andra villkor kan dock se mycket olika ut.

Europadomstolen har i flera avgöranden framhållit att konventionen är ett levande instrument som måste tolkas i ljuset av samhällsförändringar i konventionsstaterna. I många frågor som gäller privatlivet och moralen ger Europakonventionen inte några tydliga anvisningar. Europadomstolen har då ofta valt att grunda sina ställningstaganden på vad som kan anses vara en europeisk standard och att, i avsaknad av en i huvudsak enhetlig uppfattning i konventionsstaterna, falla tillbaka på principen om staternas bedömningsmarginal (Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis

– En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6 uppl., 2023, s. 66).

Under lång tid saknades avgöranden från Europadomstolen som behandlade rätten till abort. De senaste decennierna har dock domstolen prövat flera fall där klaganden gjort gällande att nationella abortregleringar strider mot konventionen. De bestämmelser som har aktualiserats är i första hand artikel 2 (rätt till liv), artikel 3 (förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling), artikel 8 (rätt till privat- och familjeliv) och artikel 9 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet). I flera fall har Europadomstolen också funnit att det varit fråga om konventionskränkningar mot enskilda som på olika sätt hindrats från att göra abort. Det finns dock inget avgörande från Europadomstolen som slår fast att konventionen ger en rätt till fri abort.

Rätt till liv

Enligt artikel 2 i Europakonventionen ska envars rätt till liv skyddas genom lag. Skyddet enligt artikeln omfattar alltså ”envars” rätt till liv. Det finns olika uppfattningar om huruvida skyddet uppkommer först genom födseln eller om artikeln ska anses i viss utsträckning ge skydd åt det ofödda barnet (Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6 uppl., 2023, s. 86). Europadomstolen har inte tagit ställning till om ett foster omfattas av skyddet enligt artikel 2. Domstolen har i stället konstaterat att det inte finns någon enhetlig europeisk uppfattning om när livet börjar och att frågan faller inom den bedömningsmarginal som staterna bör ha på detta område (Vo mot Frankrike, nr 53924/00, dom den 8 juli 2004). Artikel 2 hindrar därför inte staterna från att tillåta abort. Men om en stat erkänner fostrets rätt till liv, och till följd av detta har en restriktiv abortlagstiftning, kan det påverka bedömningen av lagstiftningens förenlighet med konventionen. Fostrets intressen kan då – med beaktande av statens bedömningsmarginal – i vissa fall komma att väga tyngre än kvinnans intressen.

Förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling

Av artikel 3 i Europakonventionen följer att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det är fråga om en absolut rättighet. Det är alltså inte möjligt att göra avsteg från förbudet.

Begreppen omänsklig respektive förnedrande behandling definieras inte i artikeln. De kan dock omfatta en stor mängd olika typer av handlanden. Europadomstolen har t.ex. funnit att starka påtryckningar för att förmå en ung kvinna att avstå från att göra en abort, när den nationella lagstiftningen gav henne rätt till detta, utgjorde omänsklig eller förnedrande behandling (P. och S. mot Polen, nr 57375/08, dom den 30 oktober 2012). Den unga kvinnan hade blivit gravid efter att ha utsatts för en våldtäkt. Enligt polsk lag hade hon därför rätt till abort. Trots detta utsattes hon för upprepade och starka påtryckningar av bl.a. sjukvårdspersonal, i både enskilda samtal och offentliga sammanhang.

Europadomstolen har även funnit att en försenad provtagning för att konstatera förekomsten av en förmodad fosterskada, med följderna att det blev för sent att göra abort, utgjorde en förnedrande behandling (R.R. mot Polen, nr 27617/04, dom den 26 maj 2011). I det fallet hade en undersökning med ultraljud i graviditetsvecka 18 visat på en möjlig fosterskada. Kvinnan uttryckte omedelbart en önskan om att göra abort om diagnosen bekräftades. För detta krävdes ytterligare undersökning. Flera läkare vägrade dock att remittera kvinnan till en sådan undersökning. Det dröjde därför till graviditetsvecka 23 innan undersökningen ägde rum och ytterligare två veckor innan diagnosen kunde bekräftas. Innebörden av avgörandet i denna del kan beskrivas så, att när en konventionsstat har valt att tillåta abort, så måste det vara möjligt att utnyttja den rätt som den nationella lagstiftningen ger.

Rätt till skydd för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till bl.a. respekt för sitt privat- och familjeliv. Inskränkningar i rätten till respekten för privat- och familjeliv får endast göras med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Dessa intressen är statens säker-

het, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral samt skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 medför både negativa och positiva förpliktelser. Staterna är alltså inte endast förhindrade att kränka de rättigheter som följer av artikeln, utan är även i vissa fall skyldiga att motverka kränkningar från andra enskilda och att vidta åtgärder för att rättigheterna ska kunna utnyttjas. När det gäller de positiva förpliktelserna handlar det i första hand om att staterna ska anta lagar som ger ett tillfredsställande skydd och att myndigheterna ska kontrollera att dessa lagar respekteras.

Av Europadomstolens praxis följer att ”privatliv” är ett brett begrepp som bl.a. omfattar rätten till självbestämmande och personlig utveckling. Det rör t.ex. sexualliv, fysisk och psykisk integritet samt beslut om att skaffa eller att inte skaffa barn.

I avgörandet A., B. och C. mot Irland (nr 25579/05, dom den 16 december 2010) prövade Europadomstolen klagomål gällande den dåvarande irländska abortlagstiftningen, vilken endast tillät abort om det fanns en fara för kvinnans liv. Europadomstolen fann att artikel 8 inte kan tolkas så att den innebär en rätt till abort (”confering a right to abortion”). Domstolen konstaterade dock att lagstiftning som begränsar rätten till abort rör kvinnans rätt till respekt för privatliv enligt artikel 8, men att denna rätt måste vägas mot andra i fallet åberopade konkurrerande rättigheter och friheter, inklusive det ofödda barnets.

Förbudet mot abort i den irländska lagstiftningen syftade till att skydda fostrets rätt till liv och domstolen ansåg, med hänvisning till resonemanget i avgörandet Vo mot Frankrike, att detta var ett legitimt skäl. Enligt domstolen har staterna en stor bedömningsmarginal i frågan om en begränsning av möjligheten till abort, med hänsyn till fostrets rätt till liv, är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Domstolen beaktade att en stor majoritet av staterna tillät abort i fler fall än den irländska lagstiftningen, men ansåg inte att det på något avgörande sätt begränsade bedömningsmarginalen. Som skäl för detta anförde domstolen att fostrets och den gravida kvinnans rättigheter är oupplösligt sammanlänkade och att den bedömningsmarginal staterna har i frågan om fostret ska omfattas av rätten till liv även omfattar hur dessa motstående rättigheter ska balanseras. Bedömningsmarginalen är dock inte obegränsad. Ett förbud mot

abort grundat på fostrets rätt till liv är därför inte per definition tillåtet enligt konventionen. Förbudet måste fortfarande vara rimligt i förhållande till ändamålet.

Vid prövningen av proportionaliteten i det aktuella fallet framhöll domstolen att det hade funnits laglig möjlighet att resa till ett annat land för att göra abort där, vilket också hade skett, samt att det fanns en rätt till medicinsk vård i Irland. Mot den bakgrunden fann domstolen att det för två av kvinnorna – vilka hade gjort abort av skäl som inte medgavs i den irländska lagstiftningen – hade varit fråga om en tillåten begränsning av artikel 8.

Den tredje kvinnan led av en ovanlig cancerform och befarade att hon skulle utsättas för livsfara till följd av graviditeten. Det fanns dock inte något sätt att få denna risk bedömd, för att fastställa om hon hade rätt till abort enligt den irländska lagstiftningen. Europadomstolen fann därför att Irland inte hade säkerställt att rätten till abort vid fara för kvinnans liv kunde utnyttjas. Det var därför fråga om en kränkning av artikel 8.

Till motsvarande slutsats kom domstolen i avgörandet Tysiac mot Polen (nr 5410/03, dom den 20 mars 2007). Det fallet rörde en synskadad polsk kvinna som ville göra abort då en graviditet skulle riskera att ytterligare försämra hennes syn. Den nationella lagstiftningen tillät abort av hälsoskäl. Flera läkare gjorde också bedömningen att en graviditet utgjorde en allvarlig hälsorisk. Läkarna vägtrade dock att utfärda det nödvändiga intyget för att möjliggöra en abort. Europadomstolen fann därför att Polen inte hade uppfyllt sin positiva förpliktelse enligt artikel 8.

Polen har även fällt för att ha kränkt rätten till privat- och familjeliv i det tidigare nämnda avgörandet P. och S. mot Polen och i avgörandet M.L. mot Polen (nr 40119/21, dom den 14 december 2023). Det senare målet rörde rätten till abort vid fosterskador. I det aktuella fallet hade ett sjukhus ställt in en planerad abort med hänvisning till ett beslut från den polska konstitutionsdomstolen, vilket slog fast att den möjlighet till abort som den nationella abortlagen gav vid fosterskador stred mot rätten till liv i Polens konstitution. Den gravida kvinnan fick senare en abort utförd på ett sjukhus utomlands. Europadomstolen konstaterade att förbudet mot abort vid fosterskador innebar en begränsning av den gravida kvinnans rätt till respekt för sitt privatliv. Domstolen fann därefter, bl.a. med hänvisning till allvarliga brister i tillsättningen av domare i den

polska konstitutionsdomstolen, att konstitutionsdomstolens avgörande inte uppfyllde kravet på att ha beslutats i den ordning som lagen föreskriver eller kravet på laglighet i artikel 8. Begränsningen stred därför mot rätten till privat- och familjeliv.

Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet

Artikel 9 i Europakonventionen skyddar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor eller ritualer. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Religionsfriheten har aktualiserats när det gäller samvetsfrihet för sjukvårdspersonal, dvs. vägran att medverka vid abort av etiska skäl. Frågan har betydelse bl.a. för den praktiska tillgången till abort. I många konventionsstater finns det, till skillnad från i Sverige, en rättsligt reglerad rätt för sjukvårdspersonal att av etiska skäl vägra att utföra eller på annat sätt medverka vid en abort. En sådan rättsligt reglerad samvetsfrihet är förenlig med konventionen. Europadomstolen har dock i flera avgöranden lyft fram patientens intresse av att få tillgång till viss vård som ett särskilt tungt vägande skäl för att begränsa sjukvårdspersonalens rätt att utöva sin religionsfrihet. Avgörandena talar för att hälso- och sjukvårdspersonalens religiösa eller moraliska värderingar inte får äventyra kvinnors tillgång till lagstadgad abort (Zillén, Hälso- och sjukvårdspersonalens religions- och samvetsfrihet, 2016, s. 240).

I det svenska avgörandet AD 2017 nr 23 prövade Arbetsdomstolen bl.a. om friheten att utöva sin religion utgör hinder mot att för anställning som barnmorska ställa upp ett kriterium om att den som får anställningen ska vara beredd att utföra abort. Bakgrunden i målet var att en sökande till olika anställningar som barnmorska hade nekats dessa eftersom hon hade förklarat att hon inte kunde vara med och utföra abort på grund av sin religiösa tro. Arbetsdomstolen fann med hänvisning till praxis från Europadomstolen att

ställningstagandet att inte medverka vid abort, när det manifesterar sig i form av en vägran att utföra beordrat arbete, är att anse som sådan religionsutövning som skyddas av artikel 9. När det gäller prövningen av om begränsningen var tillåten fann Arbetsdomstolen att det tillämpade kriteriet – att vara beredd att medverka vid aborter – var motiverat av ett berättigat syfte, nämligen god hälsovård för den abortsökande kvinnan. Vid en sammantagen bedömning ansåg Arbetsdomstolen att kriteriet för anställning som barnmorska fick anses som både lämpligt och nödvändigt för att uppnå det aktuella syftet. Därmed hade det inte skett någon kränkning av artikel 9. Det gjordes även gällande att förfarandet stred mot artiklarna 10 (rätt till yttrandefrihet) och 14 (förbud mot diskriminering) samt mot diskrimineringslagen (2008:567). Arbetsdomstolen fann att det inte skett någon diskriminering eller kränkning av konventionen.

Sökanden klagade därefter till Europadomstolen. Domstolen fann att det hade gjorts en lämplig avvägning mellan olika intressen och att det var fråga om en tillåten begränsning av artikel 9. Klagomålet avvisades som uppenbart ogrundat (Grimmark mot Sverige, nr 43726/17, beslut den 12 mars 2020).

5.3.2 EU:s rättighetsstadga

I EU:s rättighetsstadga regleras rätten till liv (artikel 2), förbudet mot omänsklig eller förnedrade behandling (artikel 4), respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7) och religionsfriheten (artikel 10) på motsvarande sätt som i Europakonventionen. Av förklaringarna avseende EU:s rättighetsstadga framgår att dessa artiklar i stadgan är avsedda att motsvara konventionens bestämmelser. Förklaringarna togs ursprungligen fram av det konvent som utarbetade stadgan. De har inte i sig rättslig status men ska tillmätas vederbörlig hänsyn vid tolkningen av stadgan (se artikel 6.1 EU-fördraget och stadgans ingress).

Enligt artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Artikel 52.3 hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Det saknas dock avgöranden från EU-domstolen om dessa rättigheters förhållande till aborträtten.

EU-domstolen har i ett äldre avgörande funnit att abort utgjorde en tjänst i den mening som avsågs i EEG-fördraget. I målet hade två irländska studentorganisationer spridit information rörande möjligheterna till abort i Storbritannien, vilket en irländsk domstol hade förbjudit. EU-domstolen ansåg dock att själva informationen inte utgjorde en sådan tjänst, varför förbudet inte stred mot fördraget (mål C-159/90). Europadomstolen fann senare att samma förbud stred mot yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen (Open Door och Dublin Well Woman mot Irland, nr 14234/88 och 14235/88, dom den 29 oktober 1992).

EU:s rättighetsstadga innehåller även rättigheter som inte återfinns i Europakonventionen. En sådan rättighet är bestämmelsen om hälsoskydd i artikel 35. Enligt artikeln har var och en rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformningen och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder. Bestämmelsen om hälsoskydd ger dock inte upphov till någon individuell rättighet (Lebeck, EU-stadgan om grundläggande rättigheter, 2 uppl., 2016, s. 485).

Förslaget om att inkludera aborträtten i rättighetsstadgan

Den 11 april 2024 antog Europaparlamentet en resolution som uppmanar till att införliva rätten till säker och laglig abort i EU:s rättighetsstadga (Europaparlamentets resolution av den 11 april 2024 om införlivande av rätten till abort i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna). Resolutionen liknar en resolution som antogs av Europaparlamentet den 7 juli 2022, vilken behandlar beslutet från USA:s högsta domstol att upphäva aborträtten i USA samt behovet att skydda aborträtten och kvinnors hälsa i EU (Europaparlamentets resolution av den 7 juli 2022 om beslutet från Förenta staternas högsta domstol att upphäva aborträtten i USA och behovet att skydda aborträtten och kvinnors hälsa i EU). I 2022 års resolution föreslås att rätten till abort läggs till i EU:s rättighetsstadga genom införande av en ny artikel 7a, som anger att ”var och en har rätt till säker och laglig abort”. I 2024 års resolution föreslås i stället en ändring av artikel 3 – som behandlar människans rätt till

integritet – genom införande av en ny punkt 2a. Förslaget har följande lydelse.

Artikel 3

Människans rätt till integritet och rätt att bestämma över sin egen kropp
2a. Var och en har rätt att bestämma över sin egen kropp samt rätt till fri, informerad, fullständig och allmän tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och alla relaterade hälso- och sjukvårdstjänster utan diskriminering, inbegripet tillgång till säker och laglig abort.

I resolutionen framhålls att sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter är grundläggande mänskliga rättigheter som måste skyddas och stärkas och inte på något sätt får urvattnas eller dras tillbaka.

Resolutionen är inte bindande. För att ändra EU:s rättighetsstadga krävs enighet bland EU:s medlemsstater.

5.4 Reproduktiva rättigheter och fostrets ställning i internationell rätt

5.4.1 Rätten till sexuell och reproduktiv hälsa

Rätten till abort kan, som har framgått ovan, ses som en följd av andra mänskliga rättigheter, såsom rätten till liv och privatliv samt förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling. I den internationella rätten finns det även viss uttrycklig reglering av reproduktiva rättigheter vilket bl.a. innefattar rätten att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och fortplantning. Hit hör även tillgång till preventivmedel samt till sexuell upplysning och utbildning.

Även om det inte har lett till någon överenskommelse om rätten till abort har abortfrågan varit föremål för internationell diskussion i samband med behandlingen av de reproduktiva rättigheterna, bl.a. vid FN:s internationella befolkningskonferens i Kairo 1994 och FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995. Vid konferensen i Kairo drev flera länder, däribland Sverige, frågan om att erkänna kvinnors rätt till legala och säkra aborter. Det var då inte möjligt att nå en överenskommelse. I den handlingsplan som antogs vid konferensen behandlas dock vissa frågor om kvinnors reproduktiva rättigheter. I handlingsplanen uppmanas till åtgärder mot de hälsoeffekter som osäkra aborter medför. Vidare anges att alla lagliga aborter ska vara säkra och att kvinnor under alla förhållanden ska ges tillgång till

vård för att hantera komplikationer till följd av en abort. I handlingsplattformen från konferensen i Peking, som behandlar delvis samma frågor, anges bl.a. att kvinnor har en rätt att bestämma över frågor om den egna sexualiteten, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa. Det saknas dock en uttrycklig reglering av aborträtten.

FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling innehåller bl.a. målet att allmän tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och reproduktiva rättigheter ska säkerställas i enlighet med resultaten från konferenserna i Kairo och Peking (resolution nr 11688, beslut den 25 september 2015). Världshälsoorganisationens (WHO) rådgivande riktlinjer för abortvård, vilka uppdaterades 2022, går längre än handlingsplanerna från dessa konferenser och ger uttryck för att abort är en rättighet som staterna har ett ansvar att säkerställa. I riktlinjerna rekommenderas bl.a. att abort ska avkriminaliseras, att abort ska vara tillgänglig på begäran av den gravida och att abortvården ska skyddas mot hinder som följer av en tillämpning av bestämmelser om samvetsfrihet (Riktlinjer för abortvård, WHO, 2022).

Ett särskilt skydd för gravida kvinnor följer av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8). I konventionens artikel 12 anges bl.a. att konventionsstaterna ska säkerställa kvinnor tillgång till hälso- och sjukvård, inklusive sådan som avser familjeplanering, och särskilt tillförsäkra kvinnor lämplig vård vid graviditet och förlossning samt under tiden efter förlossningen. Konventionen är den enda internationella konvention som omfattar en rätt till familjeplanering. Genomförandet av konventionen övervakas av FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor. Kommittén har betonat att staterna bör avveckla all form av kriminalisering av abort för att säkerställa kvinnors rätt till sexuell och reproduktiv hälsa (Zillén, Kvinnors rätt till sexuell och reproduktiv hälsa i en utmanande tid, i festskrift till Elisabeth Rynning, 2023, s. 405). Även om konventionen inte uttryckligen behandlar rätten till abort kan den därför sägas ge ett visst skydd för aborträtten som en del av rätten till sexuell och reproduktiv hälsa.

Ett skydd för gravida kvinnor följer även av den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (SÖ 1971:41). Enligt artikel 10 i den konventionen erkänns att mödrar bör åtnjuta särskilt skydd under en skäligen tid före och efter förlossning.

5.4.2 Fostrets ställning i internationell rätt

Som anges i avsnitt 5.3.1 har Europadomstolen, med hänvisning till frånvaron av en enhetlig uppfattning om när livet börjar, inte tagit ställning till om ett foster omfattas av rätten till liv enligt Europakonventionen. Inte heller i övrigt ges i den internationella rätten svar på när ett mänskligt liv uppkommer. Som exempel kan nämnas att FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna inte behandlar fostrets värde, utan anger att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. I barnkonventionen definieras barn som varje människa under 18 års ålder (artikel 1) och konventionen anger inte vad som gäller för tiden före barnets födelse. Det har förklarats med att man vid utarbetandet av barnkonventionen inte ville ta ställning till frågor om abort och andra frågor som rör tiden före födelsen, eftersom det hade kunnat äventyra staternas godkännande av konventionen. Det har därför lämnats till konventionsstaterna att avgöra vilka, om några, rättigheter som ska tillerkännas ett väntat barn (Singer, *Barnets bästa*, 8 uppl., 2024, s. 393). Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag (se avsnitt 3.1).

5.5 Abortlagstiftningen i Sverige

5.5.1 Allmänt om abort

I Sverige utförs en abort antingen kirurgiskt eller medicinskt. Med kirurgisk abort avses en graviditet som avbryts genom instrumentell utrymning av livmodern och med medicinsk abort avses en graviditet som avbryts genom läkemedelsbehandling (2 § Socialstyrelsens föreskrifter om abort [2009:15]).

Enligt statistik från Socialstyrelsen har både det totala antalet aborter och antal aborter per 1 000 kvinnor i fertil ålder varit relativt konstant sedan mitten av 1980-talet. Utvecklingen har dock varierat i olika åldersgrupper. Under 2023 rapporterades totalt cirka 35 550 aborter till Socialstyrelsen. Över 60 procent av dessa utfördes före graviditetsvecka 7 och nästan 94 procent utfördes före graviditetsvecka 12. Medicinsk abort användes i över 97 procent av fallen och allt fler medicinska aborter avslutas i hemmet (Socialstyrelsen, *Statistik om aborter 2023*).

I dag genomförs alltså en stor majoritet av alla aborter genom medicinsk abort och delvis i hemmet. Det utgör en stor skillnad mot förhållandena när abortlagen infördes 1975. Då var abort ett kirurgiskt ingrepp som utfördes av läkare på sjukhus eller annan sjukvårdsinrättning. Bland annat mot bakgrund av den utvecklingen pågår för närvarande en översyn av abortlagstiftningen.

5.5.2 Abortlagen

Abortlagen i korthet

Enligt abortlagen får abort utföras om en kvinna begär att hennes havandeskap ska avbrytas och åtgärden vidtas före utgången av graviditetsvecka 18. Som ytterligare förutsättning gäller att aborten inte på grund av sjukdom hos kvinnan kan antas medföra allvarlig fara för kvinnans liv eller hälsa. Om abort skulle vägras på grund av att den kan antas medföra sådan fara ska frågan omedelbart underställas Socialstyrelsen för prövning. Kvinnan har rätt till stödsamtal både innan och efter utförandet av en abort.

Efter utgången av graviditetsvecka 18 får abort utföras endast om Socialstyrelsen lämnar kvinnan tillstånd. Sådant tillstånd får lämnas endast om synnerliga skäl föreligger för aborten. Tillstånd får inte lämnas om det finns anledning att anta att fostret är livsdugligt. Socialstyrelsen får dock lämna tillstånd till avbrytande av havandeskapet efter utgången av graviditetsvecka 18 och oavsett hur långt havandeskapet framskridit om det kan antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa. Socialstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd till abort eller avbrytande av havandeskap får inte överklagas.

Endast den som är behörig att utöva läkaryrket får utföra abort eller avbryta havandeskap. Att utföra abort utan att vara behörig läkare är kriminaliserat. Abort eller avbrytande av havandeskap ska utföras på allmänt sjukhus eller på annan sjukvårdsinrättning. Om det på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan inte kan anstå utan fara för kvinnan får avbrytande av havandeskap utföras på annan plats och utan Socialstyrelsens tillstånd.

Bakgrund till abortlagen

Den svenska abortlagstiftningen har i huvudsak haft samma innehåll sedan 1975, då abortlagen infördes och lagen (1938:318) om avbrytande av havandeskap (1938 års abortlag) upphörde att gälla. Samtidigt upphävdes brottsbalkens bestämmelser om fosterfördrivning.

1938 års abortlag

Före tillkomsten av 1938 års abortlag var i princip varje abort straffbelagd som fosterfördrivning. Enligt allmänna rättsgrundsatser ansågs dock abort tillåtet om det var nödvändigt för att rädda kvinnans liv eller för att undanröja en allvarlig fara för hennes hälsa. Däremot ansågs t.ex. varken humanitära eller sociala skäl kunna göra en abort strafffri (prop. 1938:136 s. 34). De metoder som användes vid illegala aborter var osäkra och farliga, med stora hälsorisker för kvinnan. 1938 års abortlag tillkom bl.a. mot bakgrund av den stora förekomsten av sådana illegala aborter.

1938 års abortlag utgick från den principiella utgångspunkten att samhället ska värna om fostrets liv (a. prop. s. 13 och 14). Principen upprätthölls dock inte fullt ut. Abort var tillåten under vissa särskilt angivna förutsättningar. En första förutsättning var att en av de i lagen angivna s.k. abortindikationerna var uppfylld. Dessa indikationer medgav ursprungligen abort endast om en fortsatt graviditet skulle innebära fara för kvinnans liv eller hälsa, om graviditeten var en följd av våldtäkt eller om barnet riskerade svår sjukdom p.g.a. arvsanlag. Senare utökades möjligheterna till att även omfatta vissa sociala skäl och fosterskador. Det gällde även ytterligare förutsättningar för de olika abortindikationerna, bl.a. krävdes för abort med anledning av kvinnans arvsanlag normalt att kvinnan steriliserades.

För abort krävdes att två läkare, varav den ena skulle utföra ingreppet, skriftligen förklarade att förutsättningarna var uppfyllda (s.k. tvåläkarintyg) eller att Socialstyrelsen lämnade tillstånd till abort. Före prövningen skulle i regel det väntade barnets far ges tillfälle att yttra sig. Om en abort utfördes olovligen kunde både kvinnan och den som utförde aborten straffas med fängelse.

Tillkomsten av abortlagen

Antagandet av 1938 års abortlag innebar inte att abortfrågan försvann från den samhällspolitiska dagordningen. Frågan var fortsatt mycket kontroversiell och flera utredningar genomfördes. Systemet förblev dock i huvudsak oförändrat. I takt med förändrade förhållanden och värderingar i samhället kom 1938 års abortlag att utsättas för allt kraftigare kritik från olika håll, med krav på en rätt för kvinnan att själv få bestämma om abort. Frågan fick särskild aktualitet under det tidiga 1960-talet, bl.a. med anledning av att det uppmärksammades att svenska kvinnor kunde resa till Polen för att där legalt genomföra en abort. Det uppskattas att minst 1 000 svenska kvinnor på detta sätt gjorde abort i Polen.

Mot bakgrund av den omfattande debatten tillsattes 1965 års abortkommitté. Kommittén fick i uppdrag att göra en bred översyn av abortfrågan och att liberalisera lagstiftningen, så att kvinnans egen inställning skulle tillmätas ökad betydelse. I sitt betänkande Rätten till abort (SOU 1971:58) föreslog kommittén att kvinnan skulle vara tillförsäkrad en i lag inskriven rätt till abort – lagen om rätt till abortoperation – och att abort inte skulle vara kriminaliserat. Enligt kommitténs förslag skulle en kvinna ha rätt till abort om hennes hälsa skulle råka i fara eller hennes krafter allvarligt nedsättas om havandeskapet fortsatte, om det kunde antas att barnet skulle komma att lida av svårartad sjukdom eller svårt lyte eller om det av annan anledning var oskäligt betungande för kvinnan att havandeskapet skulle fortsätta. Skälen till abort skulle enligt förslaget prövas av lokala nämnder. Kommittén anförde dock att utgångspunkten vid den praktiska tillämpningen skulle vara att kvinnan inte var skyldig att finna sig i att graviditeten fortsatte. Ville hon ha abort hellre än att ta ansvaret för att föda, skulle ingreppet utföras (SOU 1971:58 s. 20). Några särskilda tidsgränser för ingreppet föreslogs inte.

Kommitténs förslag fick ett blandat mottagande (se Abortfrågan, Remissyttranden över 1965 års abortkommittés betänkande Rätten till abort, SOU 1972:39). Kritiken gällde både kvinnans rätt att själv välja att göra abort och den närmare utformningen av lagförslaget. Exempelvis ansåg Socialstyrelsen att rätten till abort borde begränsas till graviditetsvecka 18, att det inte behövdes några särskilda kriterier för att bevilja abort och att lokala nämnder var onödiga. Med hänsyn till remisskritiken tillsattes en arbetsgrupp inom Justitiedeparte-

mentet, med uppgift att bredda underlaget. Det samlade underlaget låg sedan till grund för förslaget till ny abortlag (prop. 1974:70).

I propositionen konstaterades att 1938 års abortlag var föråldrad. Tillämpningen av lagen hade också blivit mer liberal. Under perioden 1965–1973 ökade antalet legala aborter från drygt 6 000 till cirka 26 000, varav nästan samtliga beslutades på medicinsk eller socialmedicinsk abortindikation. Det framhölls även att det förekom stora skillnader i tillämpningen, både när det gäller tolkningen av abortindikationerna och villigheten att utfärda tvåläkarintyg. Det kunde därför inte uteslutas att läkarens egen inställning till abortfrågan spelade stor roll för prövningen och att kvinnans möjligheter till abort berodde på var i landet hon var bosatt. Handläggningen av ett abortärende kunde också vara omständlig och utdragen. I huvudfrågan betonades att ingen bättre än kvinnan själv kan bedöma sin situation och sina möjligheter att ta hand om ett barn samt att lagstiftningen ska bygga på tilltro till kvinnans förmåga att själv träffa avgörandet (prop. 1974:70 s. 61). Lagstiftningen skulle därför utgå från kvinnans principiella bestämmanderätt.

När det gäller utformningen av den nya lagen gjordes ett flertal ändringar i förhållande till förslaget från 1965 års abortkommitté. Utöver att inte ange några särskilda omständigheter under vilka kvinnan har rätt till abort gjordes abort, liksom läkarvård i allmänhet, till en fråga mellan patient och läkare, utan inblandning av lokala nämnder. Frågan om abort före utgången graviditetsvecka 12 skulle avgöras av kvinnan själv utan särskild utredning. Därefter och fram till och med graviditetsvecka 18 uppställdes dock ett krav på en särskild kuratorsutredning. Efter graviditetsvecka 18 skulle abort bara få företas i undantagsfall och endast efter tillstånd från Socialstyrelsen (a. prop. s. 66–68). Riksdagen antog regeringens förslag och den nya abortlagen trädde i kraft den 1 januari 1975 (bet. 1974:SoU21, rskr. 1974:268).

Abortlagen bygger på en avvägning mellan kvinnans och fostrets intressen

Abortlagen kan sägas ha två centrala utgångspunkter; att kvinnan har en principiell bestämmanderätt och att fostret ges ett succesivt starkare skydd i takt med att det utvecklas. När det gäller kvinnans principiella självbestämmande anges i förarbetena att utgångspunk-

ten bör vara, att om kvinnan efter moget övervägande finner att abort är den lämpligaste lösningen av de problem som en oönskad graviditet medför, hon också ska få abort (prop. 1974:70 s. 61).

Fram till och med graviditetsvecka 18 får principen om kvinnans bestämmanderätt fullt genomslag. Det enda undantaget är då en abort kan anses medföra allvarlig fara för kvinnans liv eller hälsa. Det brukar beskrivas som att aborten är fri. Gränsen vid utgången av graviditetsvecka 18 har enligt förarbetena till abortlagen valts för att skapa särskilda garantier för att abort inte företas så sent att det finns risk för att ingreppet kommer att avse livsdugliga foster. Med begreppet livsdugligt avses att fostret kan leva och vidareutvecklas utanför kvinnans kropp (prop. 1974:70 s. 66–68). Vid den översyn av abortlagens tidsgränser som gjordes i samband med 1995 års ändringar i abortlagen angavs dock att denna gräns inte torde ha så mycket med säkerhetsmarginal mot livsduglighet att göra, utan snarare är det skäl av etisk, psykologisk eller medicinsk karaktär som är av betydelse, samt att en gräns vid 18:e graviditetsveckan har framstått som en rimlig balanspunkt där kvinnans fria val upphör och från vilken tidpunkt det bör krävas synnerliga skäl för att göra abort (prop. 1994/95:142 s. 36).

Efter graviditetsvecka 18 får abort utföras endast om Socialstyrelsen lämnar kvinnan tillstånd. Sådant tillstånd får lämnas om synnerliga skäl föreligger för aborten. Synnerliga skäl kan t.ex. vara befarad eller konstaterad fosterskada eller sociala skäl. Det har inte ansetts lämpligt att i lagtexten närmare ange vilka omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för abort, bl.a. för att inte binda upp Socialstyrelsen (prop. 1974:70 s. 68 och prop. 1994/95:142 s. 37). Ärenden om tillstånd till abort avgörs av Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet).

Tillstånd får inte lämnas om det finns anledning att anta att fostret är livsdugligt. Vid denna tidpunkt har fostret ett sådant skyddsvärde att det ska ges företräde framför kvinnans bestämmanderätt. Finns det anledning anta att fostret är livsdugligt bör abort därför inte få ske annat än då det föreligger mycket starka medicinska skäl för åtgärden, dvs. när fortsatt graviditet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa (prop. 1974:70 s. 68). Vid antagandet av abortlagen bedömdes tidpunkten då fostret blir livsdugligt inträda någon gång

mellan graviditetsvecka 24–28. I förarbetena framhölls dock att möjligheterna att behandla svagt livsdugliga foster så att de överlever stadigt hade förbättrats, varför man med dåvarande 24-veckogräns inte helt kunnat undgå att fostret var livsdugligt vid abortingrepp (a. prop. s. 67). I dag bedöms av Rättsliga rådet den medicinska livsduglighetsgränsen gå vid graviditetsvecka 22.

Socialstyrelsen får lämna tillstånd till avbrytande av havandeskapet efter utgången av graviditetsvecka 18 och oavsett hur långt havandeskapet framskridit, om det kan antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa. Uttrycket avbrytande av havandeskap markerar att livsdugliga foster i dessa situationer om möjligt ska räddas till livet (prop. 1994/95:142 s. 41).

Sjukvårdspersonal har inte rätt att vägra att medverka vid abort

I abortlagens förarbeten behandlas frågan om sjukvårdspersonalens skyldighet att medverka vid abort. Under remitteringen av förslaget till abortlag framhöll flera remissinstanser vikten av att det tas hänsyn till personalens önskemål att slippa delta i abortverksamheten. I anslutning till behandlingen av dessa synpunkter angavs i propositionen att man så långt det är möjligt bör undvika att till verksamheten binda sådan personal som av exempelvis moraliska eller religiösa skäl har svårt att acceptera aborter (prop. 1974:70 s. 77). Det är dock inte fråga om någon rätt att av etiska skäl vägra att delta i en abort. Att det inte finns något hinder mot att ställa krav på sjukvårdspersonal att medverka vid aborter har även bekräftats i rättspraxis (RÅ 1977 Ab 399 och AD 2017 nr 23). Någon skyldighet för vårdgivaren att tillgodose ett önskemål från personalen att av samvetsskäl bli befriad från att delta i abortverksamheten finns inte (Zillén, Hälso- och sjukvårdspersonalens religions- och samvetsfrihet, 2016, s. 230).

Förändringar i abortlagen

Sedan abortlagen infördes 1975 har vissa materiella ändringar gjorts. Exempelvis gällde under perioden 1975–1995 ett i princip obligatoriskt krav på särskild utredning om kvinnans personliga förhål-

landen vid abort efter graviditetsvecka 12. Syftet var att säkerställa att en abort inte kunde antas medföra allvarlig fara för kvinnans liv eller hälsa. Sedan 1996 gäller i stället att kvinnan ska erbjudas stödsamtal innan en abort utförs eller då fråga uppkommit om avbrytande av havandeskapet. Vidare har ändringar gjorts beträffande vilka som omfattas av aborträtten. Kravet på att kvinnan ska vara svensk medborgare eller bosatt i Sverige för att få genomgå abort eller avbrytande av havandeskap avskaffades 2008. Tidigare uppställdes för utländska kvinnor ett krav på tillstånd från Socialstyrelsen.

Utredningen om förändringar i abortlagstiftningen

Abortlagen är föremål för en pågående översyn. Utredningen om förändringar i abortlagstiftningen har i uppdrag att se över hur abortlagstiftningen kan ändras för att anpassas till den medicinska utvecklingen och gravida kvinnors behov (dir. 2023:89). I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur medicinsk abort kan genomföras i hemmet och att bedöma om det finns förutsättningar för att ge barnmorskor ett större ansvar för medicinsk abort. Utredningen ska även föreslå hur abortlagen kan moderniseras språkligt. Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2025.

5.6 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten

5.6.1 Allmänt

Enligt direktiven ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig. Undersökningen omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Italien, Norge, Nederländerna, Polen, Slovakien, Tyskland, Ungern och USA (se avsnitt 2.2 och bilaga 3).

Undersökningen av grundlagsskyddet för aborträtten visar att det endast är i Frankrike som rätten till abort har konstitutionellt skydd. Av undersökningen framgår vidare att utvecklingen i USA har kommit att få särskild betydelse för diskussionen om rätten till abort bör ges grundlagsskydd. Mot denna bakgrund behandlas för-

hållandena i USA och Frankrike mer ingående än beträffande övriga länder.

5.6.2 USA

Grundläggande fri- och rättigheter

USA:s konstitution, vilken godkändes 1788, bestod ursprungligen av sex artiklar. Senare har sammanlagt 27 tillägg tillkommit. De första tio tilläggen, vilka gjordes 1791, utgör en rättighetskatalog (Bill of Rights). Även senare gjorda tillägg innehåller fri- och rättigheter, t.ex. det 14:e tillägget från 1868, som handlar om medborgerliga rättigheter och bl.a. garanterar personlig frihet.

Det konstitutionella skyddet för rätten till abort

Frågan om rätten till abort skyddas av konstitutionen har under lång tid varit mycket kontroversiell i USA. Abort omnämns inte i konstitutionen, varken i de ursprungliga artiklarna eller i tilläggen, och frågan är därför beroende av en tolkning. I första hand är det bestämmelsen om personlig frihet i det 14:e tillägget som har varit föremål för diskussionen.

Rätten till abort skyddades tidigare genom Högsta domstolens avgöranden *Roe mot Wade* (1973) och *Planned Parenthood mot Casey* (1992). Genom avgörandet *Dobbs mot Jackson Women's Health Organization* (2022) upphävdes dock dessa prejudikat.

Roe mot Wade

Roe mot Wade var länge det avgörande som utgjorde grunden för rätten till abort i USA. Avgörandet behandlar abortregleringen i Texas. Enligt delstatens dåvarande lagstiftning var abort förbjuden oavsett graviditetslängd. Det enda undantaget från förbudet var om en abort krävdes för att rädda kvinnans liv. Motsvarande förbud fanns vid denna tid i ett stort antal andra delstater.

Domstolens majoritet fann att en lagstiftning som den i Texas, vilken oavsett graviditetsvecka förbjöd abort om syftet inte var att rädda kvinnans liv, stred mot det 14:e tilläggets skydd för personlig

frihet. Bland annat framhöll domstolen den stora påverkan som en graviditet kan ha för en kvinnas liv och framtid samt att en delstat, genom att ansluta sig till en viss teori om när livet uppstår, inte kan åsidosätta en gravid kvinnas alla rättigheter. Samtidigt ansåg domstolen att en delstat hade legitima intressen att skydda fostrets potentiella liv, medicinska standarder och kvinnors hälsa.

I avvägningen mellan dessa delvis motstående intressen fann domstolen att en kvinnas rätt att välja abort måste ges företräde under graviditetens inledande skeden. Enligt domstolen var en delstat under den första trimestern (de första tre månaderna av en graviditet) förhindrad att reglera möjligheterna till abort. Under denna period skulle beslutet lämnas till kvinnan och det medicinska utlåtandet från hennes läkare. Under den andra trimestern kunde en delstat i viss utsträckning reglera förfarandet i syfte att skydda kvinnans hälsa, t.ex. genom att ställa vissa krav på abortkliniker. Från den tidpunkt då fostret blev livsdugligt, dvs. då fostret har möjlighet till ett liv utanför livmodern, kunde en delstat för att skydda det potentiella livet reglera och även förbjuda abort, så länge undantag gjordes för att skydda kvinnans liv och hälsa. Vid tidpunkten för avgörandet ansågs ett foster i de flesta fall bli livsdugligt omkring graviditetsvecka 28, men livsduglighet kunde även inträffa tidigare, från graviditetsvecka 24.

Planned Parenthood mot Casey

I *Planned Parenthood mot Casey* instämde domstolens majoritet i den centrala slutsatsen från *Roe mot Wade*, dvs. att delstaterna kan förbjuda abort först efter att fostret blivit livsdugligt. Domstolen uttalade att konstitutionen sätter gränser för i vilken utsträckning delstaterna kan bestämma över en person i grundläggande frågor om familj och föräldraskap, men även om kroppslig integritet. Särskilt framhölls tidigare avgöranden om rätten till preventivmedel som vägledande för vilka personliga val som ska anses omfattas av det 14:e tilläggets skydd för friheten. I likhet med *Roe mot Wade* fann domstolen att rätten till abort följer av det tillägget. *Planned Parenthood mot Casey* avviker dock från *Roe mot Wade* i vissa delar när det gäller delstaternas möjligheter att reglera förutsättningarna för abort fram till tidpunkten för livsduglighet.

Domstolen fann att delstaterna under hela graviditeten hade legitima intressen att skydda kvinnans hälsa, men också att främja fostrets intressen. Det senare kunde enligt domstolen bestå i regler som syftar till att säkerställa att kvinnan gör ett informerat val. Delstaterna hade även rätt att vidta åtgärder som syftade till att få kvinnan att välja att föda i stället för att göra abort. Enligt domstolen fick dessa åtgärder dock inte vara onödigt betungande eller innebära betydande hinder för utnyttjandet av rätten till abort. Detta test av s.k. ”undue burden” utökade delstaternas möjligheter att reglera abort före det att fostret blivit livsdugligt, jämfört med vad som följde av Roe mot Wade.

Domstolens avgörande grundades i stora delar på principen om stare decisis, vilken innebär att tidigare avgöranden bör följas om det inte finns mycket starka skäl för en ändring.

Dobbs mot Jackson Women’s Health Organization

I Dobbs mot Jackson Women’s Health Organization fann domstolens majoritet att konstitutionen inte skyddar rätten till abort samt att de tidigare avgörandena Roe mot Wade och Planned Parenthood mot Casey skulle upphävas.

I avgörandet framhöll domstolen att rätten till abort inte kunde anses förankrad i USA:s historia och tradition samt att abort var kriminaliserat i en stor majoritet av delstaterna 1868, då det 14:e tillägget antogs. Bland annat på grund av detta slog domstolen fast att rätten till abort inte omfattas av det 14:e tilläggets frihetsbegrepp. Vidare ansåg domstolen att livsduglighet inte var en lämplig gräns för att avgöra om abort ska vara tillåten, främst eftersom bedömningen blir beroende av den medicinska utvecklingen och inte fostrets egenskaper. Skälen ansågs av majoriteten vara tillräckligt starka för att upphäva Roe mot Wade och Planned Parenthood mot Casey. Frågan om rätten till abort överlämnades i stället till delstaternas avgörande.

Regleringen av abort på delstatsnivå

Efter *Dobbs mot Jackson Women's Health Organization* ser möjligheterna till abort mycket olika ut mellan delstaterna. Flera delstater har helt eller nästan helt förbjudit abort. I andra delstater har rätten till abort stärkts genom att skrivas in i delstatskonstitutionen genom uttryckliga bestämmelser om reproduktiva rättigheter. Det finns även delstater där bestämmelser i delstatskonstitutionen om rätten till frihet eller privatliv anses omfatta rätten till abort.

En närliggande fråga har handlat om tillgången till läkemedlet mifepriston, vilket används vid medicinsk abort. I avgörandet *Alliance for Hippocratic Medicine mot Food and Drug Administration* (2024) fann Högsta domstolen att den grupp som angripit det nationella godkännandet av detta läkemedel inte hade talerätt. Avgörandet innebär att läkemedlet är fortsatt tillgängligt för användning vid medicinsk abort. Om domstolen i stället hade underkänt godkännandet skulle det i stor utsträckning ha kunnat begränsa möjligheterna till abort även i delstater där abort är tillåtet. Godkännandet av mifepriston är även föremål för prövning i en annan process, varför frågan inte är slutligt avgjord.

5.6.3 Frankrike

Grundläggande fri- och rättigheter

Frankrikes nuvarande konstitution antogs 1958 och innehåller 16 avdelningar med sammanlagt 108 artiklar. Konstitutionen innehåller ingen motsvarighet till regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. I konstitutionens ingress hänvisas dock till förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1789, ingressen till 1946 års konstitution – som omfattar vissa sociala rättigheter – och miljöstadgan från 2004. I ett för tolkningen av konstitutionen centralt beslut från 1971 fann konstitutionsrådet att de dokument som ingressen hänvisar till har konstitutionellt värde (nr 71–44, beslut den 16 juli 1971). Det innebär att 1789 års förklaring, ingressen till 1946 års konstitution och 2004 års miljöstadga ska räknas till 1958 års konstitution. Det är främst genom dessa dokument som konstitutionen skyddar grundläggande fri-

och rättigheter (Lind, Frankrike, i Komparativ konstitutionell rätt, 3 uppl., 2020, s. 174).

Det konstitutionella skyddet för friheten att göra abort

Den franska konstitutionen kan ändras antingen genom lika-lydande beslut av parlamentets båda kammare med enkel majoritet följt av godkännande i en folkomröstning eller genom ett gemensamt beslut av parlamentets båda kammare i särskild sammansättning med tre femtedels majoritet.

Den 24 november 2022 röstade nationalförsamlingen för ett tillägg till konstitutionen, enligt vilket rätten till abort skyddades. Initiativet kom från enskilda parlamentsledamöter. Under förslaget behandling i senaten gjordes flera ändringar i förhållande till det tillägg som nationalförsamlingen hade röstat för. Ändringarna innebär bl.a. att tillägget formulerades som en frihet och inte som en rättighet. Den 1 februari 2023 röstade senaten för detta tillägg.

Vid regeringsammansträde under ledning av presidenten den 12 december 2023 beslutades att ett förslag, som hade stora likheter med det som senaten röstat för, skulle läggas fram för nationalförsamlingen och senaten i särskild sammansättning, s.k. kongress. Den 4 mars 2024 beslutade parlamentet i enlighet med presidentens förslag. Tillägget till konstitutionen innebär att förutsättningarna för en kvinnas ”garanterade frihet” att frivilligt avbryta en graviditet ska anges i lag (*la loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse*). Inför omröstningen framhölls beslutet från Högsta domstolen i USA om att avskaffa den nationella aborträtten samt den negativa utvecklingen i vissa europeiska länder som skäl för att ge friheten till abort konstitutionellt skydd.

Regleringen av abort i vanlig lag

I Frankrike legaliserades abort 1975 genom lagen om frivilligt avbrytande av graviditet. Sedan 2016 återfinns reglerna om abort i folkhälsolagen.

Enligt lagen gäller, efter en ändring 2022, fri abort till och med graviditetsvecka 14 (tidigare gick gränsen vid vecka 12). Därefter

kan abort beviljas om två läkare intygar att en fortsatt graviditet skulle innebära allvarlig fara för kvinnans hälsa eller att fostret skulle födas med svåra och icke behandlingsbara skador. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

5.6.4 Övriga länder

Frånsett Frankrike finns det i de länder som omfattas av den internationella undersökningen inget grundlagsskydd för rätten till abort. Det gäller alltså Danmark, Finland, Norge, Island, Tyskland, Nederländerna, Italien, Irland, Polen, Slovakien, Ungern och USA. Vid sidan av denna undersökning kan det konstateras att Jugoslavians konstitution från 1974 innehöll en rätt att fritt besluta om familjeplanering, vilket har framhållits som det första europeiska exemplet på ett grundlagsskydd för aborträtten.

I vissa av de undersökta länderna finns det andra bestämmelser i grundlag som påverkar en gravid kvinnas möjligheter till abort. Det gäller bl.a. Ungern, där konstitutionen innehåller ett skydd för fostrets rätt till liv från befruktningen (artikel II). Tidigare innehöll även Irlands konstitution ett tillägg som skyddade fostrets rätt till liv. Detta tillägg upphävdes dock efter en folkomröstning 2018. Det finns även exempel där ett konstitutionellt skydd för rätten till liv och för människovärdet har tolkats så att skyddet begränsar den rätt till abort som följer av vanlig lag.

Tysklands konstitution innehåller ett skydd för människovärdet (artikel 1) och en rätt till frihet och liv (artikel 2). Med stöd av dessa bestämmelser förklarade den västtyska federala författingsdomstolen i ett avgörande 1975 att rätten till liv, sett i ljuset av att människovärdet är grunden för samhällsbygget, omfattar även fostrets rätt att leva (BVerfGE 39, 1). Efter Tysklands återförening antogs 1992 en lag som legaliserade abort till och med graviditetsvecka 12. Lagen ogiltigförklarades dock av författingsdomstolen, bl.a. med hänvisning till att det konstitutionella skyddet för människovärdet omfattar fostrets rätt till liv (2 BvF 2/90).

Även Polens konstitution innehåller ett skydd för människovärdet (artikel 30) och en rätt till liv (artikel 38). Med stöd av dessa bestämmelser har den polska konstitutionsdomstolen åsidosatt den möjlighet till abort som den nationella abortlagen tidigare gav vid

fosterskador (nr 4/A/2021, beslut den 22 oktober 2020). Europadomstolen har funnit att detta beslut stred mot rätten till privat- och familjeliv i Europakonventionen (se avsnitt 5.3.1).

Av betydelse för tillgängligheten till abort är om vårdpersonal har möjlighet att, under åberopande av s.k. samvetsfrihet, vägra att medverka vid utförande av aborter. Vid en utbredd tillämpning av bestämmelser om samvetsfrihet kan tillgången till abortvård begränsas i praktiken, även om det inte finns några formella hinder. Slovakiens konstitution innehåller en bestämmelse om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 24) som har ansetts innebära en rätt för sjukvårdspersonal att av etiska skäl vägra att utföra en abort.

5.7 Bestämmelser om rätten till abort i vanlig lag

5.7.1 Utvecklingen av rätten till abort

Regleringen av abort i de flesta europeiska länder innehåller vissa gemensamma drag, med fri abort upp till en viss graviditetsvecka kombinerat med ett särskilt prövningsförfarande för tiden därefter. Det finns även mycket restriktiva nationella regleringar som i det närmaste motsvarar ett absolut förbud mot abort, t.ex. i Malta och Polen.

Bland länder med fri abort finns det stora skillnader när det gäller tidsgränser och under vilka förutsättningar som sena aborter är tillåtna. Regleringen ser också mycket olika ut när det gäller det närmare praktiska förfarandet. I vissa länder uppställs t.ex. krav på särskilda utredningar och att kvinnan ska ha tagit del av viss information innan en abort kan utföras. Det förekommer också krav på obligatoriska väntetider och, när det gäller underåriga, krav på samtycke från den gravidas föräldrar. Även andra omständigheter påverkar de praktiska möjligheterna för en kvinna att kunna få en abort utförd, såsom kostnader för abortvården och hur tillgänglig denna vård är.

Möjligheterna till abort har under de senaste åren på olika sätt utökats i flera europeiska länder, bl.a. i de nordiska länderna. Även i Tyskland har det gjorts ändringar i en mer tillåtande riktning och det finns en pågående debatt om att ytterligare liberalisera abortregleringen. Ett annat och ännu tydligare exempel på denna utveck-

ling är Irland. I vissa länder, t.ex. Polen, Slovakien och Ungern, går utvecklingen dock mot en mer restriktiv tillämpning.

5.7.2 Abortregleringen i vissa andra länder

I det följande beskrivs abortlagstiftningen i de länder som omfattas av den internationella undersökningen. En närmare beskrivning av regleringen i dessa länder finns i bilaga 3.

Danmark

Enligt den danska sjukvårdslagen har kvinnor rätt till abort utan särskilt tillstånd till och med graviditetsvecka 12. Därefter kan tillstånd till abort ges i vissa angivna situationer, bl.a. om graviditeten innebär en risk för kvinnans hälsa, om barnet kan drabbas av allvarligt kroppsligt lidande eller om graviditeten medför en allvarlig belastning för kvinnan med hänsyn till sociala förhållanden. Abort får även utföras utan särskilt tillstånd om ingreppet är nödvändigt för att avvärja en fara för kvinnans liv eller hälsa. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Abortlagstiftningen har nyligen varit föremål för en översyn. Inom ramen för den översynen rekommenderade Danmarks etiska råd att abort ska vara möjligt utan särskilda skäl till och med graviditetsvecka 18. Någon ändring när det gäller tidsgränsen för när abort får utföras har dock inte gjorts.

Finland

Den finska abortlagen ändrades 2023 till följd av ett medborgarinitiativ. Tidigare var en kvinna tvungen att motivera varför hon ville göra abort och det var inte hon själv som fattade det formella beslutet. Abort beviljades vanligen inte efter graviditetsvecka 12.

Efter ändringarna gäller att en kvinna har rätt att på egen begäran få abort fram till och med graviditetsvecka 12. Därefter får abort utföras när graviditeten eller förlossningen på grund av sjukdom, kroppsskada eller svaghet hos kvinnan skulle medföra fara för hennes liv eller hälsa. Tillstånd till abort kan dessutom beviljas fram

till utgången av graviditetsvecka 20 av bl.a. hälsoskäl, sociala skäl eller om graviditeten uppkommit efter våldtäkt eller vissa andra brott. Vid vissa fosterskador får abort även utföras senare. Sjukvårdspersonal har inte någon lagreglerad rätt att av etiska skäl vägra att utföra en abort.

Island

Island hade tidigare en mycket restriktiv abortlagstiftning. Lagstiftningen var föremål för en reform 2019. Enligt den nu gällande abortlagen har en gravid kvinna rätt att på egen begäran få abort till och med graviditetsvecka 22. Målsättningen är dock att abort ska göras så tidigt som möjligt under graviditeten. Efter graviditetsvecka 22 finns det inte någon tidsbegränsad möjlighet till abort. Där-
emot tillåts alltid abort om en fortsatt graviditet skulle innebära en fara för kvinnans liv eller om fostret inte kan anses vara livskraftigt. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Norge

Den norska abortlagen ger kvinnan rätt till abort på egen begäran efter rådgivning, om den sker före utgången av graviditetsvecka 12. Senare aborter kan beviljas om det finns särskilda skäl. Efter utgången av graviditetsvecka 18 krävs tungt vägande skäl. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Regeringen har i augusti 2024 lagt fram ett förslag till ny abortlag (prop. 117 L [2023–2024]). Förslaget innebär bl.a. att tidsgränsen för fri abort förlängs till utgången av graviditetsvecka 18, stärkta rättigheter för minderåriga och personer med funktionsnedsättning samt rätt för den gravida till information och vägledning.

Irland

Den irländska abortlagen trädde i kraft 2019, som en följd av att det konstitutionella skyddet för fostrets rätt till liv avskaffades efter folkomröstningen 2018. Enligt den nya lagen har kvinnan rätt till abort till och med graviditetsvecka 12. Därefter kan abort även

tillåtas om kvinnans hälsa är allvarligt hotad. Tidigare hade Irland en av Europas strängaste abortregleringar. Abort var då endast tillåtet om det fanns fara för kvinnans liv. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Italien

Enligt den italienska abortlagen har kvinnan rätt till abort under graviditetens första 90 dagar om vissa särskilt angivna omständigheter är uppfyllda. Det rör medicinska, ekonomiska, sociala eller familjemässiga förhållanden samt fosterskador. Därefter får graviditeten avbrytas endast om kvinnans hälsa är allvarligt hotad eller om det finns risk för svåra fosterskador.

Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort. Tillämpningen av denna rätt till samvetsfrihet är i vissa italienska regioner mycket utbredd, vilket medfört praktiska svårigheter för gravida kvinnor att få tillgång till abort. Kritik har därför riktats mot Italien för att inte leva upp till kraven enligt FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Nederländerna

Enligt den nederländska abortlagen får abort under vissa förutsättningarna utföras innan utgången av graviditetsvecka 24. Det uppställs bl.a. ett krav på läkarrådgivning, vilket innebär en obligatorisk betänketid, och att en läkare godkänner att abort utförs. Kravet på godkännande är dock närmast fråga om en formalitet. Det är ovanligt att abort utförs efter graviditetsvecka 22. För abort efter graviditetsvecka 24 krävs särskilda skäl, såsom risk för allvarlig fosterskada eller att den gravidas hälsa är hotad. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Polen

Polen hade tidigare en liberal abortlagstiftning. Med början under 1990-talet har det emellertid successivt införts en allt striktare reglering och ytterligare steg i denna riktning har tagits under de

senaste åren. Den nuvarande polska abortlagen tillåter abort endast om det finns risk för kvinnans hälsa eller, till och med graviditetsvecka 12, om graviditeten är en följd av våldtäkt. Efter 2020 års avgörande från den polska konstitutionsdomstolen är abort inte – vilket tidigare var fallet – tillåtet vid fosterskador. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Slovakien

Enligt den slovakiska abortlagen är abort tillåtet på kvinnans begäran till och med utgången av graviditetsvecka 12. Därefter kan abort tillåtas på medicinska grunder och om graviditeten är en följd av våldtäkt. De slovakiska hälsovårdsmyndigheterna godkänner inte de mediciner som används vid medicinsk abort. Därför kan en abort endast utföras genom ett kirurgiskt ingrepp. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Abortlagen var föremål för en översyn 2020 och det föreslogs då att medicinsk abort skulle tillåtas. Förslaget röstades dock ner av det slovakiska parlamentet. Regeringen föreslog 2021 att en abort skulle föregås av omfattande medicinska utredningar, men med knapp majoritet avslogs förslaget av parlamentet.

Tyskland

Under uppdelningen av Tyskland var abort förbjudet i Västtyskland och legaliserat i Östtyskland. I samband med Tysklands återförening 1990 infördes ett nationellt förbud mot abort, baserat på den västtyska regleringen.

Abortregleringen i Tyskland avviker i flera avseenden från andra jämförbara länders. Både den gravida kvinnan och personer som deltar i en abort kan dömas till straffrättsligt ansvar. Det görs dock flera undantag, bl.a. om kvinnans hälsa är allvarligt hotad, om graviditeten är en följd av våldtäkt eller om det finns indikation på allvarlig fosterskada. Under de senaste åren har vissa ändringar gjorts, genom nya undantag från det kriminaliserade området, som inneburit utökade möjligheter till abort före utgången av graviditetsvecka 12 och ett tidigare gällande förbud mot att marknadsföra vissa abort-

tjänster har upphävts. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

Den tyska abortregleringen är föremål för en pågående översyn. Ett utredningsförslag som presenterades 2024 innebär att abort ska legaliseras och att fri abort ska vara huvudregel under de första tolv graviditetsveckorna.

Ungern

Enligt den ungerska abortlagen är abort tillåten under vissa förutsättningar till och med graviditetsvecka 12. De praktiska möjligheterna till abort har begränsats genom ändringar som beslutades 2022. Bland annat krävs att en gravid kvinna deltar på två informationsmöten som syftar till att hitta alternativa lösningar till en abort. Innan en abort måste kvinnan även lyssna till fostrets hjärtslag. Medicinsk abort är förbjuden. Efter graviditetsvecka 12 kan abort tillåtas bl.a. om det finns stor risk för fosterskada eller om graviditeten medför allvarlig fara för kvinnans hälsa. Sjukvårdspersonal kan av etiska skäl vägra att delta i en abort.

5.8 Kommitténs överväganden och förslag

5.8.1 Rätten till abort bör ges grundlagsskydd

Kommitténs bedömning: Skyddet för aborträtten bör stärkas genom att rätten till abort ges grundlagsskydd.

Kommitténs uppdrag

Frågan om rätten till abort bör ges grundlagsskydd har kommit att diskuteras framför allt mot bakgrund av de senaste årens tillbakagång för aborträtten i vissa andra länder. Särskilt gäller det den negativa utvecklingen i bl.a. Polen och Ungern samt beslutet från USA:s högsta domstol att upphäva den nationella aborträtten. De frågor som tidigare har aktualiserats i Sverige när det gäller rätten till abort har främst rört regleringen av hur sena aborter förhåller sig till den medicinska utvecklingen och frågan när ett foster ska

anses livsdugligt (se bl.a. Livstecken efter sen abort, Statens medicinsk-etiska råd [Smer] rapport 2019:1 och JO:s beslut 2019-09-17, Uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter, dnr 7035-2017). Från vissa håll har det även riktats kritik mot ordningen för prövning av ärenden om tillstånd till abort och tillstånd till avbrytande av havandeskap enligt abortlagen, vilket i dag görs av Rättsliga rådet.

Kommittén har i uppdrag att överväga om rätten till abort bör läggas till i 2 kap. RF. Om aborträtten bör ges grundlagsskydd blir nästa fråga hur en ny grundläggande fri- och rättighet i så fall bör utformas. Det ligger däremot utanför kommitténs uppdrag att överväga hur rätten till abort bör regleras i vanlig lag. Kommittén har därför inte övervägt ändringar i abortlagen eller andra närliggande frågor, exempelvis olika aspekter på hur abortvården är utformad. Vissa sådana frågor omfattas av uppdraget för Utredningen om förändringar i abortlagstiftningen. Den utredningen ska bl.a. se över hur abortlagstiftningen kan ändras för att anpassas till den medicinska utvecklingen och gravida kvinnors behov (dir. 2023:89).

En grundläggande rätt att bestämma över sin egen kropp

Rätten till abort kan sägas innebära en rätt för en gravid kvinna att bestämma över sin egen kropp och själv välja om och när hon vill ha barn. Betydelsen av denna rätt blir särskilt tydlig med hänsyn till den påverkan en oönskad graviditet kan ha för den gravida kvinnan, framför allt när det gäller den egna kroppen men även i fråga om bl.a. ekonomiska och sociala konsekvenser. Inskränkningar av aborträtten innebär en begränsning av kvinnors frihet och förutsättningar att kunna planera sina liv. I förlängningen riskerar sådana inskränkningar också att leda till användandet av osäkra abortmetoder, vilket kan medföra stora hälsorisker för den gravida kvinnan. Det finns alltså ett nära samband mellan rätten till abort och åtnjutandet av andra fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och kroppslig integritet. Rätten till abort är därför en grundläggande frihetsfråga som har avgörande betydelse för ett jämställt samhälle. Enligt kommittén bör det nu anförda vara den principiella utgångspunkten för en diskussion om aborträtten bör ges grundlagsskydd.

Rätten till abort kan inte tas för given

Abortlagen bygger på en avvägning mellan en kvinnas rätt till självbestämmande och fostrets rätt till skydd under sin utveckling. Utgångspunkten är att kvinnan har rätt att själv bestämma i fråga om abort, men fostret ges ett starkare skydd i takt med att det utvecklas. Regleringen innebär bl.a. att alla gravida har rätt till fri abort till och med graviditetsvecka 18. Beslutet fattas av kvinnan själv och det krävs inte något särskilt skäl. Efter graviditetsvecka 18 får abort utföras endast om Rättsliga rådet lämnar kvinnan tillstånd till åtgärden, vilket förutsätter att det finns synnerliga skäl för aborten och att det inte finns anledning att anta att fostret är livsdugligt.

Aborträtten har ett starkt folkligt stöd och samtliga partier i Sveriges riksdag står bakom abortlagstiftningen. I den meningen är rätten till abort inte hotad i Sverige. Internationellt är dock bilden mer splittrad. Under de senaste åren har flera länder infört utökade möjligheter till abort i vanlig lagstiftning och i Frankrike har friheten att göra abort skrivits in i konstitutionen. Samtidigt visar utvecklingen i vissa andra länder, bl.a. Polen, Ungern och USA, att rätten till abort inte bör tas för given. Där har rätten till abort i stället begränsats på olika sätt eller i praktiken helt förbjudits. Erfarenheterna från dessa länder visar också att utvecklingen kan gå fort. Om vi i Sverige skulle få en utveckling där rätten till abort ifrågasätts finns det i dag inget konstitutionellt skydd som begränsar lagstiftarens möjligheter att inskränka eller till och med avskaffa aborträtten.

Av betydelse i det sammanhanget är även att den rätt till abort som kan sägas följa av den internationella rätten är begränsad jämfört med Sveriges abortlagstiftning. FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor ålägger konventionsstaterna en förpliktelse att ge kvinnor ett visst skydd för aborträtten som en del av rätten till sexuell och reproduktiv hälsa. Varken den konventionen eller någon annan internationell överenskommelse som Sverige är bunden av reglerar dock aborträtten som sådan. I stället ses rätten till abort som ett utflöde av andra rättigheter, såsom rätten till liv eller privatliv samt förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling (se avsnitt 5.3 och 5.4).

För kommitténs uppdrag har skyddet enligt Europakonventionen särskild betydelse. Europadomstolen har i flera avgöranden prövat nationella abortregleringar mot olika bestämmelser i konventionen.

Domstolen har bl.a. konstaterat att lagstiftning som begränsar rätten till abort rör kvinnans rätt till respekt för privatliv enligt artikel 8, men att denna rätt måste vägas mot andra konkurrerande rättigheter och friheter. Vid avgörande om en sådan begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har konventionsstaterna en stor bedömningsmarginal. Det finns också stora skillnader mellan staternas abortlagstiftning, t.ex. när det gäller tidsgränser och andra förutsättningar för att abort ska få utföras. Även beträffande andra frågor av stor praktisk betydelse, såsom möjligheten för vårdpersonal att vägra utföra abort, finns det stora skillnader.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till den stora påverkan långtgående inskränkningar av aborträtten skulle kunna få för en gravid kvinnas möjligheter att bestämma över sin egen kropp och själv välja om och när hon vill ha barn, anser kommittén att det finns behov att stärka skyddet för rätten till abort. Nästa fråga är om det bör ske genom att rätten till abort ges grundlagsskydd.

Rätten till abort bör ges grundlagsskydd

Betydelsen av en god abortvård

Det finns olika sätt att stärka en gravid kvinnas rätt till abort. För den praktiska tillämpningen av aborträtten är det avgörande att det finns en god abortvård som är tillgänglig, effektiv och säker. Av stor betydelse är även att de som abortvården riktar sig till har tillgång till korrekt information om sin rätt till abort, för att kunna använda sig av rättigheten. Hur abortvården bör vara utformad ligger dock utanför kommitténs uppdrag.

Rätten till abort är lämplig att reglera i grundlag

Abort utförs som en del av hälso- och sjukvården. Regleringen på hälso- och sjukvårdsområdet är inte utformad som i domstol utkrävbara rättigheter till vård och behandling. Patientlagstiftningen bygger i stället i huvudsak på de skyldigheter som vårdgivarna och hälso- och sjukvårdspersonalen har gentemot patienterna (prop. 2013/14:106 s. 41). Någon bestämmelse om rätt till hälsovård, antingen generellt eller i förhållande till någon viss typ av

vård, finns inte i 2 kap. RF. I 1 kap. 2 § RF, det s.k. målsättningsstadgandet, anges dock att det allmänna ska verka för goda förutsättningar för hälsa. Stadgandet ger inte upphov till några individuella rättigheter för enskilda.

Ett införande av ett grundlagsskydd för aborträtten kan ses som en utvidgning av skyddet för de kroppsliga fri- och rättigheterna. Samtidigt skulle en sådan bestämmelse vara ett nytt inslag i regeringsformens rättighetsreglering, eftersom ett grundlagsskydd i så fall skulle ges för en viss typ av hälso- och sjukvård. Det väcker frågan om det finns skäl att på detta sätt göra en åtskillnad mot andra vårdformer inom hälso- och sjukvården, som också kan ha stor betydelse för den enskilde.

Frågan om rätten till abort bör ges ett konstitutionellt skydd är även föremål för diskussion i andra länder och inom det internationella samarbetet. Den internationella jämförelsen av grundlagsskyddet för aborträtten visar att rättigheten under lång tid endast har reglerats i vanlig lag (se avsnitt 5.6.1, 5.7.1 och 5.7.2 samt bilaga 3). Bilden kan dock vara på väg att förändras. I Frankrike beslutades den 4 mars 2024 ett tillägg till den franska konstitutionen, enligt vilket friheten till abort garanteras. Frågan om att införa ett grundlagsskydd diskuteras också i Spanien, även om inga formella beslut har tagits, och Europaparlamentet har uppmanat till att införliva rätten till säker och laglig abort i EU:s rättighetsstadga (se Europaparlamentets resolution av den 11 april 2024 om införlivande av rätten till abort i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna).

Kommittén anser att rätten till abort och de intressen som den skyddar är av så stor betydelse att rättigheten bör komma till uttryck i grundlag. Det skulle även ligga i linje med utvecklingen internationellt att tillerkänna sexuella och reproduktiva rättigheter större betydelse, vilken kan märkas bl.a. i Världshälsoorganisationens riktlinjer för abortvård från 2022.

Ett grundlagsskydd skulle ha flera funktioner

Skyddet för de kroppsliga fri- och rättigheterna är ett uttryck för den respekt för den enskildes integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle (prop. 1975/76:209 s. 119). Att införa ett grundlagsskydd för aborträtten handlar alltså även om att lyfta fram för samhället

centrala värderingar. Utöver att utgöra ett viktigt skydd för gravida kvinnors självbestämmande skulle ett grundlagsskydd för aborträtten även markera betydelsen av ett fritt och jämställt samhälle.

Kommitténs bedömning

Sammanfattningsvis anser kommittén att rätten till abort är en grundläggande rättighet och att skyddet bör stärkas genom att rättigheten ges grundlagsskydd.

5.8.2 Regleringens utformning

Kommitténs förslag: Grundlagsskyddet bör utformas som ett krav riktat till lagstiftaren med innebörden att den som är gravid ska ha rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Utgångspunkter

Enligt kommittén bör ett grundlagsskydd för aborträtten följa hur det svenska rättighetsskyddet i övrigt är uppbyggt. Ett grundläggande krav bör vara att en ny bestämmelse i regeringsformen konstrueras så att den kan förväntas bestå över tid. Vidare bör de begrepp som införs ha en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad.

Utformningen av en ny bestämmelse

En bestämmelse bör slå fast den principiella rätten till abort

Frågan hur de närmare förutsättningarna för abort bör regleras kräver ställningstaganden i flera olika hänseenden. I grunden finns det en etisk konflikt mellan en gravid kvinnas rätt till abort och fostrets rätt att få fortsätta att utvecklas till ett barn. Av särskild betydelse är även den medicinska utvecklingen, vilken bl.a. har inneburit att fler extremt för tidigt födda barn överlever (se bl.a. Smer rapport 2019:1, s. 44 och 45). Sedan antagandet av abortlagen har användningen av medicinsk abort även underlättat processen

för den gravida kvinnan. Utvecklingen på det medicinska området kan antas fortsätta. Det är positivt, men kan också kräva ställningstaganden i svåra etiska frågor.

En detaljerad grundlagsreglering av rätten till abort, som t.ex. anger en veckogräns för fri abort och förutsättningarna för s.k. sen abort, skulle innebära ett stort avsteg från svensk grundlagstradition och avvika från övriga fri- och rättigheter i 2 kap. RF när det gäller utformning och detaljeringsgrad. Att i regeringsformen reglera en enskild rättighet i detalj skulle alltså utgöra ett helt nytt inslag. Det finns även svårigheter med att utforma en detaljerad bestämmelse så att den kan förväntas bestå över tid. Enligt kommittén är det därför inte lämpligt att inom ramen för en grundlagsbestämmelse ange aborträttens närmare innehåll. En bestämmelse i 2 kap. RF bör i stället slå fast den principiella rätten till abort. Det närmare innehållet i denna rättighet är en fråga som bör bestämmas genom vanlig lag.

Ett alternativ är att utforma en ny bestämmelse som en rättighet vilken, i likhet med flera andra relativa fri- och rättigheter, kan begränsas i enlighet med vad som anges i 2 kap. 20 § RF. Enligt kommittén finns det dock flera faktorer som talar mot detta. Med en sådan konstruktion skulle abortlagen, som sedan 1975 har varit en viktig symbol för kvinnors rättigheter, bli en fri- och rättighetsbegränsande lag. I stället för att som i dag ge gravida kvinnor en rätt till abort skulle lagen begränsa den grundlagsskyddade aborträtten, dvs. ange när abort inte får utföras. Att på detta sätt omdefiniera en central rättighetslagstiftning kan utifrån principiella utgångspunkter framstå som betänkligt. Dessutom är de allmänna krav på rättighetsbegränsande lagstiftning som följer av 2 kap. 21 § RF inte anpassade till överväganden om abort. Det är t.ex. svårt att se vad den fria åsiktsbildningen har för betydelse i detta sammanhang. Det kan också ifrågasättas om det kvalificerade beslutsförfarande som regleras i 2 kap. 22 § RF bör vara tillämpligt i dessa fall. Vidare kan det inte uteslutas att ett krav på lagform för begränsningar av aborträtten skulle vålla svårigheter beträffande abortvården i stort.

Ett annat alternativ är att ge rätten till abort grundlagsförankring genom ett tillägg i målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF. Ett sådant tillägg skulle t.ex. kunna ange att det allmänna ska trygga rätten till en god abortvård eller att det allmänna ska verka för att den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet. Bestämmelsen skulle då inte vara rättsligt bindande, utan främst ges ett symbol-

värde som ett grundläggande mål och värde i den offentliga verksamheten. Kommittén anser dock att rätten till abort med en sådan ordning inte skulle ges ett tillräckligt starkt skydd. En sådan reglering skulle inte heller ligga i linje med kommitténs uppdrag, att överväga ett skydd för aborträtten i 2 kap. RF.

Det ska finnas lagstiftning till skydd för aborträtten

Kommittén anser mot den nu angivna bakgrunden att en ny bestämmelse bör utformas som ett krav på lagstiftaren att det ska finnas lagstiftning till skydd för aborträtten. Liknande konstruktioner finns redan i dag i 2 kap. RF när det gäller regleringen av upphovsrätt (16 §), samernas rätt att bedriva renskötsel (17 § andra stycket) och forskningens frihet (18 § andra stycket). Gemensamt för dessa bestämmelser är att det uppställs ett krav på att regler ska meddelas genom lag. Själva grundlagsskyddet ligger alltså i att det ska finnas lagstiftning till skydd för dessa fri- och rättigheter och att det inte ges utrymme för regeringen eller annan myndighet att meddela annat än kompletterande verkställighetsföreskrifter.

En på det sättet konstruerad bestämmelse när det gäller rätten till abort skulle betyda att det vid varje tidpunkt ska finnas en reglering i lag som innebär att aborträtten skyddas. En sådan grundlagsbestämmelse ställer inte upp några särskilda krav på hur själva rättigheten ska utformas i materiellt hänseende. Det är en fråga för riksdagen att avgöra genom vanlig lag. Däremot får ett normgivningsstadgande som det aktuella antas innebära att sådan lagstiftning inte kan utformas på ett sätt som innebär att rättigheten blir enbart formell eller närmast illusorisk. Det medför också att det skulle slås fast att det finns en grundläggande rätt till abort. Att aborträtten skyddas som en grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF är en tydlig markering till samhället som helhet om den stora betydelsen av denna rättighet. De värden som kommer till uttryck i 2 kap. RF har genom regeringsformens normerande funktion även ett mer stabilt skydd än om de endast skulle anges i vanlig lag (Lerwall, Utbildning, demokrati och regeringsformen, i Regeringsformen 50 år 1974–2024, 2024, s. 228). Det kan inte heller uteslutas att möjligheten till grundlagsskadestånd enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) kan få betydelse (jfr dock prop. 2021/22:229 s. 29).

Bestämmelsen bör avse rätten att avbryta en graviditet

En fråga är om begreppet abort bör användas i en ny bestämmelse i 2 kap. RF. Begreppet abort definieras inte i abortlagen. I Nationalencyklopedin anges att abort innebär ”att en graviditet upphör eller avbryts fram till utgången av den 22:a graviditetsveckan” samt att ”en abort kan vara spontan (missfall) eller framkallad”. I den medicinska ordboken Medicinsk terminologi definieras abort på ett liknande sätt, som ”avbrytande av graviditet; spontant eller framkallat missfall, dvs. avslutad graviditet före 22:a graviditetsveckans utgång” (Lindskog och Malmquist, Medicinsk terminologi, 7 uppl., 2020). Tidigare angavs i denna ordbok definitionen ”avbrytande av graviditet; spontant eller framkallat missfall, dvs. avslutad graviditet före 28:e graviditetsveckans utgång med framfött dött foster” (Lindskog, Medicinsk terminologi, 5 uppl., 2008).

Av 1 § abortlagen framgår att det som i lagen avses med abort är avbrytande av ett havandeskap. I abortlagen används dock begreppet abort endast för sådant avbrytande av ett havandeskap som sker fram till utgången av 18:e havandeskapsveckan (1 §) eller efter tillstånd från Socialstyrelsen, vilket förutsätter synnerliga skäl och att det inte finns anledning att anta att fostret är livsdugligt (3 §). Kan det antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa, får Socialstyrelsen lämna tillstånd till avbrytande av havandeskap efter utgången av 18:e havandeskapsveckan, oavsett hur långt havandeskapet framskridit (6 §). Tidigare användes begreppet abort även i dessa senare fall. Terminologin i 6 § abortlagen ändrades 1995, då begreppet abort ersattes med vad som i förarbetena beskrevs som ”det övergripande uttrycket” avbrytande av havandeskap. Syftet var att markera att – eftersom ingrepp enligt 6 § kan komma att avse ett foster som är livsdugligt – fostret om möjligt ska räddas till livet (prop. 1994/95:142 s. 41).

Det kan alltså konstateras att begreppet abort inte omfattar alla åtgärder som regleras i abortlagen och att det har förekommit delvis olika definitioner av begreppet. Det talar mot att använda begreppet abort i regeringsformen. Det alternativa uttrycket avbrytande av havandeskap framstår som ålderdomligt och bör därför inte komma i fråga. I uppslagsverk och medicinska ordböcker likställs havandeskap med graviditet. Begreppet graviditet används också i

Socialstyrelsens föreskrifter om abort för att definiera en kirurgisk respektive medicinsk abort. Enligt kommittén får begreppet graviditet anses ha en sådan klar och etablerad innebörd att det lämpar sig för att användas i grundlag. Mot denna bakgrund anser kommittén att en ny bestämmelse bör omfatta rätten att avbryta en graviditet.

Rättigheten bör tillkomma den som är gravid

Som kommittén tidigare har betonat rör frågan om abort den gravidas kropp och syftet med ett grundlagsskydd bör vara att skydda den gravidas självbestämmande och kroppsliga integritet. Rättigheten bör därför endast tillkomma den som är gravid. Det innebär förstås inte att ett beslut om abort inte kan ha stor påverkan även på andra människor, särskilt den andre föräldern till det väntade barnet.

Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att det i 2 kap. RF införs en ny bestämmelse som anger att den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Bestämmelsens placering

Som framgår av avsnitt 10.1.1 föreslår kommittén att bestämmelserna om skydd mot diskriminering i nuvarande 12 och 13 §§ läggs samman i en paragraf, 12 §. Kommittén föreslår att den nya bestämmelsen om rätten att avbryta en graviditet ska placeras i 13 § och att det närmast före 13 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Rätt att avbryta en graviditet".

6 Ett generellt skydd mot diskriminering

6.1 Kommitténs uppdrag

Principen om icke-diskriminering har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och kan sägas utgöra en grundbult i det internationella systemet med olika instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna.

Sverige har ett starkt grundlagsskydd mot såväl könsdiskriminerande föreskrifter som föreskrifter som diskriminerar minoriteter på olika grunder. Regeringsformens skydd mot diskriminerande föreskrifter ger däremot inte något skydd för alla individer mot diskriminering. En sådan skillnad i fråga om vilket skydd individen har mot diskriminerande föreskrifter kan enligt direktiven anses vara orättfärdig. Det kan också anses vara av principiell betydelse att ett skydd mot diskriminerande föreskrifter som gäller alla kommer till uttryck i grundlag.

Kommittén har mot den angivna bakgrunden i uppdrag att utreda om en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning bör införas som en ny grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF. Uppdraget omfattar även att överväga om ett utökat grundlagsskydd mot diskriminering bör omfatta beslut av det allmänna. Om en ny grundlagsbestämmelse övervägs, bör en utgångspunkt för utformningen vara att det skydd mot diskriminering som finns i dag inte ska försvagas. Det bör också vara möjligt att göra vissa undantag från ett diskrimineringskydd om det finns objektivt godtagbara skäl för detta och det kan anses proportionerligt.

Kommittén ska vidare göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig.

6.2 Regeringsformens regler om skydd mot diskriminering

6.2.1 Regeringsformens målsättningsstadgande

I 1 kap. 2 § RF finns det s.k. målsättningsstadgandet som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten. Paragrafen har följande lydelse.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Paragrafens viktigaste funktion är att slå fast en skyldighet för det allmänna att positivt verka för att angivna målsättningar skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt (prop. 2009/10:80 s. 188). Målsättningsstadgandena är inte rättsligt bindande och ger inte heller upphov till några rättigheter för den enskilde på samma sätt som reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Även om paragrafen inte är rättsligt bindande har de värden som anges i bestämmelserna ändå fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen (se t.ex. NJA 2019 s. 504).

1973 års fri- och rättighetsutredning föreslog att en allmän likhetsgrundsats skulle införas i 1 kap. 2 § RF. I utredningens betänkande konstaterades att det är uppenbart att grundlagsregler som i skilda hänseenden förbjuder olikbehandling av medborgarna skulle stå i god överensstämmelse med de grundläggande värderingar i vårt samhälle

som avspeglas bl.a. i olika rättviseresonemang i den politiska debatten och i de klassiska grundsatserna om allas likhet inför lagen och om att lika fall ska behandlas lika. Fri- och rättighetsutredningen framhöll vidare att det emellertid också är uppenbart att en allmän princip om likabehandling måste vidkännas betydande modifieringar med hänsyn till innehållet i den rådande rättsordningen, som i betydande omfattning tillåter särbehandling av olika grupper av enskilda. Sådan särbehandling anses ofta inte bara godtagbar utan också önskvärd eller nödvändig. Utredningen konstaterade även att de legitima särbehandlingsbehoven är mångskiftande och svåröverblickbara och att det därför skulle bli en synnerligen besvärlig uppgift att konstruera ett mera omfattande diskrimineringsförbud som är bindande också för lagstiftaren. Dessutom skulle de möjligheter till särbehandling som man skulle tvingas öppna upp för få till följd att skyddseffekten av en sådan reglering skulle bli ganska begränsad. Utredningen ansåg att principen om likabehandling i samhället borde komma till uttryck genom ett programstadgande som anger att den offentliga makten bör utövas så att alla är lika inför lagen (SOU 1975:75 s. 111–113).

I den efterföljande propositionen avvisades utredningens förslag. Regeringen framhöll att om bestämmelsen riktar sig till de rättstillämpande organen är förslaget oacceptabelt svagt eftersom det är självklart att likhet inför lagen ska råda. Om förslaget i stället riktar sig till lagstiftaren ger förslaget uttryck för en målsättning som varken är önskvärd eller realistisk då särbehandlande lagstiftning är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen. Regeringen ansåg att bestämmelsen i stället borde ge uttryck för att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Vid tillkomsten av paragrafen infördes även en bestämmelse i dåvarande tredje stycket om att det allmänna ska tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter (prop. 1975/76:209 s. 98, 99, 137 och 138).

Efter förslag från 1999 års författningsutredning utvidgades målsättningsstadgandet med bestämmelser om att det allmänna dels ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. I för-

arbetena framhålls att uppräkningsgrunder inte är uttömmande utan enbart utgör exempel på grupper av människor som riskerar eller rent faktiskt utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. Det åligger det allmänna att, utöver vad som uttryckligen anges, även motverka diskriminering med hänsyn till andra – liknande – osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person (SOU 2001:19 s. 274 och prop. 2001/02:72 s. 49).

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket RF om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara infördes i samband med 2010 års reform av regeringsformen. Samtidigt infördes i paragrafens sjätte stycke även en bestämmelse om att samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen utformades i den delen som en obligatorisk målsättning (prop. 2009/10:80 s. 186–191, 246 och 247).

6.2.2 Normmässighet och objektivitet

I 1 kap. 9 § RF anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Bestämmelsen kan ses som ett principstadgande rörande kraven på normmässighet och objektivitet i offentlig förvaltning. Paragrafen gäller inte för riksdagen och regeringen i fråga om deras normgivning men riktar sig, förutom till domstolar och förvaltningsmyndigheter, även till regeringen när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Genom uttrycket ”fullgör offentliga förvaltningsuppgifter” klargörs att också privaträttsliga subjekt omfattas av regleringen när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem (prop. 2009/10:80 s. 247).

Likhetsprincipen går tillbaka på grundsatsen om alla människors lika värde. Principen innebär ett krav på likabehandling inför lagen, inte i lagen.

Bestämmelsen fanns ursprungligen i 1 kap. 8 § RF och angav då att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska iakttä saktighet och opartiskhet. Vidare stadgades i andra meningen att dessa myndigheter inte utan rättsligt stöd får särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras,

hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet. Den andra meningen hade bara till uppgift att närmare klargöra innebörden av kravet i första meningen på normmässighet i myndigheternas handlande. Den andra meningen togs bort vid 1976 års reform av regeringsformens fri- och rättighetsregler på grund av att denna hade gett upphov till grava missuppfattningar. Någon ändring i sak var emellertid inte avsedd (prop. 1975/76:209 s. 102, 103 och 138).

Kravet på saklighet och opartiskhet kan sammanfattas under det gemensamma begreppet objektivitetsprincipen. Här ges uttryck för kravet att myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd (prop. 1973:90 s. 235).

Objektivitetsprincipen innebär att avgöranden enbart får grundas på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Offentliga organ får inte vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och inte beakta ovidkommande omständigheter. Godtycke är förbjudet och det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som är objektivt riktiga (Lerwall, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen i JO – Lagarnas väktare, 2009, s. 233).

En bestämmelse som anger att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk finns även i 5 § förvaltningslagen (2017:900). I förarbetena till den bestämmelsen tydliggörs att kravet på saklighet och opartiskhet inbegriper ett krav på respekt för allas likhet inför lagen. Genom bestämmelsen markeras t.ex. att diskriminering och andra former av obefogad särbehandling inte får förekomma då sådana åtgärder uppenbart strider mot objektivitetsprincipen (prop. 2016/17:180 s. 59 och 60).

6.2.3 Diskriminering av minoriteter

Av 2 kap. 12 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

Regleringen infördes efter förslag från 1973 års fri- och rättighetsutredning. Bestämmelsen fanns ursprungligen i 2 kap. 15 § RF och angav då att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon

medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

En av remissinstanserna hade kritiserat utredningens förslag och anförde att beslut från domstolar och förvaltningsmyndigheter borde omfattas av bestämmelsen. Det föredragande statsrådet ansåg emellertid att en sådan ändring knappast skulle medföra någon förstärkning av rättighetsskyddet. Föredraganden framhöll att det är en för vår rättsordning fundamental grundsats att myndigheterna inte får fatta andra beslut eller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som följer av gällande rättsregler. En grundlagsregel som förbjuder viss normgivning kommer således indirekt att träffa också de rättstillämpande organen. Mot den föreslagna utvidgningen kunde även invändas att en reglering som jämställer myndigheternas beslutsbefogenheter med de normgivande organens avseende möjligheterna till missgynnande särbehandling på grund av bl.a. ras, kan leda till missuppfattningen att myndigheterna är jämställda med lagstiftaren i fråga om möjligheten att efter fritt skön lägga sådana omständigheter till grund för beslut i gynnande riktning. Diskrimineringsförbudet fick därmed den utformning som föreslogs i betänkandet (prop. 1975/76:209 s. 99, 100 och 157).

Skyddet mot diskriminerande normgivning på grund av tillhörighet till viss minoritet gäller föreskrifter inom alla ämnesområden. Bestämmelsen innebär förbud mot föreskrifter som missgynnar någon för att han eller hon tillhör en minoritet. Otillåten särbehandling kan exempelvis ske genom regler som direkt tar sikte på minoriteten i fråga och medför att dennas situation i något hänseende blir sämre än majoritetens, eller genom föreskrifter som, med utslutande av en viss etnisk minoritet, ger förmåner åt befolkningens flertal. Föreskrifter som gynnar en minoritet eller missgynnar majoritetsbefolkningen omfattas däremot inte (a. prop. s. 157 och prop. 2009/10:80 s. 156). Bestämmelsen reglerar inte heller särbehandling på grund av att någon har ett visst medborgarskap (prop. 1975/76:209 s. 159 och 160).

Efter förslag från Grundlagsutredningen utmönstrades vid 2010 års reform av regeringsformen begreppet ras ur bestämmelsen. I utredningens betänkande framhölls att riksdagen har uttalat att det saknas vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen heller ingen grund för att använda ordet ras om människor. Vidare konstaterades att riksdagen har

gjort bedömningen att användandet av ordet ras i författningstext riskerar att underblåsa fördomar. Utredningen föreslog mot den angivna bakgrunden att begreppet ras skulle ersättas med uttrycket "annat liknande förhållande". Avsikten var emellertid inte att bestämmelsens tillämpningsområde skulle ändras. Med uttrycket annat liknande förhållande avses alltså framför allt föreställningar om ras (SOU 2008:125 s. 412 och 413 samt prop. 2009/10:80 s. 150–153).

2010 års reform av regeringsformen innebar vidare att förbudet mot diskriminering av minoriteter flyttades till 2 kap. 12 § RF, att begreppet medborgare togs bort för att tydliggöra att skyddet gäller både för svenska medborgare och andra som vistas i Sverige samt att skyddet utvidgades till att också omfatta sexuell läggning.

Med begreppet sexuell läggning avses homo-, bi- och heterosexuallitet. Då bestämmelsen utgör ett minoritetsskydd skyddas dock bara den som på grund av sin sexuella läggning tillhör en minoritet. Skyddet omfattar därför – i praktiken – inte diskriminering av heterosexuella. I förarbetena framhålls att lagar som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning framför allt rör äktenskap och föräldraskap, t.ex. är föräldrabalkens faderskapspresumtion inte tillämplig i fråga om registrerade partner och inte heller när ett barn föds i ett äktenskap mellan två kvinnor (a. prop. s. 154–156 och 252).

Av övergångsbestämmelserna till 2010 års ändringar framgår att utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning, sin giltighet tills vidare. Sådana föreskrifter får ändras även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2020 s. 3, som gällde en samebys rätt att upplåta jakt och fiske, klargjort att den omständigheten att en bestämmelse har motiverats på ett olämpligt sätt, inte innebär att denna är diskriminerande. Avgörande är i stället om medlemmarna i minoritetsgruppen genom bestämmelsen faktiskt kan komma att behandlas sämre än befolkningens flertal i en motsvarande situation.

6.2.4 Könnsdiskriminering

Enligt 2 kap. 13 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Regleringen infördes efter förslag från 1973 års fri- och rättighetsutredning och fanns ursprungligen i 2 kap. 16 § RF. Utformningen av förslaget kritiserades under remissbehandlingen – på motsvarande sätt som förbudet mot diskriminering av minoriteter – varvid det ifrågasattes om inte förbudet mot könnsdiskriminering uttryckligen även borde omfatta myndigheters beslut. Det föredragande statsrådet menade emellertid att de skäl som anförts mot att utvidga rasdiskrimineringsförbudet till att avse myndighetsbeslut även var giltiga avseende förbud mot könnsdiskriminering (prop. 1975/76:209 s. 101).

Förbudet mot könnsdiskriminering omfattar alla slags normer. Förbudet innehåller dock undantag för föreskrifter som dels utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, dels avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Särbehandlande föreskrifter som meddelas med stöd av undantagsreglerna betraktas inte som rättighetsbegränsningar och följer därmed de allmänna bestämmelserna om normgivningskompetensens fördelning som finns i 8 kap. RF (a. prop. s. 158).

Särbehandling som syftar till att på längre sikt öka jämställdheten mellan könen är exempelvis könskvotering vid intagning på viss utbildning och åtgärder för att inom arbetsmarknadspolitiken förmå arbetsgivare att anställa kvinnor i traditionellt manlig industri (SOU 1975:75 s. 117). Med tjänsteplikt som motsvarar värnplikt avses bl.a. vapenfri tjänst (se 3 kap. 16–22 §§ lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt samt a. prop. s. 158).

Vid 2010 års reform av regeringsformen togs begreppet medborgare bort och regleringen flyttades till 2 kap. 13 § RF.

När förbudet mot könnsdiskriminerande normgivning infördes i regeringsformen konstaterades att gällande rätt innehöll ett stort antal författningar som i olika hänseenden särbehandlar könen men som då inte kunde ändras eller upphävas. Det ansågs emellertid finnas ett väsentligt värde i att ny könnsdiskriminerande normgivning i huvudsak hindras och en förbudsregel förväntades även bli ett incitament att gallra ut befintliga regler om särbehandling (a. prop.

s. 101 och 169). Förbudet i 2 kap. 13 § RF är mot den angivna bakgrunden utformat så att det även omfattar könsdiskriminerande föreskrifter som var gällande vid bestämmelsens ikraftträdande men enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får även ändras, trots att ändringen innebär fortsatt särbehandling.

6.2.5 Åsiktsdiskriminering

I 2 kap. 20 § första stycket RF behandlas de fri- och rättigheter som, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, får begränsas genom lag. I 21 § anges de allmänna krav som måste vara uppfyllda för att en begränsning av en fri- och rättighet enligt 20 § ska godtas. Den sistnämnda paragrafen har följande lydelse.

Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förbudet mot åsiktsdiskriminering i 2 kap. 21 § tredje meningen RF ger uttryck för den grundläggande värderingen i samhället att ingen ska behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter (prop. 1975/76:209 s. 99). Regleringen fanns ursprungligen i 2 kap. 12 § andra stycket men flyttades till 2 kap. 21 § genom 2010 års reform av regeringsformen.

Med begreppet åskådning i tredje meningen avses ett någorlunda sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område (SOU 1975:75 s. 114).

1973 års fri- och rättighetsutredning framhöll att den av utredningen föreslagna bestämmelsen inte förbjuder föreskrifter som möjliggör ingrepp mot någon med anledning av handlingar som beskrivs med hjälp av rekvisit utan åskådningsanknytning men som i det särskilda fallet kan komma att drabba en viss åskådning. Det är exempelvis inte möjligt att med stöd av bestämmelsen hävda att straffstadgandet om hets mot folkgrupp är grundlagsstridigt därför

att det kan komma att användas mot anhängare av en politisk åskådning, vilken bygger på tankar om vissa rasers överlägsenhet över andra (a. bet. s. 114).

Enligt lagtexten är diskrimineringsförbudet enbart riktat till lagstiftaren, då begränsningsregeln i 2 kap. 20 § RF bara avser begränsningar genom lag. Det föredragande statsrådet framhöll emellertid att innebörden av bestämmelsen är att lagstiftaren inte kan besluta föreskrifter som möjliggör ingrepp i fri- och rättigheter enbart på grund av någons verkliga eller förmodade åskådning i politiska, religiösa eller andra – bl.a. konstnärliga eller vetenskapliga – frågor. Det är inte heller möjligt för en tillämpande myndighet att göra ingrepp i någons fri- och rättigheter enbart på grund av dennes åskådning. Det senare innebär enligt föredraganden att en myndighet inte enbart utifrån någons åskådning får dra slutsatsen att förutsättningarna för ingripande mot denne är uppfyllda (se t.ex. a. prop. s. 39 och 99, jfr SOU 1975:75 s. 114 och 203).

Enligt 2 kap. 25 § första stycket 10 RF kan diskrimineringsförbudet i 21 § tredje meningen begränsas genom lag för andra än svenska medborgare här i riket. I motiven klargörs att en utlännings politiska åskådning kan föranleda särbehandling enligt reglerna om ”politisk utvisning” och att regeringsformen därför måste tillåta att undantag föreskrivs i lag (SOU 1975:75 s. 175).

6.3 Skydd mot diskriminering i vanlig lag

6.3.1 Allmänt

Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller förbud mot diskriminering inom ett flertal i lagen särskilt angivna samhällsområden, såsom arbetsliv, utbildning samt hälso- och sjukvård.

Vidare finns exempelvis i lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning förbud mot diskriminering avseende sådana arbetstagare vid tillämpning av löne- och andra anställningsvillkor. I föräldraledighetslagen (1995:584) finns förbud mot missgynnande av arbets sökande eller arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledighet i vissa angivna situationer. En föräldraledig arbetstagare ska t.ex. normalt ha samma allmänna löneutveckling

och villkor i övrigt under ledigheten som när han eller hon arbetar fullt enligt sin normala arbetstid (prop. 2005/06:185 s. 123 och 124).

Förutom den civilrättsliga lagstiftningen finns även en straffrättslig bestämmelse om olaga diskriminering i brottsbalken.

6.3.2 Diskrimineringslagen

Allmänt

Diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009 och ersatte då jämställdhetslagen (1991:443) och sex andra diskrimineringslagar.¹ Diskrimineringslagen genomför följande direktiv.

- Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.
- Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.
- Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet.
- Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

¹ Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering samt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Diskrimineringslagstiftningen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor. Ytterst är lagstiftningen ett uttryck för det fria, demokratiska samhället och de värderingar som ligger till grund för samhällsordningen. Ett samhälle som bevakar alla människors lika värde är ett samhälle som ger alla möjligheter att utvecklas utifrån sina individuella egenskaper och förutsättningar samt efter sin förmåga och sina egna val (prop. 2007/08:95 s. 79).

Diskrimineringslagen gäller inom ett stort antal samhällsområden, bl.a. arbetslivet, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, hälso- och sjukvård, socialtjänst samt tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder till allmänheten. Det finns också ett särskilt förbud mot diskriminering som gäller för alla offentliganställda vid deras kontakter med allmänheten (2 kap. 17 §). Förbudets tillämpningsområde är begränsat till själva bemötandet och omfattar inte myndighetsutövning (SOU 2021:94 s. 136).

Lagen innehåller vidare bestämmelser om förbud mot repressalier och skyldighet att i vissa fall utreda påståenden om trakasserier. Enligt lagen är också arbetsgivare och utbildningsanordnare skyldiga att ha ett förebyggande arbete mot diskriminering och att främja lika rättigheter och möjligheter, s.k. aktiva åtgärder.

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över att diskrimineringslagen följs (4 kap. 1 §).

Förbud mot diskriminering

Diskrimineringslagen är i sin helhet tvingande till förmån för den som omfattas av skyddet mot diskriminering (1 kap. 3 §). Lagens regler är av minimikaraktär, vilket innebär att det är möjligt att sluta avtal eller på annat sätt ge förmåner som ligger på en högre nivå än enligt diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 485).

Enligt 1 kap. 1 § diskrimineringslagen har lagen till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

I samband med att diskrimineringslagen infördes ansåg regeringen att frågan om en lagstiftning utan begränsning till vissa, specifikt angivna diskrimineringsgrunder, en s.k. öppen lista, borde övervägas. Regeringen saknade dock tillräckligt underlag för att kunna bedöma lämpligheten av att införa fler grunder eller en öppen lista i lagstiftningen (prop. 2007/08:95 s. 109–111).

Det finns enligt 1 kap. 4 § diskrimineringslagen sex olika former av diskriminering: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.

Med direkt diskriminering menas att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Med begreppet missgynnande avses ett aktivt handlande eller en underlåtenhet att handla som kan sägas medföra skada eller nackdel för den enskilde, varvid det avgörande är den negativa effekten. Allt som normalt är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande utgör ett missgynnande (a. prop. s. 486 och 487).

I förarbetena till diskrimineringslagen betonas att det är tillräckligt att ett missgynnande har samband med en diskrimineringsgrund; det krävs således inte att det är ett missgynnande på grund av diskrimineringsgrunden. Om någon diskrimineras av skäl som har samband med personens egen anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna finns det ett orsakssamband. Ett sådant samband finns även om någon diskrimineras på grund av att personen felaktigt förmodas ha tillhörighet till någon av de skyddade grupperna. Även den situationen att någon har anknytning till någon annans tillhörighet till en diskrimineringsgrund omfattas, t.ex. om en hyresvärd nekar utyrning av en lägenhet till en person vars make eller sambo har en viss etnisk tillhörighet (a. prop. s. 489).

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer som omfattas av någon av diskrimineringsgrunderna. Detta gäller såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Med bristande tillgänglighet menas att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. De åtgärder som omfattas är sådana som är skäligen utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt andra omständigheter av betydelse. Med andra omständigheter av betydelse avses bl.a. om en åtgärd kan förväntas leda till att en person med en funktionsnedsättning får nytta av åtgärden (prop. 2013/14:198 s. 129).

Trakasserier är uppträdanden som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Trakasserier kan avse fysiskt, verbalt eller annat uppträdande (prop. 2007/08:95 s. 492).

Begreppet sexuella trakasserier avser uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet. Det som skiljer sexuella trakasserier från andra trakasserier är att uppträdandet är av sexuell natur (a. prop. s. 494).

Instruktion att diskriminera omfattar en order eller instruktion att diskriminera någon enligt någon av de andra diskrimineringsformerna som lämnas åt en person som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

I 2 kap. diskrimineringslagen finns olika former av undantagsregler från diskrimineringsförbudet. En särskild form av undantag tillåter s.k. positiva åtgärder som syftar till att främja jämställdhet eller lika rättigheter och möjligheter, exempelvis positiv särbehandling av kvinnor i samband med rekrytering för att uppnå en jämnare könsfördelning.

Ersättning m.m.

Enligt 5 kap. 1 § diskrimineringslagen ska den som bl.a. bryter mot diskrimineringsförbudet betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. Hela diskrimineringsersättningen går till den skadelidande. En arbetsgivare kan i vissa fall också

bli skyldig att utge ersättning för ekonomisk skada vid exempelvis förlorad lön. Om det finns särskilda skäl kan ersättningen sättas ned helt eller delvis. Arbetsgivaren har också ett principalansvar avseende vissa förbud mot diskriminering (5 kap. 2 §).

Diskrimineringsersättning har en dubbel funktion, den ska dels ersätta den kränkning som överträdelsen innebär, dels avskräcka från diskriminering. Högsta domstolen har benämnt de två komponenterna som upprättelseersättning respektive preventionspåslag (NJA 2014 s. 499).

Om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad, är det svaranden som ska visa att diskriminering inte har förekommit (6 kap. 3 § diskrimineringslagen). Bestämmelsen utgör en presumtionsregel (prop. 2007/08:95 s. 561 och NJA 2006 s. 170).

6.3.3 Olaga diskriminering

Olaga diskriminering regleras i 16 kap. 9 § brottsbalken. Enligt första stycket ska en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck genom att inte gå personen till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, dömas för olaga diskriminering. Motsvarande gäller enligt andra stycket för den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt den som är anställd i allmän tjänst eller har allmänt uppdrag.

För olaga diskriminering döms enligt tredje stycket även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han eller hon diskriminerar någon på grund av ovan angivna diskrimineringsgrunder genom att vägra personen tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

Diskrimineringsgrunderna för olaga diskriminering överensstämmer med vad som gäller vid hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken). Påföljden för olaga diskriminering är böter eller fängelse i högst ett år.

6.4 Internationella konventioner och europarätten

6.4.1 FN-konventioner och internationell sedvanerätt

Skyddet mot diskriminering och allas lika värde följer av ett antal FN-konventioner som Sverige har tillträtt och av den internationella sedvanerätten. I detta avsnitt följer en övergripande redogörelse för ett urval av dessa instrument.

1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Rättighetsförklaringen antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1948. Rättighetsförklaringen är inte juridiskt bindande men många av principerna som uttrycks i förklaringen speglar den folk-rättsliga sedvanerätten och är följaktligen på den grunden bindande för staterna.

Artikel 1 i rättighetsförklaringen anger att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Vidare är var och en enligt artikel 2 berättigad till alla rättigheter och friheter som omfattas av förklaringen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Ingen åtskillnad får heller göras på grund av den politiska, rättsliga eller internationella status som råder i det land eller det område som en person tillhör, vare sig detta land eller område är oberoende, står under förvaltarenskap, är icke-självstyrande eller är underkastat någon annan begränsning av sin suveränitet.

Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40)

Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering antogs av FN:s generalförsamling 1965. I artikel 1.1 behandlas vad som avses med begreppet rasdiskriminering. Rasdiskriminering definieras som varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst, nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter

och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42)

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter antogs av FN:s generalförsamling 1966. Den innehåller i huvudsak samma rättigheter som Europakonventionen.

Enligt artikel 2 åtar sig konventionsstaterna att respektera och tillförsäkra var och en som befinner sig inom konventionsstatens territorium och är underkastade dess jurisdiktion rättigheterna i konventionen utan åtskillnad av något slag såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Vidare föreskrivs i artikel 26 att alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende ska lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter bedömer staternas följsamhet mot konventionen. Kommittén granskade senast Sverige 2016. Sverige rekommenderades då bl.a. att se till att alla rättigheter som skyddas enligt konventionen får full verkan i den nationella lagstiftningen och för detta ändamål se över lagstiftningen i syfte att fullt anpassa den till konventionen (CCPR/C/SWE/CO/7).

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (SÖ 1971:41)

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter antogs av FN:s generalförsamling 1966. Enligt artikel 2.2 åtar sig konventionsstaterna att garantera att de i konventionen angivna rättigheterna utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8)

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor antogs av FN:s generalförsamling 1979.

I konventionen definieras uttrycket diskriminering av kvinnor såsom varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutande eller utövandet av dessa rättigheter och friheter (artikel 1).

Konventionen om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling 1989. Konventionen ratificerades av Sverige 1990 och artiklarna 1–42 gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag (1 § lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

Enligt artikel 2 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Detta gäller oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Vidare ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SÖ 2008:26)

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling 2006. Konventionen har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Av artikel 4 i konventionen framgår att konventionsstaterna åtar sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättningen.

ILO-konventioner

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO:s konventioner reglerar grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet. I sammanhanget kan följande konventioner särskilt nämnas.

- Konvention (nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.
- Konvention (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning.
- Konvention (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ.

6.4.2 Europakonventionen

Förbud mot diskriminering finns dels i artikel 1 i tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen, dels i artikel 14 i Europakonventionen. Förbudet skiljer sig åt då diskrimineringsförbudet i tilläggsprotokollet är generellt medan förbudet i artikel 14 är begränsat till övriga rättigheter i konventionen.

Artikel 1 i tilläggsprotokoll 12

Tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen innehåller ett generellt förbud mot diskriminering. I artikel 1 anges följande.

1. Åtnjutandet av varje rättighet som anges i lag skall säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

2. Ingen skall bli diskriminerad av en offentlig myndighet på någon grund såsom dem som nämnts under punkt 1.

Tilläggsprotokollets generella förbud mot diskriminering gäller vid åtnjutande av alla rättigheter, inklusive rättigheter enligt nationell lagstiftning. Protokollet har undertecknats av bl.a. Finland och Nederländerna men inte av Sverige. Tilläggsprotokoll 12 trädde i kraft den 1 april 2005.

I den röstförklaring som Sverige gav i samband med att protokollet antogs av Europarådets ministerkommitté i juni 2000 anges skälen till att Sverige lade ner sin röst vid omröstningen. Ett av skälen var att Sverige föredrog ett separat instrument som hade kunnat innehålla utförligare och mer detaljerade bestämmelser för att bekämpa diskriminering inom samhällsområden där diskriminering är mest förekommande och där den till slut kan bli ett hot mot den demokratiska samhällsordningen. Ett sådant instrument skulle få effekt så snart det har ratificerats och trätt i kraft. Vidare ansåg Sverige att det var oklart i vilken utsträckning protokollet tillåter staterna att vidta s.k. positiva åtgärder i syfte att främja jämställdheten mellan könen och jämlikheten mellan olika grupper i samhället (Ds 2001:10 s. 27).

Artikel 14 i Europakonventionen

Allmänt

I artikel 14 i Europakonventionen anges att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förbudet mot diskriminering är en central bestämmelse i Europakonventionen.

Artikel 14 utgör inte ett generellt förbud mot diskriminering utan ett skydd mot sådan diskriminering som har samband med någon av de skyddade fri- och rättigheter som garanteras i konventionen och dess tilläggsprotokoll. För att artikeln ska vara tillämplig krävs det inte att det också har skett en kränkning av en annan artikel i konventionen eller något av protokollen. Däremot måste handlingen kunna hänföras till tillämpningsområdet för någon av de andra artiklarna.

Europadomstolen konstaterade i avgörandet Rasmussen mot Danmark (nr 8777/79, dom den 28 november 1984) att artikel 14 kompletterar de andra materiella bestämmelserna i konventionen och protokollen. Artikeln har inte någon självständig betydelse ("independent existence") eftersom den bara har verkan i förhållande till "åtnjutandet av de fri- och rättigheter" som skyddas av andra bestämmelser. Även om tillämpningen av artikel 14 inte nödvändigtvis förutsätter en överträdelse av en annan rättighet – och artikeln i den meningen kan sägas ha en självständig betydelse – finns det enligt Europadomstolen inget utrymme för dess tillämpning om inte de fakta som är i fråga faller inom området för en eller flera av de andra bestämmelserna.

Grunderna för diskriminering som anges i artikel 14 är endast exemplifierande. Avgörande för frågan om diskriminering har förekommit på andra grunder än de uppräknade har i varje enskilt fall varit om de distinktioner som har gjorts, har varit rimliga och proportionerliga (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl., 2023, s. 688). Med begreppet ställning i övrigt avses enligt Europadomstolen skillnader baserade på en identifierbar, objektiv eller personlig egenskap eller "ställning", genom vilka personer eller grupper kan särbehandlas från varandra (Novruk m.fl. mot Ryssland, nr 31039/11 m.fl., dom den 15 mars 2016).

Artikel 14 skyddar alla personer som befinner sig inom en konventionsstats territorium. Avseende rätten att vistas respektive vara bosatt i ett land anses dock landets medborgare samt utlänningar tillhöra olika kategorier. Detta innebär att skillnader mellan dessa normalt inte är diskriminerande. Inte heller den omständigheten att medborgare från vissa länder behandlas mer förmånligt och i stor

utsträckning likställs med landets egna medborgare, exempelvis nordiska medborgare i Norden, anses utgöra diskriminering i förhållande till övriga länders medborgare på grund av att denna behandling är en del i ett internationellt samarbete (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl., 2023, s. 670).

Diskriminering

Innebörden av begreppet diskriminering har behandlats i Europadomstolens praxis och bygger på grundprinciperna att lika fall ska behandlas lika och att olika fall inte ska behandlas lika.

Det konventionsrättsliga diskrimineringsbegreppet omfattar förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Med direkt diskriminering avses en skillnad i behandling av personer i jämförbara eller tillräckligt likartade situationer, som baseras på en identifierbar egenkap eller status. Trakasserier och instruktioner att diskriminera kan ses som ett särskilt uttryck för direkt diskriminering (Europadomstolens guide till artikel 14 i Europakonventionen och artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 12, uppdaterad den 31 augusti 2024, punkt 34).

Indirekt diskriminering kan ta sig uttryck i oproportionerligt skadliga effekter av en allmän policy eller åtgärd som, även om den är formulerad i neutrala ordalag, har en särskilt diskriminerande effekt på en viss grupp. Skillnaden mot direkt diskriminering är således att fokus flyttas från skillnad i behandling till skillnad i effekt.

Vidare omfattar diskrimineringsbegreppet även diskriminering p.g.a. anknytning, vilket innebär att den som utsätts för diskriminering inte själv omfattas av diskrimineringsgrunden. Exempelvis konstaterade Europadomstolen i *Weller mot Ungern* (nr 44399/05, dom av den 31 mars 2009) att två barn hade utsatts för diskriminering till följd av att regeringen hade vägrat att betala ut moderskapsersättning till deras far. Modern saknade rätt till sådan ersättning eftersom hon inte var ungersk medborgare och fadern nekades den begärda ersättningen med motiveringen att denna bara betalades ut till mödrar. Manliga föräldrar som hade adopterat barn eller manliga vårdnadshavare hade emellertid rätt till ersättningen, men alltså inte biologiska fäder. Europadomstolen ansåg i avgörandet att barnen

hade utsatts för diskriminering på grund av faderns status som biologisk far.

Även underlåtenhet att vidta särskilda åtgärder för att exempelvis göra skäligen anpassningar för personer med funktionsnedsättning omfattas av diskrimineringsbegreppet.

Förekomsten av en negativ särbehandling eller en missgynnande effekt som kan kopplas till en skyddad grund eller grupptillhörighet är inte tillräckligt för att det ska vara fråga om diskriminering. I det s.k. belgiska språkmålet (nr 1474/62 m.fl., dom den 23 juli 1968) klargjorde Europadomstolen att likabehandlingsprincipen är kränkt om en åtskillnad inte har en objektiv och godtagbar grund. Frågan om en sådan grund finns måste bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar och med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. Av avgörandet framgår också att kravet på objektiv grund innebär att en olikhet i behandlingen vid utövandet av en i konventionen garanterad rättighet måste ha ett legitimt ändamål och att det klart måste framgå att det finns rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål man vill uppnå.

Europadomstolen har vid flera tillfällen funnit att s.k. positiv särbehandling för att komma till rätta med faktiska ojämlikheter mellan olika grupper har kunnat rättfärdigas; i vissa fall har även misslyckande med att försöka korrigera ojämlikhet genom olika behandling utgjort en överträdelse av artikel 14.

6.4.3 Reviderade europeiska sociala stadgan

Europarådets sociala stadga är en motsvarighet till Europakonventionen inom området för ekonomiska och sociala rättigheter. Stadgan tillkom 1961 och genomgick en omarbetning under början av 1990-talet (1996 års reviderade sociala stadga, SÖ 1998:35).

Stadgan innehåller ekonomiska och sociala rättigheter, bl.a. rätten till arbete, rätten till skälig lön och rätten till trygga och sunda arbetsförhållanden.

Artikel 20 behandlar rätten till lika möjligheter och lika behandling i frågor som rör anställning och yrkesutövning utan diskriminering på grund av kön. De rättigheter som anges i stadgan ska enligt artikel E säkerställas utan någon åtskillnad på grund av ras, religion,

politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller ställning i övrigt.

6.4.4 Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (SÖ 2014:13), den s.k. Istanbulkonventionen, syftar till att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bl.a. genom att stärka kvinnors ställning (artikel 1).

I ingressen till konventionen anges bl.a. att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling.

Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 4 att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra diskriminering bl.a. genom att förbjuda diskriminering av kvinnor och använda sanktioner när det är lämpligt.

6.4.5 Unionsrätten

Inledning

Principen om likabehandling och icke-diskriminering är en av unionsrättens grundläggande rättsprinciper.

Det följer av artikel 2 i EU-fördraget att unionen ska bygga på respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och 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.

EU-domstolen har framhållit att artikeln inte är en bestämmelse som endast anger en politisk inriktning eller politiska avsikter utan att bestämmelsen anger värden som utgör en del av själva identiteten

hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna (Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, mål C-156/21).

Av artikel 8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår att i all sin verksamhet ska unionen syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. Vidare anges i artikel 10 att vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska unionen söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

I EUF-fördraget anges också att inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden (artikel 18). Denna allmänna princip framgår även av artikel 21.2 i EU:s rättighetsstadga.

Likabehandlingsdirektiven

Unionsrätten innehåller ett antal likabehandlingsdirektiv som anger mer konkreta mål som EU-länderna måste nå, men där medlemsstaterna själva får bestämma på vilket sätt detta ska göras. Direktiven om likabehandling skiljer sig åt vad gäller skyddade grupper och de områden där diskriminering är förbjuden.

Ett viktigt gemensamt drag i likabehandlingsdirektiven är att medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig vara förfördelade alternativt ha lidit förlust eller skada på grund av att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem ska ha tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna i direktiven. Direktiven anger minimikrav, vilket innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är mer fördelaktiga när det gäller att upprätthålla principen om likabehandling.

Som nämnts i avsnitt 6.3.2 genomför diskrimineringslagen sex olika likabehandlingsdirektiv, nämligen direktivet mot etnisk diskriminering, arbetslivsdirektivet, direktivet om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga

om social trygghet, direktivet om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, direktivet om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare samt likabehandlingsdirektivet.

EU:s rättighetsstadga

Inledning

EU:s rättighetsstadga gäller för EU:s institutioner, organ och byråer samt för medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Begreppet ”tillämpar unionsrätten” omfattar enligt EU-domstolen även tillämpning av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (Åkerberg Fransson, mål C-617/10).

I artikel 20 anges att alla människor är lika inför lagen. Enligt EU-domstolens praxis innebär principen om likabehandling och icke-diskriminering, som stadfästas i artikel 20, att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (Nagy, mål C-21/10). Det krävs således inte att situationerna är identiska, utan endast att de är jämförbara. Bedömningen av om situationerna är jämförbara ska inte ske på ett allmänt och abstrakt sätt utan specifikt och konkret med avseende på den berörda förmånen.

EU-domstolen har klargjort att principen om likabehandling är en allmän EU-rättslig princip som är förankrad i artikel 20 i stadgan och att principen om icke-diskriminering i artikel 21.1 är ett särskilt uttryck för denna.

Artikel 21.1

I artikel 21.1 anges att all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Uppräkningen av diskrimineringsgrunder i artikeln är inte uttömmande.

Till skillnad mot artikel 14 i Europakonventionen utgör stadgans diskrimineringsförbud en fristående rättighet som gäller i situationer som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan.

I förklaringarna avseende stadgan (2007/C 303/02) understryks att artikel 21 inte skapar någon befogenhet att anta antidiskrimineringslagar på alla områden inom gränserna för unionens befogenheter och att artikeln inte heller innehåller ett övergripande förbud mot diskriminering på sådana vittomfattande områden.

I den mån artikel 21 i stadgan överensstämmer med artikel 14 i Europakonventionen, ska stadgans bestämmelse tillämpas i enlighet med konventionen på samma sätt som gäller för övriga rättigheter som motsvaras av konventionsrättigheter. Det föreligger dock inget hinder mot att unionsrätten föreskriver ett starkare skydd än vad konventionen kräver (artikel 52.3 i stadgan).

Rättighetsskyddet i stadgan är i första hand ett rättsligt skydd som tillförsäkras enskilda i förhållande till staten. EU-domstolen har emellertid alltsedan domen i Mangold (C-144/04) i flera avgöranden uttalat att olika skydd mot diskriminering gäller horisontellt och kan åberopas direkt i förhållanden mellan enskilda. Som exempel kan nämnas avgörandet i Egenberger (mål C-414/16) där EU-domstolen konstaterade att förbudet mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse är tvingande som en allmän princip i unionsrätten. Förbudet föreskrivs i artikel 21.1 i stadgan och är i sig tillräckligt för att ge enskilda en rätt som kan åberopas som sådan i en tvist på ett område som omfattas av unionsrätten. Domstolen framhöll också att med hänsyn till att artikel 21 har tvingande verkan skiljer sig den bestämmelsen i princip inte från olika bestämmelser i grundfördragen om förbud mot diskriminering på olika grunder, även när diskrimineringen följer av avtal mellan enskilda.

Diskrimineringsbegreppet definieras på likartat sätt i unionsrätten som i Europakonventionen. EU-domstolen har i avgörandet CHEZ Razpredelenie Bulgaria (mål C-83/14) behandlat indirekt diskriminering. Av avgörandet framgår att med begreppet ”skenbart neutrala” bestämmelser, kriterier eller förfaringssätt avses bestämmelser, kriterier eller förfaringssätt som är utformade eller som tillämpas på ett skenbart neutralt sätt, dvs. med beaktande av andra faktorer än den egenskap som är skyddad och som inte kan likställas med den egenskapen.

Inte enbart den som själv tillhör en skyddad grupp kan göra gällande diskrimineringsförbuden utan även den som diskrimineras på grund av anknytning till någon annan. Exempelvis ansåg EU-domstolen i målet Coleman (mål C-303/06) att en kvinna hade blivit diskriminerad på grund av sitt barns funktionshinder. Domstolen har också funnit att det inte krävs att det finns en identifierbar skadelidande för att diskrimineringsförbudet ska vara tillämpligt (se t.ex. Firma Feryn, mål C-54/07 och det s.k. Accept-målet, C-81/12).

Under vissa omständigheter kan särbehandling anses godtagbar. I princip motsvarar synen på vad som är befogat enligt unionsrätten vad som gäller enligt Europadomstolens praxis, även om det finns skillnader. I unionsrätten finns vissa begränsade undantag från förbuden mot direkt diskriminering. Vidare föreligger inte indirekt diskriminering om bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. Likabehandlingsdirektiven ger också som har nämnts uttrycklig möjlighet till positiv särbehandling under vissa förutsättningar.

6.5 Internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering

6.5.1 Allmänt

Enligt direktiven ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig. Undersökningen omfattar Danmark, Finland, Island, Norge, Estland, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland (se avsnitt 2.2 och bilaga 3).

Undersökningen visar att det i flertalet av de undersökta länderna finns ett generellt skydd mot diskriminering på konstitutionell nivå.

Av de undersökta länderna har Finland, Nederländerna och Spanien ratificerat tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen.

6.5.2 De nordiska länderna

I den danska grundlagen finns ingen bestämmelse som uttryckligen föreskriver ett förbud mot diskriminering.

Enligt artikel 65 i den isländska grundlagen ska alla vara lika inför lagen och åtnjuta mänskliga rättigheter oavsett kön, religion, åsikt, nationalitet, ras, hudfärg, ekonomi, härkomst och status i övrigt. I bestämmelsens andra stycke sägs att kvinnor och män ska åtnjuta lika rättigheter i alla avseenden.

I 98 § i den norska grundlagen stadgas att alla är lika inför lagen samt att ingen människa får utsättas för otillbörlig eller oproporcionerlig särbehandling.

I 6 § i den finska grundlagen stadgas följande.

Alla är lika inför lagen.

Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Barn skall bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

Bestämmelsen motsvarar 5 § i den tidigare regeringsformen (prop. RP 1/1998 rd s. 79). I förarbetena framhålls att bestämmelsen inte enbart uttrycker kravet på rättslig jämlikhet utan också tanken om faktisk jämlikhet. Regleringen i första momentet anger huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet. I stadgandet ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på lika bemötande i lika fall. Kravet riktas mot både rättstillämparen och lagstiftaren. Förteckningen av grunder för särbehandling i andra momentet är inte uttömmande. I samband med att regleringen infördes övervägdes om paragrafen i stället för att räkna upp diskrimineringsgrunder skulle förbjuda all diskriminering kategoriskt. Genom att katalogisera förbjudna grunder ansågs emellertid bestämmelsen bli mer informativ och antogs därmed även vara mer effektiv i praktiken. Med uttrycket annan orsak som anknyter till en person avses bl.a. samhällelig ställning, egen- dom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort. Med ursprung avses såväl nationellt och etniskt som samhälleligt ursprung. Uppräkningsomfattar inte ras och hudfärg eftersom sådana aspek-

ter anses ingå i begreppet ursprung. Förbudet mot diskriminering gäller även åtgärder som indirekt leder till åtskillnad. Paragrafen förbjuder emellertid inte all åtskillnad mellan människor. Avgörande är om det är möjligt att motivera åtskillnaden på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (prop. RP 309/1993 rd, s. 46–48).

6.5.3 Övriga länder

Av 12 § i den estniska grundlagen framgår att alla är lika inför lagen och att ingen får diskrimineras på grund av nationalitet, ras, hudfärg, kön, språk, ursprung, religion, politisk eller annan åsikt, tillgångar eller social status eller på någon annan grund.

Enligt artikel 1 i den nederländska grundlagen ska alla som befinner sig i Nederländerna behandlas på samma sätt under likvärdiga omständigheter. Vidare är diskriminering på grund av religion, livs-åskådning, politisk uppfattning, ras, kön, funktionshinder, sexuell läggning eller på någon annan grund inte tillåtet.

Enligt artikel 13 i den spanska grundlagen åtnjuter utlänningar i landet de allmänna friheter som följer av konstitutionens del I, kapitel 2, och som närmare föreskrivs i lagar, förordningar och traktater. När det gäller skyddet mot diskriminering särbehandlas dock spanska medborgare. Enligt artikel 14 är spanjorer lika inför lagen och får under inga omständigheter diskrimineras till följd av födelseort, ras, kön, religion, åsikter eller andra personliga eller sociala förhållanden. När det gäller utövandet av offentlig makt stadgas i artikel 149xviii att var och en ska åtnjuta likabehandling.

Storbritannien saknar skriven grundlag. Europakonventionen inkorporerades i Storbritanniens rättsordning genom Human Rights Act 1998. Genom denna är förbudet mot diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen en integrerad del av rättsordningen. Vidare innehåller de primära regelverken för Wales, Nordirland och Skottland särskilda bestämmelser om likabehandling.

I artikel 3 i den tyska grundlagen anges att alla är lika inför lagen, att män och kvinnor ska åtnjuta lika rättigheter och att staten aktivt ska verka för att säkerställa jämställdhet genom att eliminera existerande ojämlikheter samt att ingen ska bli gynnad eller missgynnad på grund av kön, härstamning, ras, språk, nationalitet, ursprung,

övertygelse, tro eller politiska åsikter och att ingen ska missgynnas på grund av funktionsnedsättning.

6.6 Kommitténs överväganden

6.6.1 Bör ett generellt skydd mot diskriminering införas i regeringsformen?

Kommitténs bedömning: Mot bakgrund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, lägger kommittén inte fram något förslag om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering.

Kommitténs uppdrag

Grundlagsskyddet mot könsdiskriminerande föreskrifter och föreskrifter som diskriminerar minoriteter är starkt. Det finns dock inte något skydd mot diskriminerande föreskrifter för alla i regeringsformen. En sådan skillnad i fråga om vilket skydd individen har mot diskriminerande föreskrifter kan enligt kommitténs direktiv anses vara orättfärdig. I direktiven framhålls vidare att det kan vara av principiell betydelse att ett skydd mot diskriminerande föreskrifter som gäller alla kommer till uttryck i grundlag.

Kommittén har i uppdrag att överväga om det i 2 kap. RF bör införas en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning samt överväga om ett utökat grundlagsskydd mot diskriminering även bör omfatta beslut av det allmänna.

Uppdraget omfattar inte att överväga om det finns skäl att exempelvis i de befintliga bestämmelserna i 2 kap. RF införa fler diskrimineringsgrunder eller överväga om regeringsformen bör innehålla ett skydd mot diskriminering vid åtnjutandet av någon av de i 2 kap. RF stadgade grundläggande fri- och rättigheterna (jfr artikel 14 i Europakonventionen).

Om en ny grundlagsbestämmelse ska införas i regeringsformen bör en utgångspunkt för utformningen vara att det skydd mot diskriminering som redan finns inte ska försvagas.

Allmänna utgångspunkter

Ett skydd mot diskriminering för alla och envar är en grundläggande rättighet som bl.a. erkänns i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Vidare understryks i EU-fördraget att 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 bl.a. mångfald, icke-diskriminering och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Skydd mot diskriminering finns i svensk rätt i flera olika regelverk. Det svenska skyddet är omfattande men inte heltäckande.

Grundlagsskyddet mot könsdiskriminerande föreskrifter och föreskrifter som diskriminerar vissa minoriteter är starkt men i 2 kap. RF finns alltså ingen regel som generellt har till ändamål att skydda var och en mot diskriminerande föreskrifter eller beslut.

Inte heller Europakonventionen innehåller ett generellt skydd mot diskriminering. Det skydd mot diskriminering som finns i artikel 14 är enbart tillämpligt i samband med åtnjutandet av en annan fri- och rättighet i konventionen eller dess tilläggsprotokoll. I tilläggsprotokoll 12 finns i och för sig ett generellt förbud mot diskriminering men Sverige har inte tillträtt det protokollet.

Däremot innehåller artikel 21 i EU:s rättighetsstadga ett fristående skydd mot diskriminering, som alltså inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan. Eftersom en omfattande del av lagstiftningen har sin grund i unionsrätten och då det dessutom finns ett mycket stort antal situationer där unionsrätten på annat sätt berörs, har stadgans diskrimineringskydd ett brett tillämpningsområde. De närmare gränserna för tillämpningsområdet är dock inte sällan svåra att fastställa, såväl för enskilda som för rättstillämparen.

Tidigare överväganden

Som redogjorts för i avsnitt 6.2.1 övervägdes frågan om ett mer omfattande grundlagsskydd mot diskriminering i samband med 1976 års reform av regeringsformens fri- och rättighetsregler.

1973 års fri- och rättighetsutredning framhöll att de legitima behoven av särbehandling är mångskiftande och svåröverblickbara. Det skulle därför vara en synnerligen besvärlig uppgift att konstruera ett mer omfattande diskrimineringsförbud som är bindande för lagstiftaren. Vidare skulle behoven av särbehandling, som man hade tvingats öppna upp för, leda till att skyddseffekten av en sådan reglering skulle bli ganska begränsad. Fri- och rättighetsutredningen menade att det inte var möjligt att ställa upp en grundlagsregel som generellt förbjuder lagstiftaren att göra skillnad mellan olika grupper av enskilda, om en sådan regel ska tolkas enligt sina ordalag. Efter som principen om likabehandling är central föreslog utredningen emellertid att denna skulle komma till uttryck i ett programstadgande. Dessutom föreslog utredningen att förbud mot särbehandling på grund av åskådning, ras och kön skulle införas (SOU 1975:75 s. 112–118).

I den efterföljande propositionen framhölls att det med hänsyn till de legitima behoven av särbehandlande lagstiftning varken torde vara möjligt eller lämpligt med en utvidgning av det skyddade området, utöver vad utredningen föreslog. Som svar på viss remisskritik beträffande förbuden mot ras- och könsdiskriminering underströks också att det knappast skulle medföra en förstärkning av rättighetskyddet att låta skyddet mot diskriminerande normgivning även omfatta domstolars och förvaltningsmyndigheters beslut. Vidare betonades att den för vår rättsordning fundamentala grundsatsen att myndigheter inte får fatta andra beslut eller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än som följer av gällande rättsregler innebär att en grundlagsbestämmelse som förbjuder viss normgivning indirekt kommer att träffa också de rättstillämpande organens verksamhet (prop. 1975/76:209 s. 98–101).

Kommitténs bedömning

Kommitténs uppdrag är alltså att överväga om en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning och beslut från det allmänna bör införas i 2 kap. RF.

Vid kommitténs diskussioner rörande frågan om ett generellt skydd mot diskriminering bör införas i regeringsformen har olika regleringsmodeller övervägts.

Olika alternativ kan tänkas för att införa en rätt till skydd mot diskriminering som skulle gälla för var och en. Eftersom missgynnande normgivning eller beslut är nödvändiga i en fungerande rättsstat, skulle ett generellt skydd mot diskriminering under alla förhållanden behöva konstrueras så att sådan lagstiftning och sådana beslut även fortsättningsvis kan vara tillåtna, på motsvarande sätt som gäller enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

För att inte försvaga det nuvarande grundlagsskyddet – som enbart medger undantag för föreskrifter som utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt – är kommittén av uppfattningen att ett eventuellt generellt grundlagsskydd mot diskriminering under alla förhållanden inte borde ersätta utan snarare komplettera de befintliga diskrimineringsbestämmelserna i 2 kap. RF.

Kommittén har alltså övervägt olika alternativ för att införa ett generellt skydd mot diskriminering i regeringsformen. En möjlighet vore att införa ett absolut förbud mot missgynnande men som bara hindrar sådana missgynnanden som exempelvis är orättfärdiga. Ett annat alternativ skulle kunna vara ett förbud mot missgynnande som får begränsas om det t.ex. är sakligt befogat eller det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl.

En grundläggande frågeställning är emellertid om det finns tillräckligt starka skäl för att utvidga regeringsformens diskrimineringskydd. Här kan olika betraktelsesätt anläggas.

Även om det är en grundläggande mänsklig rättighet för var och en att skyddas mot diskriminering innehåller 2 kap. RF alltså enbart ett förbud mot föreskrifter som missgynnar vissa minoriteter och könsdiskriminerande föreskrifter.

I samband med att de befintliga förbuden mot diskriminerande normgivning infördes i regeringsformen framhöll det föredragande statsrådet att det med hänsyn till de legitima behoven av särbehandlande lagstiftning varken torde vara möjligt eller lämpligt att utvidga de för lagstiftaren bindande diskrimineringsförbuden (prop. 1975/76:209 s. 98). Anledningen till att dessa bestämmelser är begränsade till föreskrifter som diskriminerar vissa minoriteter och könsdiskriminerande föreskrifter är alltså de legitima behoven av särbehandlande lagstiftning.

Även med beaktande av det ovan nämnda förarbetsuttalandet kan det hävdas att det finns anledning att ifrågasätta om det utifrån

principiella utgångspunkter är motiverat att olika individers rätt till skydd mot diskriminering skiljer sig åt. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att grundlagsskyddet mot diskriminerande föreskrifter inte gäller för var och en. En sådan åtskillnad mellan olika individers rätt till skydd mot diskriminering kan vara svår att förena med principen om alla människors lika värde.

Skyddet mot diskriminering är i dag i många fall beroende av om Europakonventionen eller unionsrätten är tillämplig i en viss situation. Ett generellt grundlagsskydd mot diskriminerande normgivning och beslut skulle stärka det konstitutionella skyddet mot diskriminering och göra skyddet mindre svåröverskådligt. En sådan reglering skulle också tydligt klargöra att den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter gäller i Sverige.

Ett generellt skydd skulle samtidigt innebära att normgivaren och rättstillämparen skulle underkastas begränsningar på områden som det befintliga skyddet mot diskriminering inte täcker.

Missgynnade föreskrifter anses ofta inte bara godtagbara utan även nödvändiga i en fungerande rättsstat, bl.a. på de ekonomiska och sociala områdena. Exempelvis görs i lagstiftningen ofta skillnad på personer p.g.a. ålder, såsom beträffande regler om barnbidrag respektive pension. Även om möjligheten att rättfärdiga exempelvis särbehandlande lagstiftning skulle motsvara det som redan gäller enligt Europakonventionen och unionsrätten, kan det likväl ifrågasättas om inte en sådan reglering skulle utgöra en för stor begränsning i normgivarens möjligheter att meddela missgynnade föreskrifter.

Det kan också hävdas att utrymmet för att diskriminera redan i dag är kringskuret av regeringsformens saklighetskrav och att ett införande av ett generellt förbud mot diskriminering därmed inte skulle leda till någon reell förstärkning av skyddet.

Det anförda illustrerar att frågan om ett generellt skydd mot diskriminering har flera olika dimensioner och att man kan närma sig frågan från olika utgångspunkter.

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för kommittén att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring.

Vid kommitténs diskussioner rörande frågan om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering har tillräckligt brett stöd för införandet av en sådan reglering inte kunnat nås.

Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering.

7 Grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap

7.1 Kommitténs uppdrag

I motsats till flera andra nordiska länder saknas det enligt svensk rätt en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder. Frågan har dock övervägts ett flertal gånger. Flera andra nordiska länder har också en möjlighet att under vissa förutsättningar återkalla medborgarskap för personer som har begått någon typ av mycket allvarlig brottslighet.

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne eller honom inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller emellertid inte för beslut att bevilja medborgarskap. Det kan enligt direktiven ifrågasättas om det är en rimlig ordning. I syfte att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter finns det enligt direktiven skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap. En möjlighet att återkalla medborgarskap för den som har fått sitt medborgarskap till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, såsom mutor, bör därför utredas för den som har dubbla medborgarskap.

Av samma anledning finns det enligt direktiven också skäl att utreda om grundlagsskyddet för medborgarskap bör begränsas för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet. Med utgångspunkt i intresset av att stärka det band som medborgarskapet representerar mellan medborgaren och staten, bör det utredas vilken slags brottslighet som är så allvarlig att ett

medborgarskap bör kunna återkallas för att skydda Sveriges vitala intressen (jfr artikel 7.1.d i den europeiska konventionen om medborgarskap, SÖ 2001:20).

Kommittén har mot den angivna bakgrunden i uppdrag att med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden utreda om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Kommittén ska i så fall lämna de förslag till grundlagsändringar som är motiverade.

Vidare ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig.

7.2 Begreppet medborgarskap

Med begreppet medborgarskap avses i rättslig mening det formella förhållandet mellan en individ och en stat i fråga om rättigheter och skyldigheter. Medborgarskapet kan sägas vara en rättslig kvalitet, till vilken lagstiftningen knyter vissa rättsverkningar.

Medborgarskapsbegreppet har både en formell och en materiell sida. Den formella sidan berör frågan vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska anses vara medborgare i en stat. Den materiella sidan handlar om medborgarskapets reella innebörd och rättsliga betydelse. Denna framgår normalt inte av medborgarskapslagstiftningen utan i den materiella lagstiftningen.

Enligt folkrätten bestämmer varje stat själv genom sin lagstiftning vilka personer som ska anses vara eller få bli dess medborgare. Ett medborgarskap ska dock bygga på något förhållande som innebär en naturlig samhörighet mellan staten och individen, såsom långvarig vistelse inom statens territorium.

7.3 Regeringsformens skydd för medborgarskapet

Skyddet för det svenska medborgarskapet finns reglerat i 2 kap. 7 § andra stycket RF. I bestämmelsen anges att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

Utgångspunkten i svensk medborgarskapslagstiftning var tidigare att dubbelt medborgarskap, alltså medborgarskap i två eller fler stater, i princip skulle undvikas.

Skyddet för det svenska medborgarskapet infördes ursprungligen i 8 kap. 1 § andra stycket RF efter förslag från Grundlagberedningen. I bestämmelsen angavs då att lag eller annan föreskrift inte får innebära att svensk medborgare skulle kunna landsförvisas eller hindras att återvända till riket eller att svensk medborgare som är bosatt här skulle kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Grundlagberedningen framhöll att det i princip inte ska vara möjligt att kringgå förbudet mot landsförvisning genom att beröva någon hans eller hennes medborgarskap (SOU 1972:15 s. 198 och 199). I den efterföljande propositionen betonades att huvudsyftet med stadgandet var att förhindra möjligheten att tysta obekväma företrädare för politiska minoriteter genom att förpassa dem ur landet. Genom ordet beröva markerades att det skulle vara fråga om att någon förklaras förlustig sitt medborgarskap utan personens uttryckliga samtycke (prop. 1973:90 s. 300 och 301).

Efter förslag från 1973 års fri- och rättighetsutredning utvidgades medborgarskapsskyddet till att även omfatta svenska medborgare som någon gång har varit bosatta i riket. Regleringen överfördes i samband härmed till 2 kap. 7 § andra stycket RF (SOU 1975:75 s. 142 och prop. 1975/76:209 s. 121 och 122).

Skyddet för medborgarskapet förstärktes ytterligare på förslag av Rättighetsskyddsutredningen. Det ansågs angeläget att grundlagsskyddet mot förlust av medborgarskap så långt som möjligt gäller även för medborgare som utan eget initiativ eller egen önskan innehar medborgarskap också i annan stat. Skyddet utvidgades därför så att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket fick berövas sitt medborgarskap i annat fall än då personen samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst,

blivit medborgare i annan stat. Från huvudregeln föreskrevs dock två undantag. Undantagen innebar dels att det beträffande barn under arton år fick föreskrivas att barnet i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, dels att det i enlighet med överenskommelse med annan stat fick föreskrivas att den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid arton års ålder eller senare (SOU 1978:34 s. 171 och 172 samt prop. 1978/79:195 s. 57–59).

Stråvan att undvika dubbelt medborgarskap övergavs i samband med antagandet av lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) (SOU 1999:34 s. 212–217 och prop. 1999/2000:147 s. 25).

Med anledning av den ändrade inställningen till dubbelt medborgarskap togs – genom 2010 års reform av regeringsformen – bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket RF bort som möjliggjorde ett regelverk som syftade till att dubbla medborgarskap skulle undvikas. I samband härmed ändrades även bestämmelsen språkligt på så sätt att ordet ”berövas” ersattes med ”fråntas” (SOU 2008:125 s. 753 och 754 samt prop. 2009/10:80 s. 149, 150 och 250).

Det nuvarande skyddet för medborgarskapet i 2 kap. 7 § andra stycket RF innebär att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt svenska medborgarskap annat än under den förutsättning som anges i bestämmelsen, nämligen om det finns föreskrifter om att barn under 18 år i medborgarskaps-hänseende ska följa föräldrarna eller en av dem. En sådan bestämmelse finns i dag i 14 § medborgarskapslagen.

7.4 Lagen om svenskt medborgarskap

7.4.1 Allmänt

I medborgarskapslagen regleras hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare (1 § andra stycket). Utöver de regler om medborgarskap som finns i medborgarskapslagen finns detaljerade föreskrifter om procedur och formalia i medborgarskapsförordningen (2001:218).

Medborgarskapslagen trädde i kraft den 1 juli 2001 då lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap upphörde att gälla.

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på härstamningsprincipen, vilken innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för ett barns medborgarskap, och principen att statslöshet ska undvikas (prop. 1999/2000:147 s. 15–17).

Den nu gällande medborgarskapslagen skiljer sig från 1950 års lag bl.a. på så sätt att det enligt den nuvarande lagen fullt ut är möjligt att ha dubbla medborgarskap. Den tidigare gällande principen om att dubbelt medborgarskap som regel borde undvikas var dock inte undantagslös. Exempelvis fick ett barn dubbelt medborgarskap om barnet vid födseln förvärvade svenskt medborgarskap från någon av föräldrarna i enlighet med medborgarskapslagens bestämmelser och barnet föddes i ett land som tillämpar territorialprincipen (SOU 1999:34 s. 137–141).

I medborgarskapslagens s.k. portalparagraf anges att det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige. Vidare representerar medborgarskapet det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen (1 § första stycket).

7.4.2 Förvärv av svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap kan förvärvas på tre olika sätt: automatiskt, efter anmälan och efter ansökan (naturalisation). När förvärvet sker automatiskt behöver inte något administrativt förfarande vidtas. Vid förvärv av medborgarskap efter anmälan eller ansökan krävs däremot beslut av myndighet eller domstol.

För närvarande utreds frågan om det ska införas skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap. I uppdraget ingår bl.a. att ta ställning till om anmälningsförfarandet kan utmönstras för vissa grupper (dir. 2023:129 och 2024:63).

Automatiskt förvärv

Kriterierna för förvärv av medborgarskap automatiskt vid födseln och genom adoption regleras i 2–4 §§ medborgarskapslagen.

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet är svensk medborgare eller en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död (2 §). Ett hittebarn som anträffas i Sverige anses som svensk medborgare till dess något annat blir känt (3 §).

När det gäller förvärv av medborgarskap genom adoption gäller att ett barn som inte har fyllt tolv år och som adopteras av en svensk medborgare blir svensk medborgare om barnet adopteras i något av de nordiska länderna eller adopteras genom ett utländskt beslut som gäller i Sverige enligt vissa lagar (4 §).

Vidare kan barn som biperson till förälder under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap automatiskt i och med att föräldern blir svensk medborgare efter anmälan enligt 6–9 §§ (10 §).

Förvärv efter anmälan

Förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan regleras i 6–9, 18 och 19 §§ medborgarskapslagen.

Anmälningsförfarandet gäller för statslösa barn födda i Sverige (6 §), barn under 18 år (7 §), unga vuxna mellan 18 och 21 år (8 §), vissa personer över 18 år som vill återfå sitt svenska medborgarskap (9 §) samt nordiska medborgare (18 och 19 §§). Bestämmelserna avseende nordiska medborgare grundar sig på avtalet om medborgarskap mellan de nordiska länderna (SÖ 2012:6).

Förvärv av medborgarskap efter anmälan innebär att en person blir svensk medborgare om vissa formella krav är uppfyllda vid tidpunkten för beslutet eller vid anmälningsstillfället för den som vid anmälningsstillfället antingen har fyllt 18 men inte 21 år eller är nordisk medborgare.

De formella krav som anges i 6–9 §§ är att den enskilde ska ha permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under en viss angiven tid. Det finns dock undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för personer upp till 21 år (6 och 8 §§). Ytterligare undantag finns för medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Vid tillämpningen av lagen ska dessutom uppehållsrätt och

uppehållsstatus under vissa förutsättningar likställas med ett permanent uppehållstillstånd (20 §).

Barn får under vissa förutsättningar automatiskt svenskt medborgarskap i och med att en förälder blir svensk medborgare genom anmälan enligt 6–9 §§ (10 §). Bestämmelsen gäller även nordiska medborgares barn enligt 18 och 19 §§.

Bestämmelserna i 7–10 §§ ändrades den 1 oktober 2024, varvid det för förvärv respektive återvinning av medborgarskap för alla som har fyllt 15 år, med några undantag, infördes krav på att det görs sannolikt att personens uppgivna identitet är riktig. Vidare infördes det krav på att den enskilde inte

- är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet som inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,
- är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet utanför Sverige som enligt svensk lag inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,
- bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet eller
- har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattar systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till dels lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, dels lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap finns det vissa ytterligare möjligheter att förvärva medborgarskap genom anmälan, det gäller bl.a. för personer som har förlorat sitt svenska medborgarskap före 2001.

Förvärv efter ansökan (naturalisation)

Enligt 11 § medborgarskapslagen kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt 18 år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om nordiska medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller är att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),
 - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Om kriterierna i 11 § är uppfyllda kan ansökan beviljas. Det finns emellertid inte någon absolut rätt att beviljas svenskt medborgarskap genom naturalisation, även om sökanden uppfyller kraven i paragrafen. Det är i stället fråga om en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte (prop. 1997/98:178 s. 15). Högsta förvaltningsdomstolen har också konstaterat att förvärv av svenskt medborgarskap genom en ansökan inte är en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen (HFD 2021 not. 8).

För att den sökandes identitet ska anses vara styrkt krävs att det råder klarhet om sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap. Som angetts tidigare finns det vissa undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd (20 §). Kravet på hemvist innebär att personen ska ha bott i landet legalt och oavbrutet (prop. 1997/98:178 s. 9 och 15).

Det s.k. vandelsvillkoret i punkten 5 betyder att sökanden ska ha haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Tyngdpunkten i den prövningen avser en bedömning av sökandens framtida levnadssätt mot bakgrund av personens tidigare sätt att leva (prop. 1994/95:179 s. 57).

Frågan om tidigare brottslighet är diskvalificerande beror på tidpunkten för brottet och brottets art (prop. 1968:158 s. 84 och 85). Också en misstanke om brott kan läggas till grund för bedömningen av om en sökande har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt (MIG 2013:10). Även brottslighet som har begåtts utomlands beaktas vid prövningen, om inte gärningen är straffri i Sverige.

Vidare kan även annan misskötsamhet än kriminalitet medföra att en sökande inte bedöms uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. Det kan gälla exempelvis underlåtenhet att betala förfallna skulder och avgifter och att sökanden förekommer hos Kronofogdemyndigheten (jfr MIG 2016:12).

I 12 § finns undantag från villkoren för naturalisation. Dispens kan enligt paragrafens första stycke medges om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller om det annars finns särskilda skäl till det. Med särskilda skäl avses exempelvis att Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare (prop. 1999/2000:147 s. 49). En sökande som inte kan styrka sin identitet får enligt andra stycket endast naturaliseras om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

När en person blir svensk medborgare genom naturalisation ska det enligt 13 § bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under 18 år ska förvärva svenskt medborgarskap.

7.4.3 Förlust av svenskt medborgarskap

Regler om förlust av svenskt medborgarskap genom preskription finns i 14 § första stycket medborgarskapslagen. I den bestämmelsen anges att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig har haft hemvist i Sverige och inte heller har varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet.

Om förutsättningarna är uppfyllda inträder automatiskt förlust av det svenska medborgarskapet vid 22 års ålder. Regleringen syftar till att förhindra att barn till svenska medborgare som är bosatta utomlands får behålla sitt svenska medborgarskap i flera generationer, trots att samhörigheten med landet har gått förlorad. Exempelvis

kan en längre tids vistelse i ett land, oberoende av syftet, i regel vara ägnad att knyta personen till landet (SOU 1949:45 s. 66). Preskriptionsregeln är inte tillämplig på svenska medborgare som under sammanlagt minst sju år har haft hemvist i något av de nordiska länderna (17 §).

Även om förutsättningar för preskription föreligger, får det medges att medborgarskapet behålls om den svenska medborgaren ansöker härom innan han eller hon har fyllt tjugotvå år (14 § andra stycket). En person som försummat att ansöka om bibehållande av sitt svenska medborgarskap kan i stället ansöka om naturalisation.

Enligt artikel 20 i EUF-fördraget är varje person som är medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare. EU-domstolen har i avgörandet X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet (mål C-689/21) konstaterat att artikel 20 i EUF-fördraget, jämförd med artikel 7 i EU:s rättighetsstadga, ska tolkas så att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken dess medborgare, som är födda utanför landet, aldrig har varit bosatta där och inte har uppehållit sig där under omständigheter som visar på faktisk anknytning till denna medlemsstat, förlorar medborgarskapet i den medlemsstaten enligt lag vid 22 års ålder. Domstolen uttalade dock att det ska finnas en rimlig tidsfrist för att inge en ansökan så att de behöriga myndigheterna kan bedöma om följderna av förlusten är proportionerliga och, i förekommande fall, huruvida medborgarskapet ska bestå eller återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*). En sådan frist ska vara rimlig och sträcka sig utöver den tidpunkt då den berörda personen uppnår denna ålder och får först börja löpa när vederbörande har informerats om att han eller hon har förlorat sitt medborgarskap eller om att detta är nära förestående, samt om rätten att inom denna frist ansöka om att få behålla eller återfå medborgarskapet.

Mot bakgrund av EU-domstolens avgörande har en utredare fått i uppdrag att överväga om den svenska regleringen av förlust av medborgarskap behöver ändras för att överensstämma med unionsrätten (dir. 2024:63).

När någon förlorar sitt svenska medborgarskap genom preskription, leder det även till förlust av svenskt medborgarskap för barn som genom honom eller henne har förvärvat sitt medborgarskap. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt

svenska medborgarskap även från honom eller henne (14 § tredje stycket).

Förlust av svenskt medborgarskap sker inte om detta skulle leda till att personen blir statslös (14 § fjärde stycket). Med en statslös person avses enligt förarbetena till medborgarskapslagen någon som är ofrivilligt statslös, dvs. som inte själv har vidtagit några åtgärder för att bli statslös. En persons eventuella möjligheter att bli medborgare i ett annat land påverkar inte bedömningen om denne ska anses vara statslös (prop. 1999/2000:147 s. 77).

7.4.4 Befrielse från svenskt medborgarskap

Den som är eller vill bli utländsk medborgare får enligt 15 § första stycket medborgarskapslagen efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Sedan den 1 oktober 2024 får befrielse vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap (prop. 2023/24:107).

Den som har hemvist i Sverige får också vägras befrielse om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot svenska staten, exempelvis om avsägelsen skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnande hit vid misstanke om brottslighet i Sverige. Vidare kan särskilda skäl föreligga om sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap, vilket innebär att personen inte längre omfattas av skyldigheten att fullgöra värnplikt. Det ankommer på de tillämpande myndigheterna att i varje enskilt fall pröva om det föreligger sådana omständigheter som kan utgöra särskilda skäl för att vägra någon med hemvist i Sverige befrielse från det svenska medborgarskapet (prop. 1999/2000:147 s. 57).

I 15 § andra stycket anges att om sökanden inte redan är utländsk medborgare ska – som villkor för befrielsen – krävas att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land.

Som förutsättning för barns befrielse från svenskt medborgarskap krävs att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa, varvid hänsyn ska tas till barnets åsikter med beaktande av barnets ålder och mognad. Om barnet har fyllt tolv år krävs dessutom att barnet samtycker till befrielsen, om han eller hon inte är varaktigt

förhindrad att lämna samtycke på grund av sjukdom eller något annat liknande förhållande (15 a §).

Ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap ska återkallas om det vid tidpunkten för beslutet fanns hinder mot befrielse och särskilda skäl inte talar emot att beslutet återkallas (15 b §).

7.4.5 Bestämmelser om förfarandet

Migrationsverket prövar ärenden om svenskt medborgarskap efter anmälan eller ansökan (22 § medborgarskapslagen och 6 § medborgarskapsförordningen). Om Säkerhetspolisen föreslår att en ansökan eller anmälan ska avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet ska ärendet handläggas som ett s.k. säkerhetsärende. Beslut enligt medborgarskapslagen får överklagas till migrationsdomstol. Undantag gäller dock för beslut i säkerhetsärenden, som i stället överklagas hos regeringen (27 § medborgarskapslagen).

Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten dels vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen, dels vid prövningen i anmälningsärenden om någon bl.a. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet (7 a § medborgarskapsförordningen).

Anmälningar och ansökningar enligt medborgarskapslagen ska göras skriftligen på formulär som fastställs av Migrationsverket. Den som gör en anmälan eller ansökan ska på heder och samvete bekräfta att de uppgifter som lämnas är sanna (2 § första stycket medborgarskapsförordningen). Osanna uppgifter eller förtigande av sanningen kan föranleda straffansvar (15 kap. 10 § brottsbalken).

Vid ansökan om svenskt medborgarskap för vuxna ska sökanden t.ex. uppge sina personuppgifter, inklusive uppgift om personen tidigare har uppgett annat födelsedatum, namn eller medborgarskap än som anges i ansökan. Vidare ska bl.a. eventuella barn under 18 år som bor i Sverige och som sökanden vill ska bli svenska medborgare anges, personuppgifter för make, maka, registrerad partner eller sambo, identitetshandlingar, om sökanden har begått brott och varit med i en grupp eller en organisation som har begått systematiska, omfattande och grova övergrepp mot andra människor, eventuella

vistelser utanför Sverige de senaste fem åren samt försörjning och sysselsättning (Migrationsverkets blankett 316011).

Vilka uppgifter som ska lämnas vid anmälan om svenskt medborgarskap skiljer sig till viss del åt beroende på vem som anmälan gäller. Exempelvis ska en nordisk medborgare uppge eventuella frihetsberövanden de senaste fem åren (Migrationsverkets blankett 306031). För icke nordiska medborgare gäller att den som har fyllt 15 år och som inte är ett statslöst barn som är fött i Sverige, ska ange om man har begått brott och varit med i en grupp som utövat systematiska, omfattande och grova övergrepp mot andra människor (Migrationsverkets blanketter 315011, 318011, 319011 och 321011). Med undantag för nordiska medborgare och statslösa barn som är födda i Sverige ska vid anmälan om svenskt medborgarskap anges om det tidigare uppgetts ett annat födelsedatum, namn eller medborgarskap än det som anges i anmälan.

7.5 Omprövning av medborgarskapsbeslut

Ett beslut om beviljande av svenskt medborgarskap är ett förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut som har fått laga kraft är definitivt i den meningen att det inte kan överklagas.

För de flesta förvaltningsbeslut gäller däremot inte någon generell orubblighetsprincip. Normalt kan betungande beslut ändras i både mildrande och skärpande riktning. Inte heller ett avslagsbeslut hindrar myndigheten från att på nytt pröva en ansökan.

När det gäller gynnande beslut är huvudregeln i stället att dessa inte kan ändras till nackdel för en enskild part. Undantag gäller om det av beslutet eller de föreskrifter som beslutet grundats på framgår att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]). I specialförfattningar kan det dock förekomma avvikande reglering (4 § samma lag). Sådana föreskrifter ger typiskt sett ett vidare utrymme att ändra gynnande beslut.

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket RF får, som framgått tidigare, ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap, annat än under den förutsättning som anges i

bestämmelsen. Det går därför inte att återkalla ett beslut om medborgarskap med hänvisning till principen om att ett gynnande förvaltningsbeslut kan återkallas därför att det på grund av vilseledande uppgifter har blivit felaktigt.

Vissa fel kan emellertid vara så väsentliga att de medför att beslutet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer betraktas som en nullitet. Att ett beslut är en nullitet innebär att det fränkänns sina avsedda rättsverkningar, både verkställbarhet och rättskraft. Beslutet kommer i sådant fall att betraktas som obefintligt.

Vilka fel som ska medföra nullitet finns inte reglerat utan avgörs i rättstillämpningen från fall till fall. För att ett beslut ska medföra nullitet krävs att felet är både väsentligt och uppenbart. Enbart grova och avgörande fel kan få nullitetsverkan och dessutom krävs att felaktigheten är odiskutabel. För att avgöra vilka fel som kan leda till nullitet kan inte enbart felets beskaffenhet beaktas utan även dess innebörd; den enskildes trygghet leder till att utrymmet för att ge ett fel nullitetsverkan är mindre vid gynnande beslut jämfört med betungande beslut. Vid bedömningen av om ett beslut är en nullitet måste hänsyn också tas till vilket organ som har att pröva giltighetsfrågan. Ett underordnat verkställighetsorgan har mindre frihet att ompröva ett besluts giltighet än en domstol eller en sidos- eller överordnad förvaltningsmyndighet.

Frågan om nullitet har behandlats i flera utrednings- och lagstiftningsärenden angående medborgarskap. Utvisningsutredningen menade att det i allmänhet är uteslutet att med återopande av nullitet fränkänna ett beslut om naturalisation dess rättsverkningar på grund av de betydande rättsverkningar som ett sådant beslut har. Möjligen skulle bedömningen kunna bli en annan om beslutet avsåg en annan existerande person än den som sökt naturalisation eller om beslutet saknade reell betydelse (SOU 1994:33 s. 38).

I samband med lagstiftningsarbetet med 2001 års medborgarskapslag framhöll Lagrådet att frågan om när ett beslut om svenskt medborgarskap eventuellt kan anses som en nullitet måste belysas närmare, bl.a. så att regleringens förenlighet med regeringsformen kan bedömas (prop. 1999/2000:147 s. 135). Regeringen angav med anledning av Lagrådets yttrande att det i tidigare lagstiftningssammanhang har diskuterats om det borde införas en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation som beviljats på felaktiga eller falska grunder men att något förslag härom inte har

lagts fram. Enligt regeringen fick frågan om ett sådant beslut kunde anses som en nullitet avgöras i rättstillämpningen, mot bakgrund av förvaltningsrättsliga principer och med beaktande av bestämmelsen i 2 kap. 7 § RF (a. prop. s. 47).

I betänkandet Omprövning av medborgarskap konstateras att eftersom ett beslut om svenskt medborgarskap är ett gynnande förvaltningsbeslut med långtgående rättsverkningar, torde ett sådant beslut ytterst sällan kunna anses ha sådana brister att det ska anses vara en nullitet. Frågan om man kan komma till rätta med ett felaktigt beslut om medborgarskap genom att inte tillämpa det, bör även fortsättningsvis avgöras i rättstillämpningen (SOU 2006:2 s. 151–153).

Högsta förvaltningsdomstolen har därefter, i avgörandet RÅ 2006 ref. 73, prövat frågan om Skattemyndighetens registrering av medborgarskap i ett visst fall var korrekt. Målet gällde ett barn som föddes i USA inom ett äktenskap mellan en svensk och en brittisk medborgare. I enlighet med då gällande medborgarskapslag förvärvade barnet svenskt medborgarskap vid födseln på grund av pappans svenska medborgarskap. När barnet och hans mamma senare flyttade till Sverige registrerades barnet som svensk medborgare. Faderskapet upphävdes därefter av svensk domstol, varvid Skattemyndigheten ändrade barnets medborgarskap och registrerade honom i stället som medborgare i Storbritannien. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att regeringsformens bestämmelser i princip utesluter, bortsett från de situationer som särskilt lagreglerats, att någon mot sin vilja fråntas sitt svenska medborgarskap. Detta innebär enligt domstolen att det inte fanns några möjligheter att återkalla ett beslut om medborgarskap som har meddelats på grundval av felaktiga uppgifter eller annars på felaktigt sätt. Det kunde vidare inte komma i fråga att i vissa situationer bringa ett svenskt medborgarskap att upphöra genom att fingera att något medborgarskap aldrig har kommit till stånd. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen medförde således inte domen i faderskapsmålet att barnet förlorade sitt svenska medborgarskap och Skattemyndighetens åtgärd att ändra uppgiften om medborgarskap var därför felaktig.

I ett efterföljande skadeståndsmål tillerkändes mannen skadestånd av Högsta domstolen för den tid han hade varit berövad sina rättigheter som medborgare (NJA 2014 s. 323).

7.6 Sveriges internationella åtaganden på området

7.6.1 Allmänt

Folkrätten består av regler och principer som reglerar hur stater och vissa andra internationella aktörer ska samarbeta och agera gentemot varandra. Folkrätten baseras främst på sedvanerätt och internationella överenskommelser. Sådana kan ha flera olika benämningar såsom konvention, stadga, avtal, protokoll eller det folkrättsliga samlingsbegreppet traktat.

Sedvanerätten binder alla stater och internationella organ oberoende av deras anslutning till vissa konventioner. Sedvanerätten uppkommer genom att staters gemensamma handlingssätt utvecklar sig till en sedvana som staterna betraktar som juridiskt bindande. Traktater är till skillnad från sedvanerätten endast bindande för de stater som har anslutit sig till den aktuella överenskommelsen.

1969 års Wienkonvention om traktaträtten (SÖ 1975:1) innehåller en omfattande reglering av frågor rörande internationella överenskommelsers ingående, tolkning och tillämpning, ändring, ogiltighet och upphörande. Den innebär en kodifiering av de internationella sedvanerättsreglerna på området men också en precisering och komplettering av dessa i många avseenden där de varit omstridda eller osäkra (prop. 1974:158 s. 80).

Wienkonventionens tolkningsbestämmelser finns i artiklarna 31–33. I artikel 31 återfinns den allmänna regeln om tolkning. I artikel 32 regleras användningen av de s.k. supplementära tolkningsmedlen och i artikel 33 samlas bestämmelser avseende traktater som har bestyrkts på flera språk.

Enligt Wienkonventionens allmänna regel om tolkning ska en traktat tolkas ärligt (*in good faith*) i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte (artikel 31.1).

I sammanhanget ingår vid tolkningen av en traktat, förutom texten inklusive dess preambel och bilagor, dels överenskommelser rörande traktaten som träffats mellan alla parter i samband med traktatens ingående, dels dokument som upprättats av en eller flera parter i samband med traktatens ingående och godtagits av de andra parterna som dokument sammanhörande med traktaten (artikel 31.2).

Sådana överenskommelser som träffas av parterna i samband med traktatens ingående är normalt i form av bl.a. undertecknande-

protokoll, kommentarer och förklarande rapporter som de statliga experter som utarbetar traktatens text kommer överens om och som antas samtidigt med den texten. Överenskommelser mellan parterna kan också vara i form av resolutioner från en internationell organisation, om fördraget har utarbetats under denna organisations överinseende. Relevant för tolkning är också avtal som uttryckligen ger vägledning om tolkningen av fördraget (Dörr och Schmalenbach, *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2 uppl., 2018, s. 591 och 592).

Utöver sammanhanget ska hänsyn tas till a) efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser; b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning; c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna (artikel 31.3). Vidare ska ett uttryck tilläggas en speciell mening, om det fastställts att detta var parternas avsikt (artikel 31.4).

Därefter kan de supplementära tolkningsmedlen, inbegripet förarbetena till traktaten och omständigheterna vid dess ingående, användas för att få bekräftelse på den mening som framkommer vid tillämpningen av artikel 31 eller för att fastställa en mening om tolkningen enligt artikel 31 är tvetydigt eller oklart, eller om resultatet är uppenbarligen orimligt eller oförnuftigt (artikel 32).

7.6.2 Förlust av medborgarskap enligt internationella konventioner

Konventionen om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12)

Konventionen om begränsning av statslöshet antogs av FN 1961. I ingressen framhålls att det är önskvärt att begränsa statslöshet genom internationella överenskommelser. De fyra första artiklarna syftar till att skapa möjlighet för den som är statslös att förvärva medborgarskap medan de fem följande artiklarna avser att förhindra att statslöshet uppstår.

Enligt artikel 8.1 ska en fördragsslutande stat inte beröva någon hans medborgarskap om det skulle göra vederbörande statslös. Genom en undantagsbestämmelse i artikel 8.2 (b) accepteras dock att medborgarskapet berövas någon – även om det leder till stats-

löshet – när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande.

Vidare får en fördragsslutande stat enligt artikel 8.3 (a) (ii) behålla rätten att beröva en person hans medborgarskap, även om det leder till statslöshet, om staten vid tiden för undertecknande eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag, om vederbörande i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten har uppfört sig på sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen.

I maj 2020 antog FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9 i FN:s konvention om begränsning av statslöshet.¹ UNHCR har utfärdat riktlinjerna i enlighet med deras mandat att ta itu med statslöshet och riktlinjerna är främst avsedda att hjälpa stater, UNHCR och andra aktörer att tolka och tillämpa dessa artiklar. Artiklarna ska tolkas ärligt och i enlighet med den gängse meningen av uttrycken sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av konventionens ändamål och syfte.

I riktlinjerna framhålls att artiklarna 8.2 och 8.3 utgör undantag från det generella förbudet mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap om åtgärden leder till statslöshet och att dessa undantag ska tolkas restriktivt. Vidare anges att berövande av medborgarskap inte är tillåtet på grund av osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande, om medborgarskapet skulle ha förvärvats även om felaktigheterna eller förtigandet inte hade skett. Vid prövningen bör arten eller allvaret av bedrägeriet eller de felaktiga uppgifterna vägas mot konsekvenserna av att frånta medborgarskapet, inklusive statslöshet. Den tid som har förflutit mellan förvärvet och upptäckten av bedrägeriet bör också beaktas (punkterna 46, 51 och 52).

Beträffande artikel 8.3(a)(i) respektive (ii) framhålls i riktlinjerna att varje individ som uppfyller kriterierna måste ha haft för avsikt att handla i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten. Lojalitetsplikten mot staten kan beskrivas som ett fast och konstant stöd för staten som helhet i motsats till en viss del av staten eller en viss regering vid en given tidpunkt. I avsaknad av tydliga bevis för att en person har avsett att handla i strid med sin lojalitets-

¹ Guidelines on statelessness no 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5–9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (HCR/GS/20/05).

plikt mot staten, får staten inte beröva personen hans eller hennes medborgarskap (punkt 57).

I UNHCR:s riktlinjer anges vidare att artikel 8.3(a)(ii) innebär mycket höga krav för att beröva medborgarskap som resulterar i statslöshet. Enligt riktlinjerna tyder den vanliga innebörden av termerna ”seriously prejudicial” och ”vital interests” på att beteenden som omfattas av detta undantag måste hota grunderna för och organisationen i staten. Begreppet ”seriously prejudicial” kräver att individen har kapacitet att negativt påverka staten. Vidare innebär begreppet ”vital interests” en högre tröskel än brott mot nationella intressen. Statens grundläggande funktion är att skydda statens integritet och yttre säkerhet samt att skydda statens konstitutionella grunder. Enligt riktlinjerna kan endast handlingar som allvarligt skadar denna funktion och andra vitala intressen motivera berövande av medborgarskap enligt artikel 8.3(a)(ii). Berövande av medborgarskap ska dock enbart användas när skydd av konventionsstatens vitala intressen inte kan uppnås genom andra mindre ingripande åtgärder. I riktlinjerna anges vidare att beroende på det inhemska sammanhanget kan vissa ”terrorist acts” omfattas av artikel 8.3(a)(ii) (punkterna 61, 62 och 64).

En fördragsslutande stat ska inte utnyttja den möjlighet att beröva medborgarskap som medgivits enligt artikel 8.2 eller 8.3 annat än i överensstämmelse med lag, som ska tillförsäkra vederbörande rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ (artikel 8.4). En fördragsslutande stat får inte heller beröva någon person eller grupp av personer deras medborgarskap på grund av vederbörandes ras eller av etniska, religiösa eller politiska skäl (artikel 9).

Om lagen i en fördragsslutande stat föreskriver förlust av medborgarskap för make eller barn såsom biperson till den som förlorar sitt medborgarskap, ska förlusten för bipersonen inträda endast om denna har eller förvärvar annat medborgarskap (artikel 6).

Konventionen inverkar inte på förmånligare bestämmelser i syfte att begränsa statslöshet, som kan finnas i fördragsslutande stats lagstiftning eller i annan konvention, traktat eller överenskommelse (artikel 13).

Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20)

Europeiska konventionen om medborgarskap, medborgarskapskonventionen, antogs den 6 november 1997 av Europarådet. Samma dag utfärdades en förklarande rapport till konventionen (Explanatory Report to the European Convention on Nationality). Europarådets förklarande rapporter utarbetas av den expertkommitté som har haft i uppdrag att ta fram den aktuella konventionen.² Som framgår av avsnitt 7.6.1 utgör en förklarande rapport ett instrument som enligt Wienkonventionen om traktaträtten kan användas som ett, bland flera, hjälpmedel vid tolkningen av bestämmelserna i en traktat. Den är med andra ord inte ensam avgörande för att ta ställning i tolkningsfrågor.

De flesta bestämmelser i medborgarskapskonventionen är inspirerade av ett stort antal bestämmelser i andra internationella instrument, såsom konventionen om begränsning av statslöshet, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och barnkonventionen. Medborgarskapsbestämmelserna i dessa instrument upprepas och utarbetas i vissa fall något i medborgarskapskonventionen (de Groot, *The European Convention on Nationality: a step towards a ius commune in the field of nationality law*, i *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 7(2), 2000, s. 120).

Medborgarskapskonventionen bygger på ett antal principer, bl.a. att var och en har rätt till ett medborgarskap, att statslöshet ska undvikas och att varje konventionsstats medborgarskapsregler ska grundas på principen att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap (artikel 4). I den förklarande rapporten till konventionen framgår att den sistnämnda principen innebär att ett fråntagande ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag. En godtycklig grund för återkallelse skulle exempelvis vara om återkallelsen sker på politiska grunder. Vidare ska varje konventionsstat vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födseln eller har förvärvat medborgarskapet senare (artikel 5.2)

I artikel 7 anges de fall då en konventionsstat i sin nationella lagstiftning får föreskriva att medborgarskap ska förloras ex lege (automatiskt med stöd av lag) eller på statens initiativ. Av artikel 7.1.b

² <https://www.coe.int/en/web/conventions/about-treaties>.

framgår att förlust av medborgarskap är tillåtet vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden. Enligt den förklarande rapporten krävs att det bedrägliga förfarandet, de osanna uppgifterna eller undanhållandet av relevanta sakförhållanden är ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet från sökanden som har varit av avgörande betydelse för förvärvet. Begreppet ”bedrägligt förfarande” omfattar förvärv genom falska förespeglningar (exempelvis genom falska intyg), hot, mutor och andra liknande oärliga handlingar. ”Osanna uppgifter” omfattar bl.a. falska eller ofullständiga uppgifter. Med ”förtigande av relevanta omständigheter” menas förtigande av faktum som skulle hindra personen i fråga från att förvärva medborgarskap, exempelvis bigami. Med relevant i detta sammanhang avses sakförhållanden som om de var kända, skulle ha utgjort hinder för förvärv av medborgarskap, exempelvis döljande av annan nationalitet eller döljande av en fällande dom för ett allvarligt brott.

Om ett medborgarskap har förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter som rör sökanden får en konventionsstat återkalla beslutet om medborgarskap eller betrakta beslutet som en nullitet.

Vidare är det enligt medborgarskapskonventionen tillåtet med förlust av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen (artikel 7.1.d). Formuleringen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” är enligt den förklarande rapporten hämtad från artikel 8.3 (a) (ii) i konventionen om begränsning av statslöshet. Sådant beteende inkluderar särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, t.ex. arbete för en utländsk underrättelsetjänst. Däremot omfattas inte brott av allmän karaktär oavsett hur allvarliga de är.

Ett barn kan också förlora sitt medborgarskap om det under barnets omyndighetstid fastställs att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet ex lege av medborgarskap inte längre är uppfyllda (artikel 7.1.f).

Av artikel 7.2 framgår att en konventionsstat får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras av barn till föräldrar som förlorar medborgarskapet. Undantag gäller i de fall medborgarskapet förloras p.g.a. frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt och vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens

vitala intressen. Barn ska inte heller berövas sitt medborgarskap om någon av föräldrarna behåller det.

Vidare stadgas i artikel 7.3 att en konventionsstat inte får föreskriva att medborgarskap ska förloras enligt punkt 1 och 2 om personen i fråga därigenom skulle bli statslös. Huvudregeln om att återkallelse inte får leda till statslöshet gäller emellertid inte i de fall medborgarskapet har förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.

En ansökan om förlust av medborgarskap ska behandlas inom skälig tid. Ett beslut om förlust ska motiveras skriftligt och kunna underkastas antingen administrativ eller judiciell omprövning (artiklarna 10–12).

7.6.3 Europakonventionen och unionsrätten

Europakonventionen

I Europakonventionen behandlas inte medborgarskap men däremot finns det ett förbud mot utvisning av medborgare i artikel 3 i fjärde tilläggsprotokollet.

Även om Europakonventionen saknar en direkt reglering avseende förvärv respektive förlust av medborgarskap kan vissa av konventionens bestämmelser aktualiseras vid ett återkallelseförfarande. Exempelvis kan förbudet mot diskriminering (artikel 14) samt rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) bli aktuella.

Ramadan mot Malta (nr 76136/12, dom den 21 juni 2016) gällde en man som hade berövats sitt maltesiska medborgarskap på grund av att han hade förvärvat detta på ett bedrägligt sätt. Europadomstolen konstaterade att ett godtyckligt nekande av medborgarskap i vissa fall kan aktualisera artikel 8 på grund av dess inverkan på en persons privatliv. Motsvarande gäller vid berövande av medborgarskap eftersom en sådan åtgärd kan innebära ett liknande, om inte större, ingripande i individens rätt till respekt för privat- och familjeliv. För att avgöra om ett medborgarskap har berövats i strid med artikel 8 bör beaktas dels om medborgarskapet har berövats godtyckligt, dels vilka konsekvenser förlusten har haft för klaganden. För att avgöra om förfarandet var godtyckligt beaktade domstolen om berövandet av medborgarskapet var förenligt med lag, om berövandet var förenat med nödvändiga processuella garantier, inklusive

om den person som har berövats sitt medborgarskap har getts möjlighet att överklaga beslutet till domstol, och huruvida myndigheterna agerat omsorgsfullt och snabbt. I målet fann Europadomstolen att artikel 8 inte hade åsidosatts.

K2 mot Förenade kungariket (nr 42387/13, beslut den 7 februari 2017) gällde en man som hade lämnat landet och under tiden mannen befann sig utomlands hade myndigheterna fråntagit honom hans medborgarskap på grund av att det ansetts vara i enighet med "the public good". Europadomstolen konstaterade att domstolen tidigare hade godtagit att ett godtyckligt nekande av medborgarskap i vissa fall kan aktualisera artikel 8 på grund av dess inverkan på en persons privatliv och att samma princip gäller för berövande av medborgarskap. Europadomstolen fann att sökandens klagomål avseende att beslutet att frånta honom hans medborgarskap stred mot artikel 8 var uppenbart ogrundat.

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt genom ett brottmålsförfarande i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd för. Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff ("ne bis in idem") innebär att frågan om en persons ansvar för en och samma brottsliga gärning inte får bli föremål för prövning och bestraffning i olika förfaranden; förbudet hindrar däremot inte att en person i samma förfarande får flera sanktioner för ett brott.

Ghoulid m.fl. mot Frankrike (nr 52273/16 m.fl., dom den 25 juni 2020) gällde berövande av medborgarskap till följd av brott. Europadomstolen ansåg att besluten att frånta klagandena deras franska medborgarskap inte var godtyckliga och att dessa beslut inte heller fick några oproportionerliga konsekvenser för klagandenas privatliv. Följaktligen hade artikel 8 i konventionen inte åsidosatts. Klagandena gjorde även gällande att berövandet av deras franska medborgarskap var en "disguised punishment" som syftade till att bestraffa samma beteende som de tidigare hade dömts för i en brottmålsdomstol. Med beaktande av de s.k. Engel-kriterierna konstaterade Europadomstolen att fråntagandet av medborgarskap inte är en straffrättslig påföljd i fransk rätt och att det primära syftet med att kunna beröva ett medborgarskap i Frankrike är att fastställa att bandet mellan individerna och Frankrike har brutits. Europadomstolen fann sammantaget att fråntagandet av medborgarskap

inte var en straffrättslig påföljd i den mening som avses i artikel 4 i tilläggsprotokoll sju.

Unionsrätten

EU har ingen kompetens att lagstifta på medborgarskapsområdet. EU-domstolen har dock vid flera tillfällen konstaterat att nationellt medborgarskap faller under unionsrättens tillämpningsområde och att den nationella kompetensen på området ska utövas med iakttagande av unionsrätten. Det innebär exempelvis att den nationella behörigheten att besluta om förvärv och förlust av nationellt medborgarskap kan underställas EU-domstolens kontroll i den mån utövandet av behörigheten påverkar rättigheter som tillerkänns och skyddas av unionens rättsordning.

I EU:s rättighetsstadga behandlas flera rättigheter som skulle kunna aktualiseras i ett återkallelseförfarande, bl.a. respekt för privat- och familjeliv i artikel 7 (se t.ex. Tjebbes m.fl. mot Minister van Buitenlandse Zaken, mål C-221/17).

Som har framgått ovan är enligt artikel 20 i EUF-fördraget varje person som är medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ersätter dock inte det nationella medborgarskapet utan kompletterar detta. Om tillämpningen av nationella bestämmelser innebär att en person förlorar sitt nationella medborgarskap och som en följd därav även sitt unionsmedborgarskap, måste unionsrätten beaktas.

EU-domstolen har behandlat frågan i Rottman mot Freistaat Bayern (mål C-135/08). Genom en begäran om förhandsavgörande ville Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) få klarhet i om förlust av nationellt medborgarskap strider mot unionsrätten om det också innebär en förlust av unionsmedborgarskapet. Målet gällde en man från Österrike som hade flyttat till Tyskland och naturaliserats där. När det upptäcktes att han fått sitt tyska medborgarskap genom bedrägligt beteende förlorade han medborgarskapet och blev statslös. EU-domstolen konstaterade att unionsrätten inte utgör hinder mot att en medlemsstat återkallar en unionsmedborgares medborgarskap som har förvärvats till följd av naturalisation, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande. En förutsättning är dock att beslutet om återkallelse iakttar proportionalitetsprincipen.

Tjebbes m.fl. mot Minister van Buitenlandse Zaken (mål C-221/17) gällde fyra personer – med dubbla medborgarskap – som hade förlorat sina nederländska medborgarskap på grund av långvarig vistelse utomlands och därigenom även ställningen som unionsmedborgare. EU-domstolen anförde att artikel 20 i EUF-fördraget, jämförd med artiklarna 7 och 24 i EU:s rättighetsstadga, ska tolkas så att den inte utgör ett hinder mot lagstiftning som föreskriver att en person under vissa förutsättningar förlorar sitt medborgarskap i en medlemsstat, vilket även kan medföra förlust av ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som följer med den ställningen. Myndigheter och domstolar ska dock kontrollera om förlusten av det nationella medborgarskapet och därmed förlusten av ställningen som unionsmedborgare är förenlig med proportionalitetsprincipen. Denna bedömning ska avse de följder som förlusten har för den berörda personens situation och, i förekommande fall, för dennes familjemedlemmar, ur ett unionsrättsligt perspektiv.

7.6.4 Andra internationella konventioner som behandlar frågor om medborgarskap

I detta avsnitt redovisas kort ett antal andra konventioner som Sverige har tillträtt och som behandlar frågor om medborgarskap. Inte någon av dessa konventioner inskränker den möjlighet att frånta ett medborgarskap som anges i de i avsnitt 7.6.2 redovisade konventionerna.

Konventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9)

Konventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar antogs av Nationernas förbund i Haag den 12 april 1930. Enligt konventionen kan en stat genom sin lagstiftning styra vilka som ska vara medborgare i staten. Om lagstiftningen står i överensstämmelse med internationella konventioner, internationell sedvänja och allmänt erkända rättsgrundsatser på medborgarskapsrättens område bör denna erkännas av övriga stater (artikel 1). Konventionen innehåller bl.a. principer för den folkrättsliga bedömningen i fall av

dubbelt medborgarskap och regler avsedda att iakttas i de olika ländernas medborgarskapslagar i syfte att undvika statslöshet.

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55)

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) antogs av FN 1951. I artikel 34 "Naturalisation" anges att en fördragsslutande stat så mycket som möjligt ska underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt ska fördragsslutande stat bemöda sig att påskynda naturalisationsförfarandet och så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

Konventionen om statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54)

Statslöshetskonventionen antogs av FN 1954. Till sitt innehåll ansluter den nära till Genèvekonventionen. Genèvekonventionen gäller endast för statslösa personer som även är flyktingar. Statslöshetskonventionen tillkom i syfte att tillförsäkra också andra statslösa personer motsvarande rättigheter och skyldigheter.

I artikel 32 i statslöshetskonventionen finns en bestämmelse om naturalisation som motsvarar artikel 34 i Genèvekonventionen.

Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27)

Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap är en FN-konvention som antogs 1957.

I artiklarna 1 och 2 anges att fördragsstaterna samtycker till att varken ingåendet eller upplösningen av ett äktenskap mellan en av dess medborgare och en utlänning automatiskt ska påverka hustruns medborgarskap. Motsvarande gäller vid förändring av mannens medborgarskap under ett äktenskaps bestånd. Vidare samtycker fördragsstaterna till att varken det förhållandet att en av dess medborgare frivilligt förvärvar medborgarskap i annan stat eller uppger sitt medborgarskap ska hindra hustrun till en sådan medborgare från att behålla sitt medborgarskap.

Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40)

Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering antogs av FN:s generalförsamling 1965. I artikel 1 sägs att konventionen inte är tillämplig på sådana skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som av konventionsstat görs mellan medborgare och icke-medborgare samt att inget i konventionen får tolkas så att det på något sätt inverkar på konventionsstaternas rättsregler rörande nationalitet, medborgarskap eller naturalisering. Detta gäller under förutsättning att dessa regler inte diskriminerar någon särskild nationalitet.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42)

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter antogs av FN:s generalförsamling 1966. Den innehåller i huvudsak samma rättigheter som Europakonventionen. Enligt artikel 24.3 har varje barn rätt att förvärva ett medborgarskap.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8)

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor antogs av FN:s generalförsamling 1979.

Enligt artikel 9 ska konventionsstaterna ge kvinnor samma rätt som män att förvärva, byta eller behålla sitt medborgarskap. De ska särskilt säkerställa att varken äktenskap med en utlänning eller makens byte av medborgarskap under äktenskapet automatiskt medför ändring av hustruns medborgarskap, gör henne statslös eller påtvingar henne makens medborgarskap. Vidare ska konventionsstaterna ge kvinnor samma rättigheter som män i fråga om deras barns medborgarskap.

Konventionen om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter antogs av FN:s generalför-samling 1989. Konventionen ratificerades av Sverige 1990 och arti-klarna 1–42 gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag (1 § lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

I barnkonventionen stadgas att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). I artikel 7 anges att ett barn ska registreras omedelbart efter födelsen och att barn har rätt till ett namn och ett medborgarskap. I artikeln åläggs konventionsstaterna ett särskilt ansvar i fråga om rätten till medborgarskap när det gäller sådana barn som riskerar att bli statslösa. Enligt artikel 8 har barnet rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet, ska konventionsstaterna ge lämpligt bistånd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

7.6.5 Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap

I ett avtal som ingicks mellan de nordiska länderna den 14 januari 2002 behandlas förmånliga medborgarskapsbestämmelser för nordiska medborgare (jfr 16–19 §§ medborgarskapslagen). Överenskommelsen trädde i kraft den 18 oktober 2003 (SÖ 2004:30). 2002 års avtal ersattes den 5 september 2012 av ett likartat avtal (SÖ 2012:6). Det nya avtalet innebär i sak ingen ändring av tidigare avtal men hänvisningar till specifika nationella lagregler har tagits bort.

7.7 Tidigare lagstiftningsarbeten

Förarbetena till 1950 års medborgarskapslag

Frågan om ett införande av en möjlighet att återkalla medborgarskap övervägdes vid tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag. I lagrådsremissen fanns ett förslag som innebar att en naturaliserad medborgare skulle kunna få sitt medborgarskap upphävt om han eller hon genom en lagakraftvunnen dom dömts till straffarbete

eller till förvaring under minst två år eller internering i säkerhetsanstalt enligt strafflagens 8 kap. (brott mot rikets säkerhet), 9 kap. (högmålsbrott) eller 27 kap. (särskilda bestämmelser för krig, beredskapstillstånd m.m.). Beslut om förlust av medborgarskap skulle enligt förslaget fattas av Konungen (prop. 1950:217 s. 69 och 70).

Lagrådet invände mot förslaget och anförde bl.a. att om en naturaliserad person i motsats till andra medborgare skulle kunna förlora sitt medborgarskap, skulle det med fog kunna göras gällande att deras rättigheter och förmåner inte var desamma som andra medborgares. Ett införande av institutet expatriering synes med anledning härav enligt Lagrådet förutsätta en grundlagsändring. Med hänsyn till Lagrådets ställningstagande lades inte något förslag om expatriering fram i propositionen. Departementschefen anförde emellertid att det inte borde vara uteslutet att senare ta upp frågan till förnyat övervägande (a. prop. s. 90 och 96).

Utvisningsutredningen

Utvisningsutredningen tillsattes 1992. Utredningen hade bl.a. i uppdrag att analysera reglerna om naturalisation och, om möjligt, föreslå en ändring för att kunna återkalla ett svenskt medborgarskap som erhållits med hjälp av falska uppgifter. Utvisningsutredningen redovisade sina överväganden i denna del i slutbetänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. (SOU 1994:33).

I fråga om expatriering är behövligt och lämpligt ansåg utredningen att en utgångspunkt bör vara att alla medborgares likhet inför lagen är så värdefull att den inte utan synnerligen starkt vägande skäl ens undantagsvis bör kunna skjutas åt sidan. Det fanns likväl flera skäl som klart talade för att införa en möjlighet till återkallelse.

Utredningen instämde i den uppfattning som en kommission med uppdrag att motverka våldet och förbättra stödet till brottsoffer (våldskommissionen) hade redovisat i betänkandet Våld och brottsoffer (SOU 1990:92). Våldskommissionen anförde där att det är stötande att en person ska kunna bli medborgare i Sverige genom att använda sig av falska handlingar och bedrägliga uppgifter; än allvarigare är det om den falska identiteten tillkommit för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. Utvisningsutredningen angav vidare att det säkerligen allmänt uppfattas som

djupt otillfredsställande att staten inte med verksamma medel i efterhand kan ingripa mot den som på ett illojalt och bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som ett medborgarskap (SOU 1994:33 s. 47).

Avseende skäl som talade mot införande av expatriering framhölls att möjligheten att upphäva en naturalisation försätter de naturaliserade i särklass då dessa till skillnad mot infödda medborgare under vissa förhållanden skulle kunna förlora sitt svenska medborgarskap och, sannolikt, i de flesta fall bli statslösa. Ett införande av ett återkallelseinstitut skulle således leda till två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt och ett med svagare rättsverkningar. Redan detta ansågs utgöra ett starkt skäl mot en sådan ordning. Därtill kom det faktum att ett beslut om naturalisation har långtgående rättsverkningar för den enskilde och att den statslöshet som i flera fall skulle uppstå medför avsevärda nackdelar för den enskilde och för det land där personen vistas. Utredningen anförde också att det i de flesta fall kan antas bli svårt att avlägsna en person som expatrierats från Sverige. Vidare förväntades en återkallelsemöjlighet medföra åtskilliga familjerättsliga komplikationer, t.ex. för de barn som blivit svenska medborgare i samband med föräldrarnas naturalisation. Utvisningsutredningen hänvisade även till de gamla vanfejdsstraffen, som innebar förlust av medborgerligt förtroende och medborgerliga rättigheter, och konstaterade att dessa straff – med vilka expatriering i någon mån skulle kunna anses jämställt – sedan länge var avskaffade. Vid en samlad bedömning ansåg Utvisningsutredningen att de betydande nackdelar som är förenade med införandet av en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap vägde så tungt att någon ändring av gällande ordning inte borde genomföras. Det betonades dock att det krävs stora ansträngningar för att i största möjliga utsträckning förhindra att svenskt medborgarskap förvärvas på felaktiga grunder och av personer som inte är önskvärda som medborgare (a. bet. s. 47 och 48).

I propositionen 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529) behandlas bl.a. Utvisningsutredningens ställningstagande i fråga om återkallelse av medborgarskap.

Regeringen konstaterade att det i och för sig fanns starka skäl som talade för ett införande av en möjlighet att återkalla svenskt medborgarskap. Trots det ansåg regeringen att det ändå fanns över-

vägande skäl som talade mot ett sådant införande, vilket i huvudsak motiverades enligt följande.

En möjlighet till återkallelse skulle bl.a. innebära att det skulle finnas två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. En person som berövats sitt svenska medborgarskap skulle vidare i de flesta fall bli statslös. Avsikten med att återkalla ett medborgarskap är givetvis att det ska bli möjligt att avlägsna vederbörande från landet, vilket inte torde vara möjligt för den som har blivit statslös. Även i andra fall kan det finnas verkställighetshinder, exempelvis om det rör sig om en person som riskerar att utsättas för tortyr eller dödsstraff. Följden skulle således kunna bli att det finns ett antal personer i landet som har blivit statslösa eller av andra skäl inte kan avlägsnas härifrån. En återkallelse av svenskt medborgarskap skulle också kunna leda till familjerättsliga komplikationer exempelvis när barn blivit svenska medborgare i samband med att en förälder naturaliseras (a. prop. s. 56 och 57).

1997 års medborgarskapskommitté

Frågan om återkallelse av medborgarskap behandlades på nytt av 1997 års medborgarskapskommitté i delbetänkandet Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162). Frågan aktualiserades genom att det i betänkandet föreslogs en möjlighet att medge dispens från kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap.

Kommittén, som visserligen hade respekt för de skäl som låg till grund för uppfattningen att det i svensk rätt bör finnas en möjlighet till expatriering, anslöt sig vid en samlad bedömning till lagstiftarens tidigare uppfattning i frågan. Kommittén uttalade att tyngden av de argument som talar för en möjlighet att återkalla ett medborgarskap i viss mån kan sägas förstärkas av det faktum att det framöver – på grund av den föreslagna nya ordningen – kunde komma att ske en viss ökning av antalet medborgarskap med oriktig identitet. Detta tillkommande argument ansågs emellertid inte vara av tillräcklig styrka för att överge den dittills rådande ståndpunkten. Förslaget om dispens innebar ett krav på förlängd hemvist om åtta år. Eftersom det i princip inte fick finnas anledning att ifrågasätta identitets-

uppgifternas riktighet menade kommittén att ökningen av antalet medborgare med falsk identitet ändå skulle komma att bli förhållandevis marginell. Dessutom bedömdes förutsättningarna för ett uppdagande av det verkliga förhållandet som synnerligen små. Med beaktande härav förelåg inte sådana extraordinära skäl som kommittén menade borde vara ett absolut minimikrav för att överväga att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap (a. bet. s. 104–106).

I den proposition (prop. 1997/98:178) som följde på Medborgarskapskommitténs delbetänkande delade regeringen uppfattningen att ett beslut om naturalisation inte borde kunna återkallas.

Regeringen framhöll att det kan förefalla stötande att det saknas möjlighet att ingripa och återkalla medborgarskapet för en person som naturaliserats i falsk identitet, särskilt när detta skett för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. En sådan möjlighet skulle också kunna ha en preventiv verkan då den kan avhålla någon från att ljuga om sin identitet (a. prop. s. 18).

Enligt regeringen fanns det emellertid starka skäl som talade mot en sådan ordning, både från en principiell ståndpunkt och ur en mer praktisk synvinkel. I princip anfördes samma argument som i prop. 1994/95:179. Härutöver framhöll regeringen att ökningen av antalet medborgarskap som beviljas i falsk identitet borde vara förhållandevis marginell och att förutsättningarna för ett sådant uppdagande är små. Vid en samlad bedömning ansåg regeringen att skälen för en återkallelsemöjlighet, ställda mot de starka invändningar som kan resas mot, inte motiverade ett införande av en sådan möjlighet (a. prop. s. 19 och 20).

Utredningen om omprövning av medborgarskap

Frågan om återkallelse av medborgarskap utreddes senast av Utredningen om omprövning av medborgarskap i betänkandet Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2).

I betänkandet framhölls att skälen mot att införa en återkallelsemöjlighet är många och starka. Det gällde även med beaktande av att Sverige och flera andra länder numera tillåter dubbelt medborgarskap, att det i flera europeiska länder finns en möjlighet att återkalla medborgarskap som har fattats på felaktiga grunder samt att det

har förekommit att svenskt medborgarskap har meddelats på felaktiga grunder.

Även om det ansågs tveksamt om de skäl som finns för en ändrad inställning är tillräckliga föreslog utredningen att det i vissa fall – efter omprövning – skulle vara möjligt att återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Detta eftersom det ansågs otillfredsställande att staten i efterhand inte kan ingripa mot den som på ett illojalt eller bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som ett medborgarskap. Förslaget tog främst sikte på de fall då en person genom bestickning eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap men även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terroristanknytning eller liknande. Förslaget, som krävde grundlagsändring, omfattade medborgarskap som förvärvats både genom anmälan och efter ansökan (a. bet. s. 14–16 och 153–159).

Regeringen beslutade i samband med 2010 års reform av regeringsformen att inte gå vidare med förslaget.

7.8 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap

7.8.1 Allmänt

Enligt direktiven ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för medborgarskap i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig. Undersökningen omfattar Danmark, Finland, Island, Norge, Estland, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland (se avsnitt 2.2 och bilaga 3).

Undersökningen av grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap visar att de undersökta konstitutionerna endast i undantagsfall hindrar fråntagande av medborgarskap. I vissa länder är det konstitutionella skyddet begränsat till medborgarskap som är förvärvade vid födseln. Vidare visar undersökningen att majoriteten av de undersökta länderna har liknande bestämmelser i sina medborgarskapslagar som möjliggör fråntagande av medborgarskap när förvärvet har skett genom felaktiga uppgifter m.m. och till följd av viss brottslighet.

I följande avsnitt redogörs för grundlagsskyddet för medborgarskap i de undersökta länderna. I den utsträckning som redogörelsen omfattar bestämmelser i vanlig lag, är denna begränsad till bestäm-

melser om förlust av medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga uppgifter m.m. och förlust av medborgarskap till följd av brott.

Av de undersökta länderna har Danmark, Finland, Island, Norge, Nederländerna och Tyskland tillträtt medborgarskapskonventionen. Samtliga länder utom Estland har tillträtt konventionen om begränsning av statslöshet.

7.8.2 De nordiska länderna

Danmark

I 44 § i den danska grundlagen stadgas att ingen utlänning kan bli dansk medborgare såvida det inte följer av lag.

Enligt 8 a § i den danska medborgarskapslagen ska den som vid förvärvet av danskt medborgarskap har förfarit svikligt, inbegripet att uppsåtligen ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller förtigt relevanta uppgifter som har varit av betydelse för att få medborgarskapet, genom dom fråntas sitt medborgarskap. Återkallelse förutsätter att den påvisade omständigheten har varit avgörande för förvärvet och att detta inte strider mot Danmarks internationella förpliktelser. Om någon fråntas sitt medborgarskap ska även vederbörandes barn genom dom fråntas sitt medborgarskap om barnet genom personen har förvärvat medborgarskapet. Detta gäller dock under förutsättning att det inte strider mot Danmarks internationella förpliktelser och att barnet därigenom inte blir statslös.

Vidare ska enligt 8 b § första stycket den som har döms för brott och som därigenom har handlat på ett sätt som är till allvarlig skada för statens vitala intressen genom dom fråntas sitt danska medborgarskap, om det inte skulle stå i strid med Danmarks internationella förpliktelser. Brott mot statens vitala intressen kan exempelvis vara handlingar som är av helt avgörande betydelse för statens grundande och organisation, inklusive statens maktmonopol, den grundläggande samhällsstrukturen och ordningen (lovforslag nr. L 127 af 10. Februar 2022, avsnitt 2.2.2). Tidigare gällde att medborgarskap fick återkallas om en person döms för brott mot bestämmelser i 12 och 13 kap. i den danska strafflagen, bl.a. förräderi och andra brott mot statens oberoende och säkerhet, brott mot statens konstitution och högsta statliga myndigheter samt terrorism, eller är föremål för

straff enligt 81 a §, som gäller skärpta straff för brott som har sin grund i eller ägnat att framkalla en gängkonflikt.

Om en person i utlandet är straffad för en gärning som ska medföra förlust av medborgarskap, ska medborgarskapet upphävas enligt strafflagen (8 b § andra stycket).

Vidare kan en person som har uppträtt på ett sätt som allvarligt skadar landets vitala intressen fråntas sitt danska medborgarskap av utlännings- och integrationsministern, såvida inte personen i fråga därigenom blir statslös (8 b § tredje stycket).

Finland

I 5 § andra stycket i den finska grundlagen anges att ingen kan fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

I den finska medborgarskapslagen stadgas att det kan beslutas att en person förlorar sitt finska medborgarskap som han eller hon har förvärvat på ansökan eller efter anmälan, om personen har lämnat en sådan uppgift om sin person eller någon annan oriktig eller vilseledande uppgift som, om den hade varit känd, skulle ha lett till att finskt medborgarskap förvägrats, eller hemlighållit en väsentlig omständighet som skulle ha haft samma verkan. Om ett barn har förvärvat medborgarskap tillsammans med en person vars medborgarskap återkallas eller om ett barn har härlett sitt medborgarskap från en person vars medborgarskap återkallas kan även barnets medborgarskap återkallas. Barnets medborgarskap får dock inte återkallas om en av barnets föräldrar även fortsättningsvis är finsk medborgare. Möjligheten till fråntagande av medborgarskap bortfaller fem år efter det att medborgarskapsbeslutet fattades (33 §).

Vidare anges i medborgarskapslagen att om en person utöver finskt medborgarskap har medborgarskap i en annan stat och genom en lagakraftvunnen dom i Finland har dömts till ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år för ett brott mot Finlands vitala intressen, kan det beslutas att personen ska förlora sitt finska medborgarskap. I bestämmelsen räknas ett antal olika brott i strafflagen upp som omfattas av regleringen. Uppräkningen omfattar vissa landsförräderi- och högförräderibrott i 12 och 13 kap. samt

allvarliga terroristbrott i 34 a kap. Också den som har dömts till ett sådant straff för försök, medverkan eller medverkan till försök till angivna brott kan förlora sitt medborgarskap. Ingen får dock fråntas sitt medborgarskap om den som begick brottet var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller om minst fem år har förflutit från det att domen i brottmålet vann laga kraft (33 a §).

Island

Enligt artikel 66 i den isländska grundlagen får ingen fråntas sitt isländska medborgarskap. Förlust av medborgarskap får dock föreskrivas i lag om en person accepterar medborgarskap i en annan stat.

Norge

I den norska grundlagen saknas stadganden som reglerar det norska medborgarskapet.

Av 26 § i den norska medborgarskapslagen framgår att ett beslut om medborgarskap kan återkallas om grunden för återkallelsen är fel i handläggningen eller i tillämpningen av lagen. Ett sådant beslut kan återkallas om sökanden mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt omständigheter av väsentlig betydelse för beslutet. Medborgarskap som har förvärvats av en person som var under 18 år vid förvärvet eller ansökan kan dock som huvudregel inte återkallas. Barn under 18 år kan inte förlora sitt medborgarskap enligt paragrafen om barnet därmed blir statslöst och inte enkelt kan bli medborgare i ett annat land. Ett medborgarskap får inte fråntas någon om det med hänsyn till förhållandets allvar och medborgarens anknytning till riket skulle vara ett oproportionerligt ingrepp för vederbörande eller de närmaste familjemedlemmarna. I frågor som rör barn ska barnets bästa vara grundläggande.

Vidare kan enligt 26 a § den som har norskt och annat medborgarskap och som allvarligt har äventyrat statens vitala intressen genom dom förlora sitt norska medborgarskap om han eller hon döms till straff för ett brott enligt 16, 17 eller 18 kap. i den norska strafflagen som kan leda till ett fängelsestraff på sex år eller mer, med undantag för brott mot 127 §. I 16 kap. strafflagen finns det bl.a. bestämmelser om folkmord och krigsförbrytelse. 17 kap. gäller

brott som riktar sig mot Norges suveränitet och andra nationella intressen. I 18 kap. regleras terroristbrott och brott som är kopp-lade till terrorism. Förlust av medborgarskap enligt bestämmelsen är dock inte möjligt för gärningar som har begåtts före 18 års ålder. Medborgarskap kan inte heller fråntas någon om det med hänsyn till förhållandets allvar och medborgarens anknytning till riket skulle innebära ett oproportionerligt ingrepp för vederbörande eller de närmaste familjemedlemmarna. I frågor som rör barn ska barnets bästa vara grundläggande.

7.8.3 Övriga länder

Estland

I 8 § i den estniska grundlagen framgår bl.a. att ingen får fråntas ett estniskt medborgarskap som har förvärvats genom födseln, att ingen får berövas medborgarskapet på grund av sin tro samt att villkoren och förfarandet vid förvärv, förverkande och återställande av medborgarskap finns i medborgarskapslagen.

Enligt medborgarskapslagen får estniska medborgare inte ha dubbla medborgarskap. I 28 § finns en förteckning över grunderna för att upphäva ett estniskt medborgarskap. Bland annat kan den som ingår i ett annat lands militära styrkor och inte har fått estniskt medborgarskap vid födseln samt den som verkar för en främmande makt förlora sitt medborgarskap. Motsvarande gäller för den som med våld söker genomföra konstitutionella ändringar. Vidare kan den som har förvärvat sitt medborgarskap genom naturalisering eller återställande fråntas sitt medborgarskap om personen har lämnat felaktiga uppgifter för att dölja relevanta omständigheter.

Nederländerna

I artikel 2 i den nederländska grundlagen anges att det nederländska medborgarskapet ska regleras i lag.

Av den nederländska medborgarskapslagen framgår att en myndighet kan återkalla ett medborgarskap om detta är grundat på en falsk uppgift eller på undanhållande av en väsentlig uppgift. Åtgärden är dock inte tillåten om det har gått mer än tolv år sedan med-

borgarskapet erhöles, såvida inte personen är fälld för grovt brott som avses i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Enligt samma paragraf kan en behörig myndighet även återkalla ett medborgarskap om personen har blivit dömd vid domstol i Nederländerna för ett brott med minst åtta års fängelse i straffskalan, har blivit dömd av en sådan domstol för ett allvarligt brott mot staten, har blivit dömd för motsvarande brott i något annat land inom Kungariket, eller har blivit fälld för ett grovt brott som avses i Romstadgan.

Spanien

I artikel 11 i den spanska grundlagen stadgas att medborgarskap förvärvas, behålls och förloras i enlighet med lag. Vidare anges att ingen person av spansk börd får fråntas sitt spanska medborgarskap. Som huvudregel gäller att en spansk medborgare inte samtidigt kan vara medborgare i ett annat land.

I den spanska medborgarskapslagen anges att personer som inte är medborgare av födseln kan förlora sitt medborgarskap om de tar värvning i utlandet eller arbetar för ett annat lands regering, trots uttryckligt förbud av Spaniens regering. Vidare kan medborgarskap som har förvärvats till följd av osanningar och otillbörligheter förloras.

Storbritannien

Storbritannien saknar skriven grundlag. Enligt de primära rättsakterna gäller samma regler för medborgarskap i hela Storbritannien.

I den brittiska medborgarskapslagen stadgas att statssekreteraren kan återkalla ett brittiskt medborgarskap som baseras på bedrägeri, falska uppgifter eller undanhållande av en väsentlig uppgift. En sådan åtgärd får dock inte vidtas om det skulle få till följd att den som det rör blir statslös. Medborgarskap får dock alltid återkallas enligt vissa villkor om det är till gagn för samhället.

Vidare kan statssekreteraren återkalla ett medborgarskap som är förvärvat genom naturalisering om personen har handlat i strid mot landets vitala intressen och han eller hon kan få ett annat medborgarskap. Så långt som möjligt ska den som det rör få information om grunden för beslutet och möjligheterna till överklagande om inte

statssekreteraren bedömer att det skulle vara i strid med t.ex. nationell säkerhet, utredningssekretess, personlig säkerhet eller internationella relationer.

Tyskland

Enligt artikel 16 (1) i den tyska grundlagen kan ingen förlora sitt tyska medborgarskap. Vidare anges att förlust av medborgarskap endast är tillåtet i enlighet med lag, och om det sker mot den berördes personens vilja, bara om åtgärden inte leder till att personen blir statslös.

Enligt den tyska medborgarskapslagen kan en person förlora sitt medborgarskap om han eller hon utan tillstånd från en behörig tysk myndighet har anslutit sig till en militär organisation i en annan stat, eller deltar i ett terrordåd utomlands. Ett medborgarskap kan även återkallas om medborgarskapet följer av ett oriktigt förvaltningsbeslut som har erhållits t.ex. genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Vidare finns det en begränsad möjlighet att återkalla ett tyskt medborgarskap till följd av att personen har begått ett allvarligt brott i landet.

7.9 Kommitténs överväganden och förslag

7.9.1 Bör möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap utökas?

Kommitténs bedömning: Regeringsformen bör ändras för att göra det möjligt att i lag meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap dels för den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande, dels för den som har gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet.

Allmänna utgångspunkter

Begränsning av grundlagsskydd

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket RF får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Skyddet för medborgarskapet är således absolut med undantag för den begränsning som bestämmelsen innehåller. En utvidgning av möjligheterna att frånta någon hans eller hennes medborgarskap kräver därför grundlagsändring.

Ett fråntagande av svenskt medborgarskap skulle innebära att den enskilde förlorar de grundläggande fri- och rättigheter som bara är garanterade för svenska medborgare, bl.a. skyddet mot landsförvisning. Medborgarskapet utgör vidare en grundläggande förutsättning för rätten att delta i val till riksdagen men också för vissa offentliga anställningar och uppdrag. Ett beslut om fråntagande av medborgarskap innebär vidare att den enskilde i rättslig mening blir utlänning och således som huvudregel saknar rätt att vistas i Sverige. Ett fråntagande av ett nationellt medborgarskap kan även medföra att den enskilde förlorar sin ställning som unionsmedborgare och därmed inte längre kan åtnjuta de rättigheter som är knutna till den ställningen (artikel 20 i EUF-fördraget).

Skyddet för medborgarskapet är alltså en central del i den enskildes rättighetsskydd.

Skyddet för medborgarskapet har varit starkt ända sedan regeringsformen infördes, vilket har motiverats med att det i princip inte ska vara möjligt att kringgå förbudet mot landsförvisning. En begränsning av den grundlagsskyddade rätten till medborgarskap skulle således innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten.

En utvidgning av möjligheterna att begränsa det befintliga skyddet för medborgarskapet bör mot den angivna bakgrunden endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Tidigare överväganden

Frågan om återkallelse av medborgarskap har, som framgår av avsnitt 7.7, varit föremål för ingående överväganden i flera tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden.

Frågan om återkallelse av medborgarskap övervägdes redan vid tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag (prop. 1950:217). Därefter behandlades frågan av Utvisningsutredningen, som hade i uppdrag att utreda de rättsliga förutsättningarna för återkallelse av svenskt medborgarskap som erhållits med hjälp av falska uppgifter. Utredningen redovisade sina överväganden i slutbetänkandet Vandelnens betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. (SOU 1994:33). Frågan om återkallelse behandlades även av 1997 års medborgarskapskommitté i delbetänkandet Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162). Frågan aktualiserades genom att det i betänkandet föreslogs en möjlighet att medge dispens från kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap. Återkallelse av medborgarskap utreddes senast av Utredningen om omprövning av medborgarskap i betänkandet Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2).

Ett starkt skäl mot fråntagande av medborgarskap som återkommande har framhållits är risken för statslöshet. Beträffande statslöshet har även konstaterats att om avsikten med en återkallelse av ett medborgarskap är att kunna avlägsna vederbörande från landet, torde det inte vara möjligt beträffande den som har blivit statslös. Även i de fall en återkallelse av medborgarskap inte leder till statslöshet kan det föreligga hinder mot att avlägsna vederbörande från landet, t.ex. om den enskilde riskerar tortyr eller dödsstraff. En återkallelse av ett svenskt medborgarskap kan därför leda till att det i Sverige kommer att finnas personer som i princip inte har rätt att vistas i landet men som ändå måste tillåtas stanna kvar, i vart fall tillfälligt (prop. 1994/95:179 s. 56).

I tidigare överväganden har vidare framhållits att återkallelse av medborgarskap inte bör vara godtagbart på grund av de långtgående rättsverkningar som en sådan åtgärd har för den enskilde men även de betydande familjerättsliga konsekvenserna som en förlust av medborgarskap kan leda till. En möjlighet att kunna frånta någon hans eller hennes medborgarskap kan i viss mån vidare jämföras med de sedan länge upphävda vanfrejdsstraffen som innebar

förlust av medborgerligt förtroende och medborgerliga rättigheter (SOU 1994:33 s. 48).

Ytterligare ett argument som regelmässigt har framhållits i tidigare lagstiftningsärenden är att ett återkallelseinstitut skulle leda till två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt för den som har blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som har förvärvat medborgarskapet genom naturalisation (bl.a. prop. 1997/98:178 s. 19).

Fråntagande av medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande

Det förekommer inom alla rättsområden att det fattas materiellt felaktiga beslut, beroende på bristfälligt eller felaktigt beslutsunderlag eller på brister i handläggningen. Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne eller honom inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap. Vad som skiljer medborgarskapsbesluten från andra gynnande förvaltningsbeslut är att de i praktiken aldrig går att ompröva hur stora bristerna än är. Även om ett beslut om svenskt medborgarskap beviljas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt kan beslutet alltså inte ändras.

Det kan ifrågasättas om detta är en rimlig ordning. Som framhålls i kommitténs direktiv finns det, i syfte att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle, skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap. Den omständigheten att det saknas möjligheter att ompröva ett medborgarskap som är förvärvat på ett illojalt eller bedrägligt sätt, alltså trots att personen aldrig borde ha förvärvat medborgarskapet, riskerar att skapa en misstro mot rättsordningen och kan skada grundlagsskyddets legitimitet.

Det finns enligt kommitténs mening alltså goda skäl att ifrågasätta om grundlagen ska skydda den som har tillskansat sig en så grundläggande rättighet som ett medborgarskap, trots att förutsättningar för förvärvet rätteligen inte har förelegat.

Det kan vidare ifrågasättas om det är rimligt att regeringsformen hindrar lagstiftaren från att meddela sådana föreskrifter om framtagna av medborgarskap som är tillåtna enligt Sveriges internationella åtaganden på området.

Förvärv av medborgarskap genom exempelvis oriktiga uppgifter kan vidare utgöra ett hot mot landets säkerhet, exempelvis om någon har uppgett en felaktig identitet i syfte att dölja en terroristanknytning. Det är otillfredsställande att staten inte i efterhand kan ingripa i situationer av det slaget.

Det bör emellertid beaktas att förutsättningarna för att det ska uppdagas att ett beslut om svenskt medborgarskap är fattat på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt är små. Det förekommer av naturliga skäl inte någon tillsyn eller uppföljning av medborgarskapsbeslut. På så sätt skiljer sig dessa beslut från många andra typer av tillståndsbeslut. Omprövning torde därför komma att aktualiseras enbart i ett relativt begränsat antal fall.

En möjlighet till omprövning av ett medborgarskapsbeslut kan emellertid bidra till att stärka legitimiteten av medborgarskapsbeslut och därmed minska risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs. En möjlighet till omprövning skulle även kunna få en viss preventiv verkan genom att verka avhållande på den som är beredd att göra sig skyldig till otillbörligt förfarande för att kunna förvärva ett svenskt medborgarskap.

Vid en sammantagen bedömning anser kommittén att det, även med beaktande av de argument som tidigare har anförts mot detta, finns både praktiska och principiella skäl som talar för att grundlagen inte bör förhindra framtagna av medborgarskap när medborgarskapet har förvärvats genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande.

Framtagna av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet

Kommittén ska även med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden överväga om regeringsformens skydd för medborgarskapet bör begränsas genom att göra det möjligt att meddela föreskrifter om framtagna av medborgarskap vid viss brottslighet. I kommitténs direktiv anges att sådana överväganden bör ske i syfte att minska risken för misstro mot rättsordningen och sam-

tidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle.

Medborgarskapskonventionen tillåter föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen, om förlusten av medborgarskap inte leder till att den enskilde blir statslös.

Enligt kommittén kan det ifrågasättas om det är lämpligt att regeringsformen hindrar lagstiftaren från att meddela sådana föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som är tillåtna enligt Sveriges internationella åtaganden på området.

Som framgår av den internationella jämförelsen är Sverige ett av få undersökta länder där konstitutionen hindrar fråntagande av medborgarskap vid brott mot statens vitala intressen. Majoriteten av de undersökta länderna, bl.a. Danmark, Finland och Norge, har regler som innebär att ett medborgarskap kan förloras om den enskilde har gjort sig skyldig till viss brottslighet.

Medborgarskapet utgör en viktig symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige. Enligt kommittén framstår det som angeläget att skydda och stärka det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan den svenska staten och medborgarna, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet (jfr t.ex. EU-domstolens dom i mål C-689/21).

Genom att begå viss brottslighet mot grundläggande svenska intressen, exempelvis på uppdrag av annan stat, kan det hävdas att den enskilde har visat sig grovt illojal mot svenska staten och därför inte bör ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Den omständigheten att regeringsformen hindrar föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid brottslighet kan mot den angivna bakgrunden påverka synen på det svenska medborgarskapet ur såväl ett rättsligt som ett symboliskt perspektiv.

En möjlighet till fråntagande av medborgarskap vid brott bör vidare i någon mån kunna antas avhålla vissa personer från att begå brott, på motsvarande sätt som risken för utvisning för brott kan ha viss sådan preventiv effekt. Det är dock inte kommitténs uppgift att bedöma hur effektiv en bestämmelse om fråntagande av medborgarskap till följd av brott kan förväntas bli i bl.a. brottspreventivt hänseende.

Brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan utgöra ett allvarligt säkerhetsshot mot Sverige. En möjlighet att kunna återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten kan därmed i någon mån antas öka den nationella säkerheten.

Sammantaget anser kommittén att skälen för att regeringsformen bör göra det möjligt att meddela föreskrifter som innebär att ett medborgarskap kan fråntas någon i de fall den enskilde har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet är starkare än de argument som har anförts mot en sådan ordning.

7.9.2 En reglering som möjliggör föreskrifter om fråntagande av medborgarskap

Kommitténs bedömning: Det bör i regeringsformen införas nya bestämmelser som anger under vilka förutsättningar som föreskrifter om fråntagande av medborgarskap får meddelas.

Kommittén har gjort bedömningen att regeringsformen bör ändras för att göra det möjligt att meddela ytterligare föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. Kommittén har övervägt olika alternativ för hur en sådan reglering skulle kunna utformas.

Den nuvarande regleringen i 2 kap. 7 § andra stycket RF innebär att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap annat än i det hänseende som särskilt anges i bestämmelsen.

Kommittén har övervägt om bestämmelsen borde ändras på så sätt att grundlagsregleringen enbart skulle ange att bestämmelser om fråntagande av medborgarskap meddelas i lag. En sådan ordning gäller t.ex. i Finland.

En reglering som enbart hänvisar till lag skulle innebära att skyddet för medborgarskapet blir betydligt svagare än vad det är i dag eftersom det inte skulle krävas grundlagsändringar för att införa ytterligare, mer långtgående föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. Dessutom skulle en sådan konstruktion innebära ett stort avsteg från hur det nuvarande skyddet är konstruerat.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att grundlagsregleringen även fortsättningsvis bör ange under vilka förutsättningar som föreskrifter om fråntagande av medborgarskap får meddelas.

7.9.3 Regleringens utformning

Kommitténs förslag: Det införs nya bestämmelser i regeringsformen som medger att det i lag får föreskrivas att medborgarskap ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, eller som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Föreskrifter om fråntagande av medborgarskap ska inte få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. På sådana föreskrifter ska det s.k. kvalificerade förfarandet vara tillämpligt.

Möjligheten att föreskriva att barn ska följa sina föräldrars eller en av föräldrarnas medborgarskap ska inte gälla i de fall föräldern förlorar sitt medborgarskap till följd av brott.

Föreskrifter om fråntagande av medborgarskap när förvärvet har skett genom ett otillbörligt förfarande

Kommittén har alltså gjort bedömningen att grundlagsregleringen även fortsättningsvis bör ange under vilka förutsättningar begränsningar i skyddet för medborgarskap får föreskrivas. Frågan blir då hur den regleringen bör utformas.

Förvärv genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter

Enligt medborgarskapskonventionen får det föreskrivas att medborgarskap ska förloras när förvärvet har skett genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden (artikel 7.1.b). Frågan är om det finns skäl att i grundlagstexten använda samma begrepp som används i konventionen.

I den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen anges att med ”undanhållande av relevanta sakförhållanden” menas förtigande av faktum som, om de var kända, skulle ha utgjort hinder mot förvärv av medborgarskap, såsom bigami. Med ”relevant” i detta sammanhang avses fakta, exempelvis döljande av annan nationalitet eller en fällande dom för ett allvarligt brott. Enligt den förklarande rapporten måste de oriktiga uppgifterna vara ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet av sökanden. Uppgifterna ska således ha lämnats eller undanhållits medvetet. Dessutom krävs att uppgifterna utgjorde en betydande faktor vid förvärvet av medborgarskap, vilket innebär att sökanden inte skulle ha beviljats medborgarskapet utan de felaktiga uppgifterna.

I konventionen används alltså uttrycket ”osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden”. Ett grundläggande krav på ett uttryck som förs in i regeringsformen bör vara att det har en innebörd som är klar och entydig samt kan förväntas bestå över en längre tid. Enligt kommitténs mening är ”oriktiga eller ofullständiga uppgifter” ett tydligare och mer vedertaget begrepp. Begreppet förekommer t.ex. i straffbestämmelsen om bedrägeri (9 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Dessutom finns en liknande begreppsanvändning i regleringen gällande återkallelse av nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (7 kap. 1 § utlänningslagen).

Kommittén har mot bakgrund av det anförda stannat för att begreppet oriktiga eller ofullständiga uppgifter är det begrepp som bör användas i regeringsformen.

Förvärv genom annat otillbörligt förfarande

Med förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande avses enligt den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen att medborgarskapet har förvärvats genom hot, mutor eller andra liknande oärliga handlingar, under förutsättning att förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet.

För att tydliggöra att fråntagande av medborgarskap inte är begränsat till sådant som utgör ringa bedrägeri, vilket tidigare benämndes bedrägligt beteende, framstår det enligt kommittén som motiverat att i regeringsformen använda ett annat begrepp än bedrägligt förfarande.

Kommittén bedömer att ”annat otillbörligt förfarande” är ett tydligt och lämpligt begrepp för en grundlagsreglering. Innebörden av begreppet är dock begränsat till sådana ageranden som ryms inom vad som enligt konventionen utgör ett bedrägligt förfarande.

Med förvärv av medborgarskap genom annat otillbörligt förfarande avses således t.ex. medborgarskap som har förvärvats genom givande av muta eller genom hot mot tjänsteman (10 kap. 5 b § eller 17 kap. 1 § brottsbalken), om det otillbörliga förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet.

Samtliga slags förvärv av medborgarskap bör omfattas

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt, efter anmälan och efter ansökan (naturalisation).

I medborgarskapskonventionen anges att staterna ska vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om dessa är medborgare från födseln eller har förvärvat sitt medborgarskap senare (artikel 5.2).

I tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden om återkallelse av medborgarskap har främst övervägts om en naturaliserad person ska kunna fräntas sitt medborgarskap.

Enligt kommitténs uppfattning saknas det skäl för att inte grundlagsregleringen ska behandla samtliga slags förvärv av medborgarskap lika.

Föreskrifter om fräntagande av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet

Kommittén gör alltså bedömningen att grundlagsregleringen även fortsättningsvis bör ange när begränsningar i skyddet för medborgarskap får föreskrivas. Frågan blir då hur den regleringen bör utformas såvitt avser återkallelse på grund av brott.

I direktiven framhålls särskilt att kommittén ska överväga vilken slags brottslighet som är så allvarlig att ett medborgarskap bör kunna återkallas.

Kommittén har övervägt olika alternativ för hur en bestämmelse som tar sikte på fräntagande av medborgarskap vid brott skulle kunna utformas. Ett alternativ vore att i grundlagstexten uttömmande

ange eller beskriva de olika brott som kan medföra fråntagande av medborgarskap. Det skulle innebära att grundlagen sätter tydliga gränser för det utrymme som blir tillgängligt för lagstiftaren. Ett annat alternativ vore en reglering som, i likhet med medborgarskapskonventionen, utformas som en öppen bestämmelse som möjliggör föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid brottslighet av visst slag.

Brottskatalog

En bestämmelse i regeringsformen som uttömmande anger de brott som kan medföra fråntagande av medborgarskap skulle kunna utformas på olika sätt.

En möjlighet vore att i grundlagstexten specifikt hänvisa till olika straffbestämmelser i vanlig lag. En grundlagsreglering som görs beroende av innehållet i vanlig lag skulle emellertid utgöra ett avvikande inslag i 2 kap. RF. Härtill kommer att hänvisningar från grundlag till vanlig lag brukar undvikas eftersom en sådan konstruktion gör grundlagsskyddets räckvidd beroende av vad som anges i lag. Kommittén anser mot den angivna bakgrunden att lämpligheten i att en grundlagsreglering hänvisar till vanlig lag med fog kan ifrågasättas från flera utgångspunkter.

Ett annat alternativ vore att införa en brottskatalog direkt i grundlagstexten. En sådan katalog skulle eventuellt kunna kompletteras med t.ex. ett krav på ett visst minimistraff.

En i grundlag införd brottskatalog finns på tryck- och yttrandefrihetens område (7 kap. 2–20 §§ tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Systemet med brottskatalog i dessa grundlagar har tillkommit bl.a. mot bakgrund av den särskilda ansvarsordning som gäller för tryck- och yttrandefrihetsbrott. De brott som är tryck- respektive yttrandefrihetsbrott är brott som begås i en tryckt skrift, ett program eller en teknisk upptagning och som är straffbara enligt lag. Gemensamt för dessa brott är att det enligt principen om dubbel täckning krävs att en gärning är straffbar enligt både grundlag och vanlig lag för straffrättsligt ansvar. Det kan beträffande tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen framhållas att dessa grundlagar bygger på en lång svensk tradition med en detaljerad grundlagsreglering.

Införandet av en brottskatalog i regeringsformen skulle innebära att lagstiftarens möjligheter att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap till följd av brott blir förutsebar och tydlig. En sådan reglering skulle hindra lagstiftaren från att meddela föreskrifter om förlust av medborgarskap beträffande annan brottslighet än den som grundlagen uttryckligen anger. Det finns emellertid även tydliga nackdelar med en sådan ordning.

En grundlagsbestämmelse som uttömmande anger de brott som kan föranleda fråntagande av medborgarskap skulle behöva vara omfattande. Detta skulle redan i sig innebära en lagteknisk nyskapelse som helt skulle bryta mot den struktur som regleringen i 2 kap. RF har i övrigt. Till bilden hör vidare att grundlagstiftaren i så fall skulle behöva ta ställning till – brott för brott – vilka specifika brott som borde tas in i en katalog av det slaget, vilket torde vara en minst sagt grannliga uppgift utan vägledning av den koppling till brott begångna genom yttranden i vissa medier som finns på tryck- och yttrandefrihetens område. Förutom en uppräkningslista av de aktuella brotten kan en sådan reglering även behöva innehålla andra bestämmelser, bl.a. om försök och förberedelse till brott, i vart fall om grundlagen inte ska hindra att sådan brottslighet kan medföra fråntagande av medborgarskap.

Ytterligare en faktor är att det kan vara en fördel att grundlagen inte hindrar att även brott som har begåtts utomlands kan beaktas vid prövningen i den mån brottsligheten kommer till svenska myndigheters kännedom. På motsvarande sätt som en utländsk brottmålsdom kan beaktas vid förvärv av medborgarskap talar principiella skäl för att en grundlagsreglering som gör det möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid brott inte bör göra någon skillnad på brottslighet som är begången i Sverige eller utomlands, i vart fall inte så länge gärningen motsvarar ett brott enligt svensk lag. Det framstår enligt kommitténs mening därför som mindre lämpligt att skyddet för medborgarskap knyts till svenska brottsrubriceringar. En brottskatalog i grundlag skulle således behöva innehålla en precisering av aktuella gärningar.

Ett införande av en brottskatalog i grundlagstexten skulle alltså utgöra ett helt nytt inslag i regeringsformen och innebära ett betydande avsteg från hur övriga bestämmelser i 2 kap. RF är utformade.

Vid en sammantagen bedömning har kommittén stannat för att, trots de fördelar ur förutsebarhets- och tydlighetshänseende en

brottskatalog i grundlagen obestriddligen skulle innebära, en bestämmelse som möjliggör föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid brott inte bör vara uppbyggd kring en särskild brottskatalog.

Viss typ av brottslighet

Ett annat alternativ är att utforma en bestämmelse som tar sikte på fråntagande av medborgarskap vid brott som en öppen bestämmelse som möjliggör föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss typ av brottslighet.

Enligt medborgarskapskonventionen får föreskrivas att medborgarskap ska förloras vid uppföranden som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Fråntagande av medborgarskap till följd av brott förutsätter alltså att brottet riktar sig mot intressen som kan betecknas som vitala för staten och att brottet är till allvarlig skada för dessa intressen (jfr artikel 7.1.d i medborgarskapskonventionen).

Det finns däremot inte någon definition av vad uttrycket uppförande eller brottslighet som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen innebär. Riktlinjer för vad som kan anses utgöra sådana gärningar finns emellertid i den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen och i UNHCR:s riktlinjer. I dessa dokument exemplifieras brottsligheten med förräderi, arbete för utländsk underrättelsetjänst och terroristbrott.

Medborgarskapskonventionen talar alltså om ”vitala” intressen. Svenska Akademiens ordlista definierar ordet vital bl.a. som livsviktig och väsentlig; en vital fråga. Enligt Nationalencyklopedin betyder vital stark och livskraftig men ordet kan även betyda viktig och central – en fråga av vital betydelse eller vitala nationella intressen.

Frågan är om det finns skäl att använda samma begrepp i en svensk grundlagstext eller om någon annan formulering bör tillämpas. Det bör under alla förhållanden krävas att de begrepp som används i regeringsformen är tydliga.

En fördel med att använda samma begrepp i regeringsformen som används i medborgarskapskonventionen är att kopplingen till våra folkrättsliga åtaganden betonas.

Med begreppet brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses enligt kommittén brott som hotar sådant som staten har

ett särskilt ansvar för att skydda och värna, främst rikets säkerhet och grundlagsskyddade värden, såsom demokrati och rättssäkerhet.

Vid kommitténs diskussioner rörande detta alternativ har det visat sig att det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet statens vitala intressen. Det har därför inte varit möjligt att nå tillräckligt bred politisk enighet kring detta alternativ.

Till Sveriges grundläggande intressen hör bl.a. att upprätthålla och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet samt att värna grundlagsskyddade värden.

Rikets säkerhet är ett intresse av fundamental betydelse för staten. Beträffande brott som allvarligt hotar rikets säkerhet bör därför lagstiftaren enligt kommitténs uppfattning ges möjlighet att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

Begreppet rikets säkerhet finns inte definierat i författning. Den närmare innebörden av uttrycket, som i många fall är ersatt av Sveriges säkerhet, har dock behandlats av regeringen i flera olika sammanhang.

Regeringen uttalade t.ex. i samband med propositionen Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (prop. 2013/14:51) att uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser (a. prop. s. 20).

Innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet behandlades även ingående vid tillkomsten av den nu gällande säkerhetsskyddslagen (2018:585). Regeringen uttalade i förarbetena att uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och avser såväl militär som civil verksamhet. Vilka verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen och vad som behöver skyddas för att förebygga hot mot Sveriges säkerhet kan därför i viss utsträckning förändras över tid. Uttrycket har närmast varit förknippat med Försvarmaktens

verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansetts vara ett militärt angrepp, medan samhället och hotbilden numera är mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur medfört att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Det kan exempelvis gälla uppgifter om viktig civil infrastruktur såsom flygplatser, energi-anläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation, eller olika former av elektronisk utrustning som används i syfte att skydda information eller informationssystem eller uppgifter om bl.a. tillverknings sätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet (prop. 2017/18:89 s. 38 och 133).

Straffbestämmelser som har till primärt syfte att skydda rikets säkerhet finns i brottsbalkens 18 och 19 kap. Det senare av de båda kapitlen, vilket har rubriken om brott mot Sveriges säkerhet, avser primärt endast att skydda den svenska staten. Kapitlet omfattar bl.a. brotten högförräderi, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. 18 kap., som har rubriken om högmålsbrott, innehåller straffstadganden som syftar till att skydda mot angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet. I kapitlet upptas bl.a. brotten uppror och väpnat hot mot laglig ordning.

I 21 kap. (om brott av krigsmän) och i de så kallade krigsartikelarna i 22 kap. brottsbalken (om landsförräderi m.m.) finns särskilda bestämmelser som gäller då riket är i krig. Brott mot dessa bestämmelser torde naturligtvis ofta utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Vidare kan exempelvis terroristbrott liksom sabotagebrotten enligt 13 kap. brottsbalken – beroende på omständigheterna – utgöra brott mot Sveriges säkerhet. Även brott mot straffbestämmelser som primärt har till syfte att skydda andra slag av intressen än staten kan, beroende på omständigheterna, ses som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Begreppet rikets säkerhet förekommer i dag i 2 kap. 23 och 24 §§ RF för begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten respektive mötesfriheten och demonstrationsfriheten. I förarbetena till 23 § framhålls att med rikets säkerhet avses både den inre och den yttre säkerheten samt att begreppet främst syftar på sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken (SOU 1975:75 s. 203).

Med begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avses enligt kommittén främst brott mot straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, som syftar till att primärt skydda staten.

Enligt Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen omfattar domstolens jurisdiktion de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet. Enligt artikel 5 har domstolen jurisdiktion beträffande brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott (jfr lagen [2014:406] om straff för vissa internationella brott).

De internationella brotternas karaktär och allvar innebär att dessa utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd härav även mot grundläggande svenska intressen. Det finns därför enligt kommittén skäl att ge lagstiftaren möjlighet att även beträffande dessa brott meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap.

Samtliga slags förvärv av medborgarskap bör omfattas

På motsvarande sätt som bör gälla beträffande medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, saknas det såvitt avser grundlagsregleringen enligt kommitténs uppfattning skäl för att inte behandla samtliga slags förvärv av medborgarskap lika beträffande frångående av medborgarskap till följd av brott.

Enligt oskuldspresumtionen ska den som är misstänkt för ett brott betraktas som oskyldig till dess att motsatsen har bevisats. Det är inte fastställt att någon har gjort sig skyldig till brott förrän domen i brottmålet har fått laga kraft.

Möjligheten att meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap till följd av brott bör enligt kommittén vara begränsad till de fall där brottmålsdomen har fått laga kraft.

Krav på ytterligare medborgarskap

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven begränsat till fråntagande av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap.

Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har alla människor rätt till en nationalitet och ingen får godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet (artikel 15). Även barnkonventionen innehåller bestämmelser om rätt till medborgarskap (artikel 7).

I medborgarskapskonventionen stadgas att varje konventionsstats medborgarskapsregler ska grundas bl.a. på principerna om att var och en har rätt till ett medborgarskap och att statslöshet ska undvikas (artikel 4). I den förklarande rapporten till konventionen betonas att syftet med principen om att statslöshet ska undvikas är att skydda rätten till medborgarskap genom att förhindra att statslöshet uppstår. Vidare framhålls att en individ som blir statslös kan förlora vissa rättigheter och eventuellt bli flykting. Även om medborgarskapskonventionen bygger på principen om att statslöshet ska undvikas hindrar konventionen emellertid inte föreskrifter om förlust av medborgarskap i de fall förvärvet har skett genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden (artikel 7.3).

Utgångspunkten i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till är alltså att alla har rätt till ett medborgarskap och att statslöshet ska undvikas. Principen att statslöshet ska undvikas är även en central utgångspunkt i den svenska medborgarskapslagstiftningen och i praxis. Medborgarskapslagen innehåller ett förbud mot statslöshet vid förlust av medborgarskap (14 § fjärde stycket, jfr även 6 § om förvärv av medborgarskap för barn som fötts i Sverige och som sedan födseln är statslös).

I artikel 1.1 i statslöshetskonventionen avses med ”statslös person” en person som inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning anses vara dess medborgare. Det finns ingen definition av begreppet statslös i svensk nationell rätt även om begreppet förekommer både i utlänningslagen och medborgarskapslagen. I förarbetena till medborgarskapslagen anges dock att med statslös avses en person som är ofrivilligt statslös, dvs. som inte själv vidtagit några åtgärder för att bli statslös. En persons eventuella möjligheter

att bli medborgare i ett annat land påverkar inte bedömningen om denne ska anses vara statslös (prop. 1999/2000:147 s. 77).

Rätten till en nationalitet är en grundläggande mänsklig rättighet. Att inte vara medborgare i någon stat innebär ett utanförskap som kan medföra avsevärda nackdelar för den enskilde. Exempelvis kan statslöshet innebära att den enskilde har svårt att få tillgång till grundläggande rättigheter såsom sjukvård och utbildning.

Skyddet för medborgarskapet är centralt i den enskildes rättighetsskydd. Genom att förhindra att statslöshet uppstår, skyddas även rätten till medborgarskap.

Ett införande på konstitutionell nivå av ett förbud mot fråntagande av medborgarskap i de fall åtgärden leder till att den enskilde saknar medborgarskap kan hävdas utgöra ett viktigt led i stärkandet av det svenska medborgarskapet. En sådan bestämmelse skulle även utgöra en tydlig markering om att Sverige står bakom UNHCR:s målsättning att utrota statslöshet.

Ett skydd mot fråntagande av medborgarskap för den som inte har något annat medborgarskap skulle antingen kunna konstrueras som ett uttryckligt förbud mot statslöshet eller som ett krav på ytterligare medborgarskap som förutsättning för fråntagande av medborgarskap.

Det är enligt kommittén svårt att överblicka konsekvenserna av ett förbud mot statslöshet i grundlag. Det framstår därför som lämpligare att i grundlag ställa upp ett krav på ytterligare medborgarskap som förutsättning för fråntagande av medborgarskap.

En särskild regel om Sveriges internationella åtaganden

Den begränsning av grundlagsskyddet som kommittén föreslår innebär enbart att grundlagen gör det möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i vissa angivna situationer. För att kunna frånta någon ett medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, eller till följd av brott krävs således att föreskrifter om detta införs genom vanlig lag. Sådana föreskrifter omfattas av det obligatoriska lagområdet (8 kap. 2 § första stycket 1 RF).

Ett utnyttjande av den öppning som grundlagen ger förutsätter alltså att lagstiftaren – bl.a. med beaktande av de rättssäkerhets-

garantier som anges i medborgarskapskonventionen – genom lagstiftning tar ställning till de närmare förutsättningarna för att frånta någon hans eller hennes medborgarskap.

Vid utfärdande av föreskrifter finns ett generellt krav på lagstiftaren att inte meddela sådana i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Beträffande Europakonventionen finns i 2 kap. 19 § RF ett uttryckligt krav att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. I förarbetena till den regleringen konstaterade regeringen att bestämmelsen innebär en markering av att Europakonventionen har en särskild betydelse utan att konventionen har status som grundlag. Regeringen framhöll också att avsikten med bestämmelsen är att skapa en garanti för att Europakonventionens regler inte sätts åt sidan genom inhemska föreskrifter (prop. 1993/94:117 s. 53 och 54). Även om bestämmelsen inte ger konventionen grundlagsstatus innebär regleringen att det är grundlagsstridigt att bryta mot Europakonventionen.

Det är enligt kommitténs mening viktigt att, om det osannolika skulle inträffa att riksdagen i framtiden väljer att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i uttrycklig strid med Sveriges internationella åtaganden, sådan lagstiftning genom lagprövning kan sättas åt sidan av domstolar och myndigheter. Kommittén anser därför att det i 2 kap. 7 § RF bör införas en bestämmelse som anger att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Avsikten med bestämmelsen är således att skapa en garanti för att Sveriges internationella åtaganden inte sätts åt sidan genom inhemska föreskrifter. Bestämmelsen utgör en tydlig markering om att det åligger lagstiftaren att vid meddelande av föreskrifter om fråntagande av medborgarskap säkerställa att föreskrifterna är förenliga med de internationella åtagandena. Regleringen riktar sig i första hand till lagstiftaren. Detta hindrar emellertid inte att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter med stöd av bestämmelsen får möjlighet att med lagprövningsreglerna i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF underlåta att tillämpa en föreskrift om denna skulle befinnas oförenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Det kvalificerade lagstiftningsförfarandet

I 2 kap. 22 § RF regleras det s.k. kvalificerade förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen innebär att ett förslag till en rättighetsbegränsande lag enligt 20 § ska, om förslaget inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

I förarbetena betonas att uppskovsförfarandet innebär en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet. Vidare konstateras att förfarandet ger goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och att detta ger tillfälle till en allmän debatt i frågorna (prop. 1978/79:195 s. 35).

Enligt 2 kap. 22 § andra stycket RF gäller undantag från det kvalificerade förfarandet för sådana rättighetsbegränsningar som enbart gäller föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer, husrannsakan eller liknande intrång, samt straffbud med frihetsstraff i straffskalan. Undantag finns även för lag om fortsatt giltighet av en rättighetsbegränsande lag i högst två år.

Det kvalificerade förfarandet är inte enbart tillämpligt beträffande rättighetsbegränsande lagstiftning enligt 2 kap. 20 § RF utan även avseende sådana särskilda begränsningar som får göras för andra än svenska medborgare här i riket enligt 2 kap. 25 § andra stycket RF. Av vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen följer att förfarandet även är tillämpligt i fråga om bl.a. föreskrifter som inskränker meddelarfriheten (7 kap. 22 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen samt 3 kap. 5 §, 5 kap. 4 § tredje stycket och 7 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Ett införande av det kvalificerade förfarandet vid föreskrifter om fråntagande av medborgarskap skulle innebära en förstärkning av skyddet för medborgarskapet. Genom förfarandet ges tid till eftertanke och ökade möjligheter för en fördjupad debatt i frågan.

Det finns därför enligt kommittén goda skäl att göra det kvalificerade förfarandet tillämpligt även beträffande föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som dels har förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, dels till följd av brott. Undantag bör emellertid gälla för förslag till lag med fortsatt giltighet i högst två år.

Barns medborgarskap

Härstamningsprincipen innebär att barn ska följa sina föräldrar eller en av dem i fråga om både förvärv och förlust av medborgarskap.

Av 2 kap. 7 § andra stycket RF framgår att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Det saknar då betydelse om barnet har förvärvat sitt svenska medborgarskap automatiskt, efter anmälan eller efter ansökan.

Enligt medborgarskapskonventionen får det föreskrivas att barn ska förlora sitt medborgarskap när föräldrarna förlorar sina medborgarskap, om inte någon av föräldrarna behåller sitt medborgarskap. Undantag gäller emellertid om föräldrarna förlorar sina medborgarskap på grund av uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen.

Mot den angivna bakgrunden anser kommittén att det finns skäl att komplettera den befintliga regleringen om att barn ska följa sina föräldrar eller en av dem med en bestämmelse som klargör att härstamningsprincipen inte gäller när medborgarskapet fråntas en förälder p.g.a. brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Avsägelse av medborgarskap

Kommitténs förslag innebär att det införs möjligheter att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap för den som har flera medborgarskap. Den som har dubbelt medborgarskap skulle därmed kunna undgå att fråntas sitt svenska medborgarskap genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap.

Som har framgått ovan ankommer det på varje enskild stat att bestämma vilka personer som ska räknas som dess medborgare. Vissa stater tillåter inte avsägelse av medborgarskap. Möjligheten att freda sitt svenska medborgarskap genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap står då inte till buds. Kravet på dubbelt medborgarskap innebär således att vissa svenska medborgare löper en större risk än andra att förlora sitt svenska medborgarskap. Det förhållandet att inte alla svenska medborgare har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap innebär därmed att en reglering som möjliggör från-

tagande av svenskt medborgarskap skulle kunna uppfattas som orättvis och godtycklig.

Det är visserligen inte en uppgift för kommittén att överväga hur ett regelverk som medger fråntagande av medborgarskap närmare bör utformas, men om sådana regler införs, utgår kommittén från att det samtidigt införs regler som innebär att samtliga svenska medborgare med dubbla medborgarskap likställs. Även den som är medborgare i ett land som inte tillåter avsägelse av medborgarskapet bör alltså genom lagstiftningen ges samma valmöjligheter som den som tillåts avsägelse i det andra landet.

8 Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

8.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén har i uppdrag att utreda grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är begränsade till de ändamål som anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF. I direktiven konstateras att det i praktiken är fråga om en absolut frihet för enskilda som sluter sig samman i organisationer som inte ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller vilkas verksamhet inte är av militär eller liknande natur och inte heller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Det innebär att det är en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. Det är därför exempelvis inte möjligt för lagstiftaren att kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation eller att förbjuda alla slags kriminella organisationer utan att dessförinnan ändra grundlagen.

Enligt direktiven ska kommittén bedöma om det bör införas ökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar och lämna de förslag till grundlagsändringar som den bedömer är motiverade. Med hänsyn till föreningsfrihetens betydelse i fri- och rättighetsregleringen behöver det särskilt beaktas att ett eventuellt nytt inskränkingsändamål får en utformning som möjliggör en heltäckande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering utan att grundlagsskyddet för den enskildes föreningsfrihet i övrigt urholkas eller annars riskeras.

8.2 Föreningsfriheten enligt regeringsformen

8.2.1 Friheten att sammansluta sig med andra

Föreningsfriheten innebär att var och en har rätt att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Denna frihet är en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Dessa friheter skyddas genom 2 kap. 1 § RF. Bestämmelsens första stycke har följande lydelse.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Föreningsfriheten fick grundlagsskydd genom antagandet av 1974 års regeringsform. Den uttrycktes då som en ”frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening”. Grundlagberedningen uttalade att föreningsrätten är grundläggande för den politiska verksamheten genom att de politiska partierna är att anse som föreningar. Vidare framhöll beredningen att arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer också är föreningar samt att detsamma gäller organisationerna inom konsument- och lantbrukskooperationen. Även ett bolag är enligt beredningen att anse som en förening i grundlagsstadgandets mening (SOU 1972:15 s. 157).

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen. Med den nya lydelsen avsågs inte någon saklig förändring. 1973 års fri- och rättighetsutredning konstaterade att det av tidigare förarbetsuttalanden framgick att föreningsfriheten gäller också andra sammanslutningar än ekonomiska och ideella föreningar, t.ex. bolag och samfälligheter. Enligt utredningen krävs det inte att det ska vara fråga om en sammanslutning som är ett självständigt rättssubjekt, en juridisk person. Även sammanslutningar som är organiserade på annat sätt – såsom byalag

och aktionsgrupper – omfattas av grundlagsskyddet. Utredningen ansåg dock att ett visst mått av organisation och beständighet bör föreligga för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten (SOU 1975:75 s. 194 och 316). Genom den utformning av föreningsfriheten som utredningen föreslog ansåg regeringen att det tydligare framgick att skyddet också omfattar andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening. Regeringen instämde i utredningens slutsats att det inte krävs att en sammanslutning är en juridisk person för att bestämmelsen om föreningsfrihet ska bli tillämplig (prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten innefattar inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Det har i förarbetena uttalats att bestämmelsen om föreningsfrihet inte ska tolkas så att verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning (a. prop. s. 113).

8.2.2 Begränsningar av föreningsfriheten

Förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter framgår av 2 kap. 20–24 §§ RF. Av 2 kap. 20 § RF följer att vissa särskilt angivna fri- och rättigheter – bl.a. föreningsfriheten – får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§.

I 2 kap. 21 § RF anges att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Bestämmelsen innehåller ett allmänt krav på vilka begränsningsändamål som kan godtas, ett proportionalitetskrav och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering. I förarbetena har det framhållits att bestämmelsen understryker kravet på att lag-

stiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153).

I 2 kap. 22 § RF regleras det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen innebär, med vissa speciella undantag som här kan bortses från, att ett förslag till en rättighetsbegränsande lag ska, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. I förarbetena uttalas att man genom uppskovsförfarandet får goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och det blir tillfälle till en allmän debatt i frågorna (prop. 1978/79:195 s. 35).

I 2 kap. 23 och 24 §§ RF anges vissa särskilda förutsättningar för begränsningar av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Föreningsfriheten regleras i 24 § andra stycket. Enligt den bestämmelsen får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Bestämmelsen, som alltså anger de ändamål som möjliggör inskränkningar i föreningsfriheten, tillkom genom 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen. Bestämmelsen avser inte annan lagstiftning än sådan som direkt gäller sammanslutningar (prop. 1975/76:209 s. 114).

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ”ägnar sig åt eller understöder terrorism” infördes för att möjliggöra bl.a. en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller någon annan form av förbud mot sådana organisationer (prop. 2021/22:42 s. 28). Detta begränsningsändamål infördes genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2023.

Det nya begränsningsändamålet har utnyttjats genom införandet av en särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation i 4 a § terroristbrottslagen (2022:666). Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. För att det ska röra sig om deltagande i en terroristorganisation måste det finnas en konkret och kvalificerad

anknytning till organisationen. Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på organisationens brottsliga verksamhet för att det ska omfattas av bestämmelsen (prop. 2022/23:73 s. 72). Den nya straffbestämmelsen trädde i kraft den 1 juni 2023.

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksamhet är av "militär eller liknande natur" syftar på straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Straffbestämmelsen omfattar den som bildar eller deltar i en sammanslutning som är eller kan bli ett maktmedel som är jämförligt med militär trupp eller polisstyrka samt den som på något sätt bidrar till eller har samröre med en sådan sammanslutning. Några närmare uttalanden om den avsedda innebörden av uttrycket "sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur" gjordes inte i förarbetena (prop. 1975/76:209 s. 113 och 114). Utgångspunkten har ansetts vara att uttrycket "militär eller liknande natur" i regeringsformen inte har ett bredare tillämpningsområde än "kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka" som anges i brottsbalkens bestämmelse om olovlig kårverksamhet. Enligt 2020 års grundlagskommitté bör det, för att en verksamhet ska vara av militär eller liknande natur, normalt förutsättas att det finns en tydlig och varaktig struktur i fråga om ledning, organisation, ordergivning och liknande (SOU 2021:15 s. 150 och 156).

Möjligheten till begränsningar när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär "förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande" har införts med anledning av FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40). Konventionen kräver att staterna förbjuder rasistiska organisationer och det aktuella begränsningsändamålet har införts för att inte lägga hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av det åtagandet (prop. 1975/76:209 s. 113 och 114). Med uttrycket "annat liknande förhållande" avses i första hand föreställningar om ras (prop. 2009/10:80 s. 256).

Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer lämnade i betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27) förslag på ny straffrättslig lagstiftning, som innebär förbud mot rasistiska organisationer. Enligt förslaget ska det i brottsbalken införas två nya brott, som ges beteckningarna organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Lagförslaget stödjer sig på möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksam-

het innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Under remitteringen var många remissinstanser kritiska till förslaget, bl.a. då det har ansetts medföra bevissvårigheter, tillämpningsproblem och försämrade möjligheterna till informationsinhämtning. Förslaget har hittills inte lett till lagstiftning.

När det gäller frågan om vad som utgör inskränkningar i föreningsfriheten kan nämnas att formkrav som gäller för skilda typer av föreningar och bolag inte betraktas som begränsningar, se t.ex. lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Inte heller den typ av näringsreglering som innebär att viss verksamhet får drivas endast i föreningsform av visst slag anses komma i konflikt med skyddet för föreningsfriheten.

8.2.3 Föreningsfriheten och olovlig verksamhet

Frågan om föreningsfrihetens omfattning diskuterades ingående i de lagstiftningsärenden som föregick 2022 års ändringar i 2 kap. 24 § andra stycket RF. En central fråga var om regeringsformen ska tolkas så att det finns ett implicit undantag för olovlig verksamhet. Förekomsten av ett sådant undantag skulle göra det möjligt att in föra åtgärder mot olovlig verksamhet utan hinder av bestämmelserna om förutsättningarna för begränsningar av fri- och rättigheter i 2 kap. 20–24 §§ RF.

I promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) gjordes bedömningen att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten. Bedömningen grundades i huvudsak på ståndpunkten att föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet och att den föreslagna straffbestämmelsen inte syftade till att begränsa sådan verksamhet (Ds 2017:62 s. 98–101). I den efterföljande lagrådsremissen anslöt sig regeringen till promemorians bedömning i fråga om förslagets förenlighet med föreningsfriheten.

Lagrådet delade inte regeringens uppfattning. Enligt Lagrådet talar övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet innebär en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet anförde bl.a. att grundlagsskyddet för

föreningsfriheten enligt ordalydelsen inte begränsas till att enbart avse lovlig verksamhet. Vidare framhölls att förekomsten av undantaget för verksamhet av militär eller liknande natur i 2 kap. 24 § andra stycket RF talar starkt mot att tolka in ett undantag i regleringen. Lagrådet menade även att det stöd som finns i förarbetena till regeringsformen för en sådan inskränkning av skyddets räckvidd är vagt och motsägelsefullt samt att andra förarbetsuttalanden talar emot den tolkning som gjordes i lagrådsremissen. En sådan tolkning riskerar dessutom att göra grundlagsskyddet illusoriskt eftersom det kan ändras genom vanlig lag. Det framhölls också att sammanslutningar med olovlig verksamhet tidigare inte har ansetts sakna föreningsfrihetens skydd (Lagrådets yttrande den 20 mars 2019).

I ljuset av Lagrådets synpunkter gick regeringen inte vidare med förslaget om kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation (prop. 2019/20:36 s. 16 och 17). Regeringen gav därefter 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att utreda begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (dir. 2020:11).

I delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) gjorde 2020 års grundlagskommitté bedömningen att grundlagstexten inte ger stöd för att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet. Därefter diskuterades om en tolkning med utgångspunkt i det demokratiska syftet kan anses ge stöd för att verksamhet som är olovlig skulle falla utanför skyddet för föreningsfriheten. 2020 års grundlagskommitté var av uppfattningen att föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten (SOU 2021:15 s. 144–148).

Regeringen instämde i 2020 års grundlagskommittés bedömning att regeringsformens ordalydelse inte ger stöd för att endast lovlig verksamhet omfattas av den grundlagsskyddade föreningsfriheten (prop. 2021/22:42 s. 7). När det gäller frågan om huruvida enskilda som deltar i sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som är olovlig skulle kunna falla utanför grundlagsskyddet grundat på en tolkning av regeringsformen gjorde regeringen följande bedömning.

Efter en genomgång av förarbetsuttalanden till regeringsformen konstaterade regeringen att dessa pekar i olika riktningar och att

uttalandena ger en något oklar bild av lagstiftarens intentioner när det gäller föreningsfrihetens räckvidd. Regeringen ansåg dock, i likhet med 2020 års grundlagskommitté, att en tillämpning som bygger på att fri- och rättighetskyddet efter en uttolkning av delvis motsägelsefulla förarbetsuttalanden ges en snävare innebörd än vad som framgår av de aktuella bestämmelsernas ordalydelse kan ifrågasättas från flera utgångspunkter. Regeringen framhöll också att alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta inte bara uppfattningar som kan betraktas som legitima i ett demokratiskt samhälle utan även odemokratiska uppfattningar och manifestationer. Frågan om huruvida fri- och rättighetsregleringen är tillämplig bör därför inte kunna besvaras med utgångspunkt i vilken åsiktsinriktning det är fråga om. Enligt regeringens mening talade detta i sig med styrka för att bestämmelsen om föreningsfrihet i 2 kap. 1 § RF bör ges en vid räckvidd och tolkas i linje med sin ordalydelse (a. prop. s. 8 och 9).

Regeringen lyfte även, på samma sätt som 2020 års grundlagskommitté, fram några särskilda aspekter av bl.a. systematisk karaktär som bör ges betydelse vid tolkningen av bestämmelsen om föreningsfrihet. Bland annat framhölls att begränsningsändamålets bakgrund, utformning och innebörd ger ett starkt stöd för slutsatsen att det inte förutsatts att det finns någon underförstådd begränsning av föreningsfriheten som innebär att den omfattar enbart lovlig verksamhet. Det förhållandet att det har ansetts behövt att införa särskilda begränsningsmöjligheter för att kriminalisera bl.a. kårverksamhet som är olovlig talar alltså emot att endast lovliga verksamheter skyddas av föreningsfriheten. Ytterligare ett systematiskt argument som regeringen anförde mot en outtalad begränsning var att begränsningsbestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket RF – till skillnad mot vad som gäller enligt 2 kap. 23 § RF i fråga om yttrandefriheten och informationsfriheten – innehåller två specifika ändamål och inte någon särskild ventil som gör det möjligt att inskränka föreningsfriheten efter mer allmänna överväganden om att särskilt viktiga skäl föranleder en begränsning. Det talar enligt regeringen för att grundlagstiftarens avsikt varit att föreningsfriheten inte skulle få inskränkas för några andra ändamål än sådana som avser sammanslutningar av militär eller liknande natur eller i fråga om vissa rasistiska organisationer, dvs. att begränsningsregeln

i 2 kap. 24 § andra stycket RF uttömmande anger för vilka ändamål som föreningsfriheten får begränsas (a. prop. s. 9 och 10).

Regeringen gjorde även en jämförelse med vad som gäller i fråga om de övriga positiva opinionsfriheterna. Bland annat konstaterade regeringen att när gränserna för mötesfriheten övervägdes i lagstiftningsarbetet kom tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande att avfärdas som mindre meningsfull. Skälet till det var att det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av vanlig lag (SOU 1975:75 s. 131). Regeringen instämde i 2020 års grundlagskommittés bedömning att detta argument gör sig gällande med samma kraft när det kommer till föreningsfriheten. En tolkning som innebär att omfattningen av grundlagsskyddet för föreningsfriheten skulle begränsas till lovlig verksamhet får till konsekvens att föreningsfrihetens räckvidd blir helt beroende av vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som lovligt. Det framstår som ologiskt att grundlagsstiftaren i fråga om mötesfriheten skulle avvisa tanken på att begränsa den friheten till möten med lagligt syfte eller liknande och samtidigt i fråga om föreningsfriheten bejaka en sådan tanke – fast då utan att uttryckligen ange det. Regeringen konstaterade även att det på fri- och rättighetsområdet är svårt att hitta stöd för en tolkning som innebär att uttalanden i förarbetena utan stöd i grundlagstexten skulle kunna läggas till grund för rättighetsbegränsande lagstiftning. Regeringen delade 2020 års grundlagskommittés uppfattning att detta talar med styrka mot att tolka förarbetena så att föreningsfriheten inte lägger hinder i vägen för ett straffstadgande om deltagande i en terroristorganisation (a. prop. s. 10).

Sammanfattningsvis instämde regeringen i 2020 års grundlagskommittés bedömning i fråga om hur bestämmelserna bör tolkas och uppfattningen att den grundlagsskyddade föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är därför begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF.

8.3 Föreningsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Både Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga skyddar föreningsfriheten. Regleringen har i flera avseenden en likartad uppbyggnad i de två dokumenten, något som bl.a. får till följd att nivån på skyddet för föreningsfriheten inte skiljer sig nämnvärt åt mellan konventionen och stadgan inom deras respektive tillämpningsområden.

Föreningsfriheten enligt regeringsformen framstår i flera avseenden som svårare att begränsa och mycket talar därför för att skyddet ofta är starkare i svensk nationell rätt. Likväl kan inslag i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga i olika avseenden antas ha betydelse vid tillämpningen av regeringsformen, t.ex. när det gäller de överväganden som Europadomstolen respektive EU-domstolen har gjort i fråga om vad som är godtagbara begränsningar av föreningsfriheten.

8.3.1 Europakonventionen

Föreningsfriheten regleras i artikel 11 i Europakonventionen tillsammans med mötesfriheten. Artikelns lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Föreningsfrihetens omfattning

Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentliga vara verksam i föreningen. Att enskilda kan bilda föreningar för att agera tillsammans inom områden där de har gemensamma intressen är enligt Europadomstolen en av de allra viktigaste aspekterna av

föreningsfriheten. Det sätt på vilket den nationella rätten värnar om denna frihet samt hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna visar hur demokratin mår i den aktuella staten (Sidiropoulos m.fl. mot Grekland, nr 57/1997/841/1047, dom den 10 juli 1998). Staten har emellertid även en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter.

Föreningsfriheten är nära kopplad till yttrandefriheten som skyddas i artikel 10 i konventionen. Europadomstolen har uttalat att artikel 11 är en specialreglering (*lex specialis*) i förhållande till artikel 10, men samtidigt framhållit att artikel 11 ska bedömas i ljuset av artikel 10. Skyddet för åsikter och friheten att yttra dem är enligt domstolen ett av syftena med föreningsfriheten. Det gäller särskilt i relation till politiska partier med tanke på deras grundläggande roll för att säkerställa pluralism och demokratins funktion (Herri Batasuna mot Spanien, nr 25803/04 m.fl., dom den 30 juni 2009).

I fråga om yttrandefriheten har Europadomstolen beskrivit denna frihet som en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle, vilket bl.a. innebär att konventionen inte bara skyddar yttranden som mottas positivt eller betraktas som oförargliga, utan också sådana som förolämpar, chockerar eller stör myndigheterna eller delar av befolkningen (Handyside mot Förenade konungariket Storbritannien, nr 5493/72, dom den 7 december 1976). Liknande överväganden måste enligt domstolen också gälla föreningsfriheten i den mån det rör sig om enskilda föreningar (Vona mot Ungern, nr 35943/10, dom den 9 juli 2013).

En annan rättighet som föreningsfriheten i vissa fall ska bedömas i ljuset av är religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen (t.ex. Moskvas Jehovas Vittnen m.fl. mot Ryssland, nr 302/02, dom den 10 juni 2010). Europadomstolen har bl.a. uttalat att friheten att utöva sin religion, ensam eller tillsammans med andra, är en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle. Däremot skyddar inte religionsfriheten varje handling som motiveras eller inspireras av en religion eller tro och den garanterar inte alltid rätten att uppträda i det offentliga rummet på ett sätt som dikteras av ens religion eller tro (t.ex. Güler och Uğur mot Turkiet, nr 31706/10 och 33088/10, dom den 2 december 2014).

Förutsättningarna för att inskränka föreningsfriheten

Inskränkningar i föreningsfriheten måste ha stöd i lag och får bara ske för att tillgodose vissa legitima intressen som räknas upp i artikel 11.2. De måste också vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Även tillåtligheten av straff eller annan påföljd för medlemskap i en förening måste prövas enligt artikel 11.2 (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl., 2023, s. 641).

Kravet på lagstöd innebär något förenklat att den inskränkande lagen måste uppfylla rimliga anspråk på rättsäkerhet i enlighet med rättsstatsprincipen. Den måste även ge skydd mot godtycke och vara tillgänglig för allmänheten samt vara utformad med den precision som krävs för att inskränkningen ska kunna vara någorlunda förutsägbar för den som kommer att påverkas av den. Det ska inte förstås som ett formellt krav på att inskränkningen ska vara föreskriven på viss normnivå. Det som avses är att det ska finnas stöd i den inhemska rätten, t.ex. genom etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form.

En annan viktig princip är den s.k. proportionalitetsprincipen. Om en åtgärd innebär en inskränkning av en rättighet kan den godtas bara om den är proportionerlig, dvs. om åtgärden står i rimlig relation till det intresse som den är avsedd att tillgodose. Genom en sådan prövning bedöms om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Kravet på nödvändighet innebär att inskränkningen ska motsvara ett trängande socialt behov och att den är proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Vid denna prövning har staterna en förhållandevis vid bedömningsmarginal. Om en nationell domstol har ansett att en inskränkning är nödvändig och det verkar finnas rimliga skäl för ett sådant ställningstagande, har Europadomstolen ofta godtagit detta utan att göra någon egen värdering med hänvisning till denna princip. Samtidigt har domstolen förbehållit sig rätten att ingripa om prövningen av någon anledning framstår som uppenbart felaktig eller godtycklig eller om den leder till orimliga resultat från ett konventionsperspektiv. Det finns vidare vissa generella stadganden i artiklarna 15, 16 och 18 i Europakonventionen om utrymmet för att inskränka konventionens fri- och rättigheter.

Enligt artikel 15 får en stat under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens avvika från bl.a. föreningsfriheten och yttrandefriheten (s.k. derogation) i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav.

I artikel 16 anges att staterna får inskränka utlänningars politiska verksamhet utan hinder av det som stadgas om bl.a. föreningsfriheten och yttrandefriheten. Artikeln anses ha en begränsad betydelse och har sällan åberopats eller tillämpats.

Artikel 18 ger uttryck för en ändamålsprincip. Enligt artikeln får inskränkningar i fri- och rättigheter inte tillämpas för andra syften än för vilka de har medgetts.

En viktig artikel i sammanhanget är artikel 17. Enligt den artikeln får ingenting i konventionen tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som anges i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges där. Stadgandet syftar till att förhindra totalitära grupperingar från att utnyttja konventionens rättigheter – främst yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten – för att undergräva dessa.

Avgöranden från Europadomstolen rörande inskränkningar i föreningsfriheten

Europadomstolen har i flera avgöranden tagit ställning till olika konventionsstaters inskränkningar av föreningsfriheten. Av Europadomstolens praxis följer att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl., 2023, s. 638).

I det ovan nämnda avgörandet Sidiropoulos m.fl. mot Grekland gjorde Europadomstolen vissa generella uttalanden om förutsättningarna för att en inskränkning av föreningsfriheten ska anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Enligt domstolen har staterna givetvis rätt att säkerställa att en förenings syfte och aktiviteter är förenliga med lagen men de måste göra det på ett sätt som innebär att deras åligganden enligt konventionen uppfylls. Av detta följer att undantagen i artikel 11 ska tillämpas strikt; endast övertygande och tvingande skäl kan göra inskränkningar i föreningsfriheten berättigade.

Vid bedömningen av om nödvändighet i den mening som avses i artikel 11.2 föreligger, har staterna enligt domstolen bara en begränsad bedömningsmarginal.

I avgörandet *Refah partisi m.fl. mot Turkiet* (nr 41340/98 m.fl., dom den 13 februari 2003) uttalade domstolen bl.a. att yttrandefriheten och föreningsfriheten inte fråntar en stat rätten att försvara sina institutioner mot föreningar som genom sina aktiviteter äventyrar dem. En viss kompromiss mellan kraven på att försvara demokratin och individuella rättigheter är naturlig i det konventionsrättsliga systemet. Ett politiskt parti får enligt Europadomstolen förespråka ändringar i en stats lagar och konstitutionella struktur under två förutsättningar. Den ena förutsättningen är att de metoder som används i alla avseenden är lagliga och demokratiska. Den andra är att den förändring som förespråkas i sig är förenlig med grundläggande demokratiska principer. Av detta följer enligt domstolen att ett politiskt parti inte kan göra anspråk på konventionens skydd om dess ledare uppmanar till våld eller lägger fram en politik som inte respekterar demokratin eller som åsyftar demokratins undergång och nonchalerar de fri- och rättigheter som erkänns i en demokrati.

I avgörandet *Herri Batasuna mot Spanien* hade klagandena, som var två politiska partier, upplösts av spansk domstol med hänvisning till att de utgjorde verktyg i organisationen Euskadi ta Askatasunas (ETA) terrorismstrategi samt att de hade uppmuntrat ett konfrontativt socialt klimat och indirekt gett stöd åt ETA:s terroristaktiviteter, bl.a. genom att vägra ta avstånd från ETA:s handlingar. Europadomstolen fann inte anledning att underkänna de nationella domstolarnas bedömning att det fanns en koppling mellan klagandena och ETA samt konstaterade att den kopplingen objektivt sett kunde anses innebära att det förelåg ett hot mot demokratin. Vidare konstaterade Europadomstolen att de nationella domstolarnas bedömning svarade mot behovet av att universellt fördöma rättfärdigande av terrorism. Domstolen ansåg att det agerande och de uttalanden som kunde tillskrivas klagandena gav en klar bild av den samhällsmodell som förespråkades av dem och dess oförenlighet med det demokratiska samhällskonceptet. Någon kränkning av de politiska partiernas föreningsfrihet förelåg därför inte.

Det ovan nämnda avgörandet *Vona mot Ungern* gällde en ungersk organisation som hade upplösts av en nationell domstol. Upplösandet hade skett med anledning av att organisationens medlemmar klätt

sig i uniform samt hållit massmöten och demonstrationer i olika delar av Ungern, inklusive byar med en stor romsk befolkning. Organisationen hade krävt att etniska ungrare skulle försvara sig mot ”zigenarkriminalitet”. Europadomstolen – som fann att det inte förelåg någon kränkning av föreningsfriheten – gjorde vissa generella uttalanden om utrymmet att inskränka denna frihet för andra än politiska partier.

8.3.2 EU:s rättighetsstadga

Föreningsfriheten regleras tillsammans med mötesfriheten i artikel 12 i EU:s rättighetsstadga. Artikel 12 har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. De politiska partierna på unionsnivå ska bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck.

Föreningsfriheten är enligt EU-domstolen en rättighet som motsvarar den som garanteras av artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikel 52.3 i rättighetsstadgan ska den därför ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen (mål C-78/18 och förklaringar avseende stadgan om det grundläggande rättigheterna). Bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att ge ett mer långtgående skydd än konventionen.

Föreningsfriheten får begränsas. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Föreningsfriheten får dock enligt artikel 54 i stadgan inte tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ur spel eller att inskränka dem i större ut-

sträckning än vad som medges i stadgan (det s.k. förbudet mot rättsmissbruk). Denna artikel motsvarar artikel 17 i Europakonventionen.

Det är inte bara rätten att ansluta sig till och vara medlem av en förening som skyddas av rättighetsstadgan. EU-domstolen har uttalat att lagstiftning som gör det betydligt svårare för föreningar att agera och bedriva verksamhet är att betrakta som begränsningar av föreningsfriheten. Som exempel på sådan lagstiftning har nämnts stärkta krav på registrering, begränsningar av möjligheten att ta emot finansiella resurser eller risk för sanktionsåtgärder såsom upplösning. Åtgärder av det slaget måste alltså uppfylla de krav för rättighetsbegränsningar som anges i artikel 52.1 i rättighetsstadgan (mål C-78/18).

8.4 Organiserad brottslighet och kriminella nätverk

8.4.1 Den organiserade brottsligheten är systemhotande

Brottslighetens utveckling

I regeringens skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) konstateras att den organiserade brottsligheten är systemhotande. I skrivelsen anges bl.a. följande (s. 3).

Den organiserade brottsligheten hotar Sverige. Kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem. I förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och är ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet. Den utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och inte minst mot Sveriges invånare. Även omvärldens bild av Sverige påverkas, vilket i förlängningen riskerar att påverka våra förutsättningar att attrahera exempelvis investeringar och turism.

Vidare anger regeringen att det står klart att de åtgärder som hittills har vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten inte har varit tillräckliga. Särskilt framhålls det kraftigt ökande skjutvapenvåldet och antalet sprängningar. Det konstateras att våldet inte längre

är ett fenomen i konflikter mellan kriminella bara i landets större städer, utan förekommer även i mellanstora och mindre städer, och att våldets karaktär dessutom har förändrats över tid. Fler dåd är av ren avrättningskaraktär med det uppenbara syftet att döda, inte skada, offret. Angreppen riktas inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begås våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller riktat mot privatbostäder. Automatvapen har blivit vanligare och såväl offer som gärningspersoner har blivit yngre. I allt fler fall begås våldsbrotten av utförare som inte känner de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar även risken att utomstående ska drabbas, vilket också har inträffat vid åtskilliga tillfällen. Denna utveckling påverkar tryggheten negativt och riskerar att urholka tilltron till rättsväsendet.

Regeringen betonar också att våldsbrottsligheten relaterad till organiserad brottslighet och kriminella nätverk bara är det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna är synnerligen allvarlig då den påverkar olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Ytterst hotas enligt regeringen samhällets funktionssätt.

Det dödliga våldet, framför allt antalet dödliga skjutningar, och sprängningar inom den kriminella miljön har ökat kraftigt sedan början av 2010-talet. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) ligger Sverige i frågan om dödligt våld med skjutvapen mycket högt jämfört med andra europeiska länder, och inget annat land uppvisar ökning jämförbara med Sverige. Under perioden 2003–2017 ökade antalet avlidna i Sverige till följd av skjutvapenvåld, från 2 till 4 personer per miljon invånare och år. För Europa i genomsnitt minskade dödsskjutningarna under samma period, från 3 till 1,6 avlidna personer (Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, Brå 2021:8, s. 37 och 38). Därefter har det skett ytterligare en markant ökning av antalet dödade till följd av skjutvapenvåld i Sverige. Enligt statistik från Polismyndigheten för 2023 inträffade 363 bekräftade skjutningar, med 53 avlidna och 109 skadade. Även förekomsten av sprängningar har ökat kraftigt. Under 2023 inträffade 149 bekräftade detonationer (allmänfarlig ödeläggelse) samt 62 försök och 140 förberedelser till allmänfarlig ödeläggelse. Preliminär

statistik för 2024 visar på ett fortsatt mycket stort antal fall av dödligt skjutvapenvåld och sprängdåd.

En del i utvecklingen är också att barn och unga i större utsträckning än tidigare involveras i de kriminella nätverken. Barnen används bl.a. för att förvara, transportera och sälja narkotika. I flera fall har barn även används för att utföra skjutningar och sprängningar. Barns och ungas delaktighet i kriminella nätverk utgör en avgörande utmaning för rättsväsendets arbete mot organiserad brottslighet och barns utsatthet inom de kriminella nätverken är ett betydande samhällsproblem (Barn och unga i kriminella nätverk, Brå 2023:13, s. 93).

Brottsligheten är gränsöverskridande

Europol har bedömt att cirka 70 procent av de kriminella gängen i EU är verksamma i minst tre länder och att 50 procent av gängmedlemmarna inte är EU-medborgare. Det förekommer också att grovt kriminella svenska medborgare söker sin tillflykt till andra länder och styr sin verksamhet därifrån. Information som är relevant i svenska förundersökningar kan finnas utanför Sverige. Vidare flyttas brottsvinster till andra länder och möjliggör investeringar i legala strukturer och ny brottslighet. Mot den bakgrunden har regeringen konstaterat att det är viktigt att Sverige har ett aktivt engagemang i det internationella brottsbekämpande arbetet och att myndigheterna i den konkreta, operativa verksamheten fullt ut drar nytta av de möjligheter som det internationella samarbetet erbjuder (skr. 2023/24:67 s. 39).

Den kriminella ekonomin

Den kriminella ekonomin omsätter stora summor. Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. De stora ekonomiska vinsterna gör det även motiverat för den organiserade brottsligheten att använda våld för att bekämpa konkurrenter och inte förlora marknadsandelar i den kriminella ekonomin (skr. 2023/24:67 s. 19 och 20). I Sverige uppskattar Polismyndigheten brottsvinsterna från den kriminella ekonomin till mellan 100 och 150 miljarder per år. Det handlar i stor utsträckning om narkotikarelaterad brottslighet, men även ekonomisk brottslighet

av olika slag har utvecklats till att bli en betydande beståndsdel av den organiserade brottsligheten. En del i denna utveckling är att företag systematiskt används som verktyg för att begå brott (Rostami och Mondani, Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet, Stockholms Handelskammare, 2024, s. 71).

Antalet gängkriminella

Hur många personer som ingår i den organiserade brottsligheten – ofta används uttrycket gängkriminella – är föremål för en pågående diskussion. Bedömningarna varierar bl.a. beroende på avsaknaden av en allmänt vedertagen definition av organiserad brottslighet, kriminella nätverk eller andra liknande begrepp (se avsnitt 8.4.2).

Polismyndigheten har i rapporten Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige (Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2024) bedömt hur många personer som är aktiva i eller är kopplade till kriminella nätverk i Sverige. I rapporten definierar Polismyndigheten begreppet kriminella nätverk som alla samarbeten inom ramen för vad som bedöms utgöra organiserad brottslighet på lokal, nationell eller internationell nivå. Utifrån den definitionen bedömer Polismyndigheten att omkring 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk. Antalet personer som bedöms vara kopplade till kriminella nätverk uppgår till omkring 48 000 personer. Det totala antalet personer som bedöms vara aktiva i, eller ha koppling till, kriminella nätverk uppgår därmed till omkring 62 000 personer.

Åtgärder mot den organiserade brottsligheten

Under de senaste åren har olika åtgärder vidtagits för att effektivare kunna bekämpa den organiserade brottsligheten. Det handlar bl.a. om nya verktyg till de brottsbekämpande myndigheterna och skärpta straff för grova våldsbrott. Det pågår även flera utredningar som har i uppdrag att lämna förslag på ytterligare åtgärder för att på olika sätt bekämpa organiserad brottslighet. Bland annat är regleringen av de osjälvständiga brottsformerna föremål för en pågående översyn.

Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna har haft i uppdrag att göra en bred översyn av de osjälvständiga brotts-

formerna i 23 kap. brottsbalken. Syftet med översynen är att skapa ett modernt, lättillgängligt och ändamålsenligt regelverk som ger uttryck för en skärpt syn samt tillgodoser intresset av effektiv lagföring av brott och ger utrymme för att döma till ansvar för osjälvständiga brott i fler fall än i dag (dir. 2023:85).

I betänkandet En översyn av 23 kap. brottsbalken (SOU 2024:55) lämnas förslag som bl.a. innebär skärpt straffansvar för försök och förberedelse till brott så att fler ska kunna dömas. Det gäller särskilt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet.

8.4.2 Vad avses med organiserad brottslighet?

Det finns ingen allmänt vedertagen svensk definition

I Sverige finns det inte någon legaldefinition av organiserad brottslighet. Det kan bl.a. förklaras med att organiserad brottslighet är mångfasetterad och föränderlig – och att det därför inte finns några enkla förklaringsmodeller eller någon allmänt vedertagen definition som inbegriper alla dess dimensioner (skr. 2023/24:67 s. 4).

Det närmaste man kommer en definition av organiserad brottslighet i svensk rätt kan sägas vara den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses i det fallet brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågasvarande brottet (prop. 2009/10:147 s. 43).

Avsaknaden av en allmänt vedertagen svensk definition av organiserad brottslighet har fått till följd att olika beskrivningar av vad som avses med begreppet används i olika sammanhang. Inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en definition tagits fram som lyfter fram fyra beståndsdelar (Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023, Polismyndigheten, 2024, s. 11). Den myndighetsgemensamma definitionen av organiserad brottslighet är

1. minst två personer som
2. varaktigt över tid
3. begår allvarliga brott i samarbete
4. i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

Ett annat begrepp som ofta används är kriminella nätverk. Gängbrottsutredningen gjorde i betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68) en genomgång av vad som menas med det begreppet. Genomgången visar att inte heller begreppet kriminella nätverk har någon bestämd definition (SOU 2021:68 s. 52–59). Ibland behandlas begreppen organiserad brottslighet och kriminella nätverk synonymt, även om det senare begreppet stundtals synes användas för att åskådliggöra förekomsten av lösare kriminella grupper, dvs. konstellationer med lägre organisationsgrad. De kriminella nätverken kan delas in i olika delkategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter. En annan kategori, som fått ökad spridning och uppmärksamhet, är stadsdels- och förortsbaserade grupper eller, med ett annat begrepp, lokala kriminella nätverk (prop. 2022/23:53 s. 24).

Internationella definitioner av organiserad brottslighet

Inom det internationella samarbetet och inom EU har olika definitioner tagits fram som avser organiserad brottslighet och kriminella organisationer. Enligt de olika instrumenten, som har stora likheter med varandra, kan organiserad brottslighet sägas ta sikte på gärningar begångna inom en strukturerad sammanslutning av tre personer eller fler som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer för att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning (prop. 2015/16:113 s. 32).

Inom EU tillämpas även en lista med elva kriterier som kan användas för att definiera begreppet organiserad brottslighet. Det handlar om följande kriterier:

1. samarbete mellan fler än två personer,
2. egna tilldelade uppgifter åt var och en,
3. lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
4. någon form av disciplin och kontroll,
5. misstanke om allvarliga kriminella handlingar,
6. verksamhet på internationell nivå,
7. användande av våld eller andra metoder för hot,
8. användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer,
9. deltagande i penningtvätt,
10. otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, och
11. strävan efter vinning och/eller makt.

Enligt EU:s definitionsmodell måste minst sex av kriterierna vara uppfyllda. Fyra av kriterierna måste alltid vara uppfyllda för att det ska vara fråga om organiserad brottslighet. Det ska vara fråga om

1. samarbete mellan fler än två personer,
2. lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
3. misstanke om allvarliga kriminella handlingar, och
4. strävan efter vinning och/eller makt.

8.4.3 Internationella instrument mot organiserad brottslighet

Frågan om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar har varit föremål för överväganden vid ett antal tillfällen, bl.a. i samband med antagandet av olika internationella instrument mot organiserad brottslighet. I det följande redogörs för de överväganden som gjorts i förhållande till det krav på kriminalisering som följer av EU-rätten och FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Rådets gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott

Den 21 december 1998 antog rådet en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF).

Med en kriminell organisation avsågs enligt artikel 1 i den gemensamma åtgärden en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brotten är ett mål i sig självt eller ett medel för att få materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet.

I den gemensamma åtgärden åtog sig medlemsstaterna bl.a. att kriminalisera vissa förfaranden. Endast medlemskap i en kriminell organisation var inte tillräckligt, utan det krävdes en påtaglig koppling mellan den enskildes deltagande och den kriminella verksamheten. Regeringen gjorde bedömningen att den gemensamma åtgärden var så utformad att det inte torde krävas några svenska lagändringar, t.ex. bedömdes brottsbalkens bestämmelser om straffansvar för medverkan till brott vara tillräckliga för att Sverige skulle leva upp till kravet på kriminalisering (skr. 1998/99:60 s. 265).

FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Den 15 november 2000 antogs FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen). Sverige tillträdde konventionen den 30 april 2004.

Palermokonventionen syftar till att förstärka det internationella samarbetet mellan länderna för att på global bas bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten och för att kunna döma och bestraffa dem som gör sig skyldiga till sådana handlingar som täcks av konventionen. I konventionen används begreppet organiserad brottslig sammanslutning för att beskriva en strukturerad sammanslutning bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i en-

lighet med konventionen för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning. Med en strukturerad sammanslutning avses en sammanslutning som inte har bildats slumpvis för att omedelbart begå brott. Den behöver inte ha formellt definierade roller för sina medlemmar och heller inte kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur.

Enligt artikel 5, som har rubriken Kriminalisering av deltagande i en organiserad brottslig sammanslutning, ska varje konventionsstat vidta de åtgärder som krävs för att straffbelägga vissa i artikeln angivna gärningar. Åtagandena har stora likheter med dem som följer av rådets gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott.

I samband med att riksdagen föreslogs godkänna Palermokonventionen gjorde regeringen – i linje med de överväganden som i olika sammanhang gjorts beträffande EU:s gemensamma åtgärd – bedömningen att de svenska reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott uppfyller de krav som ställs i konventionen. Vidare påpekades att vissa handlingar i svensk rätt till och med straffbeläggs på ett tidigare stadium än vad som föreskrivs i konventionen. Sammantaget menade regeringen att några lagstiftningsåtgärder inte var nödvändiga för att uppfylla konventionens krav på att kriminalisera deltagande i en organiserad brottslig sammanslutning. Regeringen instämde emellertid i att det kan diskuteras om de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling tillgodoser alla tänkbara situationer där personer deltar i en organiserad brottslig sammanslutnings verksamhet. Det angavs att det i praktiken kan förekomma speciella undantagssituationer där det är tveksamt om den svenska regleringen till fullo kan anses uppfylla konventionens kriminaliseringskrav. Undantagssituationer av sådan sällsynt karaktär ansågs dock inte i sig själva motivera någon utvidgad lagstiftning. Enligt regeringens uppfattning fick konventionens åligganden anses uppfyllda om den nationella lagstiftningen täcker situationer som inte får anses utgöra rena undantagsfall (prop. 2002/03:146 s. 32).

Rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet

Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet ersätter 1998 års gemensamma åtgärd.

I rambeslutet definieras begreppen kriminell organisation och strukturerad sammanslutning på ett liknande sätt som i Palermo-konventionen. Med kriminell organisation avses en strukturerad sammanslutning, som har inrättats under en tid, av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på maximalt minst fyra år eller en strängare sanktion, för att direkt eller indirekt erhålla ekonomiska eller materiella fördelar. En strukturerad sammanslutning används för en sammanslutning som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott eller som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en utarbetad struktur.

Enligt artikel 2 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att vissa typer av beteenden som rör en kriminell organisation betraktas som brottsliga gärningar.

Regeringen framhöll vid genomförandet av rambeslutet att det av beaktandesats 8 i beslutets ingress framgick att ingenting i beslutet får tolkas som att avsikten vore att reducera eller begränsa nationella regler avseende grundläggande rättigheter eller friheter, som t.ex. föreningsfriheten. För svenskt vidkommande ansågs detta utgöra stöd för att rambeslutet inte inskränker mötes- och föreningsfriheten sådan den kommer till uttryck i regeringsformen. Vidare gjorde regeringen bedömningen att svensk rätt i huvudsak uppfyllde de kriminaliseringsåtaganden som följer av rambeslutet. För vissa brott som rambeslutet fick anses omfatta krävdes emellertid att straffansvar infördes även för förberedelse. Det föranledde ändringar så att straffansvar infördes även för förberedelse för dessa brott (prop. 2010/11:76 s. 20 och 21).

8.5 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

En översiktlig genomgång av rättsläget i vissa andra länder när det gäller föreningsfriheten gjordes av 2020 års grundlagskommitté. Redogörelsen omfattade Danmark, Estland, Finland, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Bland annat beskrev 2020 års grundlagskommitté hur det konstitutionella skyddet för föreningsfriheten är konstruerat i respektive land (SOU 2021:15 s. 111–139). Följande avsnitt bygger i huvudsak på den redogörelsen. När det gäller rättsläget i Danmark, Finland och Norge har hänsyn tagits till den senare utvecklingen.

8.5.1 Danmark, Finland och Norge

Danmark

I Danmarks grundlag regleras föreningsfriheten i 78 §. Bestämmelsen har följande lydelse.

- 78 § 1. Medborgarna har rätt att utan föregående tillstånd bilda föreningar för varje lovligt ändamål.
2. Föreningar som agerar genom eller försöker uppnå sina mål genom våld, anstiftan till våld eller liknande kriminell påverkan mot oliktankande ska upplösas genom dom.
3. Ingen förening kan upplösas genom en regeringsåtgärd. En förening kan dock förbjudas tillfälligt, förutsatt att en talan om upplösning omedelbart väcks.
4. Mål som rör upplösning av politiska föreningar ska utan särskilt tillstånd kunna läggas fram för rikets högsta domstol.
5. Upplösningens rättsverkningar fastslås i lag.

Bedömningen av om en sammanslutning av personer utgör en förening i grundlagens mening görs med utgångspunkt i den betydelse föreningsbegreppet har enligt den allmänna föreningsrätten, dock med beaktande av att begreppet ska förstås brett i ljuset av att 78 § skyddar en grundläggande fri- och rättighet. Med förening förstås enligt dansk rätt i allmänhet en varaktig samverkan mellan en krets av personer som sker i syfte att främja ett eller flera närmare bestämda ändamål i enlighet med föreningens stadgar eller liknande och med hjälp av organ som kan handla på föreningens vägnar.

En förening kan upplösas om den i strid med 78 § 1 har ett olovligt ändamål. Bestämmelsen i 78 § 2 tar sikte på vissa former av kvalificerad olovlighet. Det anses allmänt att den bestämmelsens funktion är att ålägga de behöriga myndigheterna en plikt att väcka talan om upplösning. I ett mål om upplösning av en förening gäller det allmänna beviskravet i brottmål. Åklagaren måste alltså bevisa bortom rimligt tvivel att det finns grund för upplösning.

Vid lovlighetsbedömningen är det avgörande vilken verksamhet föreningen faktiskt bedriver eller förväntas bedriva. Hänsyn ska också tas till vilka medel föreningen använder eller tänker använda för att förverkliga ändamålet. Om föreningens ändamål t.ex. är att avskaffa det parlamentariska systemet genom en grundlagsändring är ändamålet lovligt, men om tanken är att samma mål ska förverkligas med användning av t.ex. våld är ändamålet olovligt. Den allmänna uppfattningen i den juridiska litteraturen är vidare att ändamålet kan anses olovligt inte endast på grund av att verksamheten är straffbar utan även om den står i strid med civilrättsliga regler. Det förhållandet att medlemmarna eller föreningen vid enstaka tillfällen bryter mot lagen är inte i sig tillräckligt för att föreningens ändamål ska anses olovligt. En upplösning kan normalt sett komma i fråga endast om det är ett generellt inslag i verksamheten att föreningen eller dess medlemmar bryter mot lagen.

Utgångspunkten är att det står lagstiftaren fritt att bestämma vad som är ett lovligt ändamål och därmed vilken föreningsverksamhet som är olovlig. Grundlagen hindrar således inte att en förening som var lovlig när den bildades, genom antagandet av en ny lag blir att anse som olovlig med följd att den kan eller ska upplösas. Lagstiftaren kan vidare upplösa en förening genom lag även om den har ett lovligt ändamål. Ingrepp mot en förening från lagstiftarens sida måste dock under alla omständigheter föregås av ingående principiella överväganden. När det gäller religiösa församlingar anses lagstiftarens handlingsutrymme vara begränsat till följd av 67 § grundlagen. Enligt den bestämmelsen har medborgarna rätt att bilda församlingar för att dyrka gud under förutsättning att inget som står i strid med god moral och den allmänna ordningen ska förkunnas eller företas. Även politiska föreningar anses ha ett särskilt starkt skydd eftersom friheten att bilda sådana föreningar är en avgörande förutsättning för att det parlamentariska styrelseskicket ska kunna fungera. De politiska föreningarnas särställning kommer även till uttryck i 78 § 4.

Bestämmelsen i 78 § har endast tillämpats tre gånger för att upplösa en förening. Det enda exemplet från senare tid gäller grupperingen *Loyal to Familia*, som ansågs vara inblandad i omfattande kriminalitet. Ett förfarande för att upplösa *Loyal to Familia* inleddes 2018 och grupperingen upplöstes slutligt 2021 efter att saken prövats av Højesteret (Sag 123/2020). Enligt Højesteret ska bedömningen om en förening har ett lovligt ändamål göras främst utifrån den faktiska verksamheten. Om brottsliga handlingar ingår som ett normalt led i verksamheten, kan ändamålet anses olovligt även om det också finns lovliga ändamål. Efter Højesterets avgörande har ett förfarande för att upplösa *Bandidos MC* inletts.

Enligt 132 a § i den danska strafflagen kan den som deltar i verksamheten i en förbjuden förening straffas med böter eller fängelse i högst två år. En upplösning av en förening ger även polisen möjlighet att t.ex. förbjuda personer som har haft nära anslutning till föreningen att vistas på vissa platser, om det bedöms vara nödvändigt för att säkerställa att föreningen inte kan fortsätta sin verksamhet.

Finland

I Finlands grundlag regleras föreningsfriheten i 13 §. Bestämmelsen har följande lydelse.

13 § Var och en har rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andras intressen är likaså tryggad.

Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag.

Formuleringen ”närmare bestämmelser utfärdas genom lag” innebär att föreningsfrihet utgör huvudregeln men att frihetens mer exakta innehåll kan anges i lag, dock endast så att den preciseras och inte försvagas till sina grunder. Formuleringen lämnar ett utrymme för lagstiftaren att i viss utsträckning begränsa fri- och rättigheten (prop. RP 309/1993 rd, s. 29–32).

Bestämmelser om föreningar finns i föreningslagen. En förening får enligt 1 § föreningslagen bildas för gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte. Syftet får inte strida mot lag eller god sed. Föreningar

som helt eller delvis kan anses vara militärt organiserade på grund av den lydnad som fordras av medlemmarna eller medlemskårens indelning i truppformationer eller grupper eller bevapning är förbjudna (3 §). I förarbetena till 13 § grundlagen uttalade regeringen att förbud enligt 3 § föreningslagen utgör ett undantag från den allmänna regeln om föreningsfrihet, men att en sådan begränsning genom lag kan betraktas som acceptabel i ett demokratiskt samhälle (a. prop. s. 64).

Enligt 43 § föreningslagen kan en domstol på talan av åklagare, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem upplösa en förening som utövar verksamhet som 1) väsentligt strider mot lag eller god sed, 2) väsentligt strider mot dess syfte enligt stadgarna, eller 3) strider mot tillstånd beträffande innehav av skjutvapen eller styrelsens sammansättning. En enstaka olaglig eller olämplig handling kan inte läggas till grund för upplösning utan det förutsätts att agerandet är kontinuerligt och indikerar att föreningen inte respekterar tvingande regler som har utfärdats i allmänhetens intresse (prop. HE 64/1988 vp, s. 65). Enligt förarbetena till 13 § grundlagen kan övervakning av en förenings verksamhet regleras genom lag inom vissa gränser. Upplösning eller ett tillfälligt förbud ska dock vara en sista utväg för att förhindra en förening från att bedriva olaglig verksamhet (prop. RP 309/1993 rd, s. 64).

Det är ovanligt att föreningar förbjuds i Finland. Under senare år har dock följande organisationer förbjudits: Nordiska motståndsrörelsen (2020), United Brotherhood och Bad Union (2021) samt Cannonball MC och Squad 32 (2022).

När det gäller Nordiska motståndsrörelsen konstaterade Högsta domstolen i HD 2020:68 att en tillämpning av 43 § föreningslagen inte förutsätter att en straffbar handling har begåtts inom ramen för föreningens verksamhet, utan det är tillräckligt att verksamheten strider mot allmänintresset såsom det fastställts i lag. Det förutsätts att verksamheten är olaglig eller strider mot god sed i väsentlig mån. Frågan om verksamheten strider mot lag ska även bedömas med beaktande av grundlagens och Europakonventionens rättighetsbestämmelser. En upplösning av en förening utgör en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten och skälen för en sådan inskränkning ska vägas mot den grad av skydd som verksamheten i fråga förtjänar.

Högsta domstolen konstaterade vidare att Nordiska motståndsrörelsens syfte stred mot grundlagens och strafflagens grunder för ett demokratiskt samhälle och de bakomliggande värderingarna, att föreningen hade publicerat skrivelser vilkas innehåll utgör hets mot folkgrupp och att föreningen använde sig av våld. Den lagstridiga verksamheten utgjorde en betydande del av verksamheten och föreningen bedrev annan slags verksamhet endast i ringa omfattning. Enligt domstolen missbrukade Nordiska motståndsrörelsen yttrandefriheten och föreningsfriheten eftersom föreningens mål var att upphäva de demokratiska strukturerna eller att väsentligt inskränka andras grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Nordiska motståndsrörelsens syfte och verksamhet åtnjöt därför inte skydd för föreningsfrihet eller yttrandefrihet.

Finland har straffbelagt deltagande av mera generellt slag i kriminella organisationer som begår brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, hets mot folkgrupp eller övergrepp i rättsak (6 kap. 5 § och 17 kap. 1 a § strafflagen). Exempel på agerande som bestraffas som deltagande är värvning, utbildning, finansiering, juridisk rådgivning och annat aktivt främjande av organisationens kriminella syften (17 kap. 1 a §). I förarbetena till 17 kap. 1 a § strafflagen hänförde sig regeringen till artikel 11.2 i Europakonventionen och uttalade bl.a. följande (prop. RP 183/1999 rd, s. 11).

Bestämmelsens syfte är att förebygga främjande av verksamhet som avser gärningar som är straffbara enligt lag. Regleringen har begränsats så att den endast gäller de allvarligaste brotten. Förslaget uppfyller därför de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Regleringen är vidare nödvändig i det avseendet att sådana gärningar som innebär främjande av brott och som inte är straffbara som medhjälp i sak inte kan förebyggas på annat sätt än genom bestämmelser om deltagande.

Grundlagsutskottet uttalade följande i sitt utlåtande om lagförslaget (GrUU 10/2000 rd, s. 3, se även GrUU 7/2002 rd, s. 3).

[D]et är helt klart menar utskottet, att sådan verksamhet som kriminaliseras i förslaget sällan bygger på föreningsfriheten enligt 13 § grundlagen. När man bedömer om kriminalisering skall tillåtas eller inte kan dock föreningsfrihetsaspekten spela en viss roll. Den springande punkten är om syftet med bestämmelsen är att förhindra allvarlig kriminalitet. Detta bör anses som en godtagbar grund för begränsning av föreningsfriheten, särskilt när det på sin höjd handlar om en marginell företeelse inom ramen för denna frihet. När det gäller kravet på proportionalitet är det viktigt att gränsen för gärningarna har dragits

vid ett högt straffmaximum eller att de uttryckligen gäller hets mot folkgrupp. I det senare fallet handlar det om ett samhälleligt tungt vägande syfte att bekämpa rasism. Lagförslaget är enligt utskottets åsikt inte problematiskt med tanke på föreningsfriheten.

Finland har även straffbelagt vissa former av kvalificerat deltagande i olaglig militär verksamhet (13 kap. 4 § strafflagen).

Norge

I Norges grundlag skyddas föreningsfriheten av 101 § första stycket. Bestämmelsen har följande lydelse.

Var och en har rätt att bilda, ansluta sig till och träda ut ur föreningar, inklusive fackföreningar och politiska partier.

Föreningsfriheten grundlagsfästes 2014 i samband med en omfattande revision av grundlagen. I den kommittérapport som låg till grund för reformen uttalades att föreningsfriheten är nära förbunden med yttrandefriheten och tillvaratagandet av demokratin (Dokument nr 16 [2011–2012]). Enligt kommittén skulle grundlagsfästandet av föreningsfriheten inte komma att ändra rättsläget i Norge. Det fanns enligt kommittén inte något behov av att i grundlagstexten precisera att föreningar där medlemmarna förpliktar sig till obetingad lydnad mot någon är förbjudna. Sådana föreningar uppfyller enligt kommittén inte föreningsfrihetens syfte eftersom de varken utgör verktyg för demokrati, yttrandefrihet eller tillvaratagande av enskildas handlingsfrihet.

Bestämmelsen om föreningsfrihet i 101 § har i norsk rättspraxis tolkats i enlighet med artikel 11 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Høyesterett uttalade 2016 i det s.k. Holship-målet att även om 101 § inte uttryckligen tillåter några begränsningar måste ett begränsningsutrymme tolkas in i bestämmelsen och att det därför – på samma sätt som enligt artikel 11.2 i Europakonventionen – kan göras ingrepp i föreningsfriheten om ingreppet har stöd i lag, tillgodoser ett legitimt syfte och efter en proportionalitetsbedömning kan anses vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (HR-2016-2554-P).

Enligt 17 kap. 128 § i den norska strafflagen är det straffbart att bilda en privat organisation av militär karaktär eller delta i, rekrytera

medlemmar eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en sådan organisation. Straffansvaret träffar även den som i Norge rekryterar någon till militär verksamhet för en främmande stat. När bestämmelsen infördes 1950 uttalades i förarbetena att privata militära organisationer i oroliga tider utgör en fara för samhällsfreden och att deras existens, om de inte är absolut lojala mot statsmakten, i en krigssituation kan leda till inbördeskrig (prop. Ot. Prp nr 79 [1950] s. 14).

Vidare är det enligt 129 § strafflagen straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till våldsamma sammanslutningar vilkas ändamål är att störa samhällsordningen eller uppnå inflytande i offentliga angelägenheter, när sammanslutningen har tagit steg för att realisera ändamålet med olovliga medel. Bestämmelsen, som är tänkt att träffa sammanslutningar som hotar Norges nationella intressen, har ett snävt tillämpningsområde. De flesta kriminella organisationer faller utanför bestämmelsen eftersom de inte har som ändamål att störa samhällsordningen i erforderlig skala (NOU 2020:4 s. 31 och 32).

Sedan 2021 kan en kriminell organisation enligt 17 c kap. 222 e § i den norska straffprocesslagen förbjudas av domstol. Ett förbud förutsätter att organisationens medlemmar har begått upprepade brott mot liv, hälsa eller frihet, att brotten är ägnade att framkalla rädsla för nya brott av samma art från medlemmar i organisationen och att ett förbud är nödvändigt för att förhindra allvarlig brottslighet. Deltagande i en förbjuden organisation är kriminaliserat enligt 20 kap. 199 § strafflagen. När det gäller deltagandebrottet uttalades i förarbetena att det ställs ett krav på aktivt deltagande, men att även mindre betydande aktiviteter omfattas av kriminaliseringen (prop. 190 L [2020–2021] s. 35).

Möjligheten att förbjuda en kriminell organisation har hittills endast tillämpats i förhållande till Satudah MC. Organisationen förbjöds genom ett avgörande av Høyesterett den 8 oktober 2024. Høyesterett ansåg att ett organisationsförbud var nödvändigt för att förhindra allvarlig brottslighet och att det inte var fråga om ett oproportionerligt ingrepp i föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen. Förutsättningarna för att förbjuda Satudah MC enligt 17 c kap. 222 e § i straffprocesslagen var därmed uppfyllda (HR-2024-1825-A).

8.5.2 Övriga länder

Estland

I Estlands grundlag finns bestämmelser om föreningsfrihet i 29, 31 och 48 §§. Enligt 29 § råder frihet att tillhöra arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och enligt 31 § råder frihet att engagera sig i företag samt att bilda företag och organisationer i vinstsyfte. Villkor och förfarande för utövandet av denna rättighet kan bestämmas genom lag. Enligt 48 § råder frihet att bilda ideella organisationer och föreningar. Paragrafen har följande lydelse.

48 § Var och en har rätt att bilda ideella organisationer och föreningar. Endast estniska medborgare får tillhöra politiska partier.

Förhandstillstånd krävs för att bilda organisationer och föreningar som innehar vapen, är militärt organiserade eller utför militära övningar. Förutsättningarna och proceduren för att få ett sådant tillstånd ska föreskrivas i lag.

Föreningar, organisationer och politiska partier vars mål eller aktiviteter syftar till att ändra den konstitutionella ordningen med våld, eller på annat sätt strider mot den straffrättsliga lagstiftningen, ska förbjudas.

Endast en domstol får upplösa eller suspendera verksamheten i, eller bötfälla, en förening, en organisation eller ett politiskt parti för en överträdelse av lagen.

Med begreppet konstitutionell ordning, som används i paragrafens tredje stycke, avses vissa konstitutionella grundprinciper (frihet, jämlikhet, mänsklig värdighet, demokrati, en på rättsstatens principer grundad välfärdsstat och maktindelning) samt att de konstitutionella institutionerna kan existera och fungera för det syfte för vilket de skapats.

Skyddet av grundläggande konstitutionella principer kan vara ett godtagbart begränsningsändamål utan att detta framgår uttryckligen av fri- och rättighetsstadgandet. Ett exempel på detta när det gäller föreningsfriheten framgår av ett avgörande från 2010 i vilket Högsta domstolen konstaterade att ett förbud mot politisk reklam utomhus i samband med valkampanjer hade ändamål som ytterst syftade till att stärka demokratins funktionssätt och därför i och för sig var godtagbara begränsningsändamål.

I den allmänna civillagen finns bestämmelser om upplösning av juridiska personer. Enligt 40 § ska en juridisk person upplösas av domstol om dess mål eller verksamhet står i strid med lag, allmän ordning eller god moral. En motsvarande bestämmelse om upplös-

ning av ideella föreningar finns i 40 § lagen om ideella föreningar. Även lagen om politiska partier innehåller bestämmelser som begränsar föreningsfriheten och som knyter an till grundlagstexten. Enligt 4 § lagen om politiska partier förbjuds politiska partier vilkas ändamål eller verksamhet syftar till att med våld ändra Estlands konstitutionella ordning eller territoriella integritet eller annars står i strid med straffrätten. Organisationer eller allianser som innehar vapen, är militärt organiserade eller utför militära övningar får inte verka som politiskt parti eller som en strukturell del av ett politiskt parti. Regeringen kan enligt 32 § lagen om domstolsprocessen vid konstitutionell granskning begära att Högsta domstolen upplöser ett politiskt parti vars aktiviteter eller mål visar på en avsikt att förändra den konstitutionella ordningen med våld.

I 235 § strafflagen finns en bestämmelse som gäller grundlagsvidriga organisationer. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig och som har bildats i syfte att utföra våldsamma handlingar som riktar sig mot den estländska republiken. Det är även straffbart att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation.

Det är också kriminaliserat att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig och vars verksamhet är inriktad på att begå vissa allvarliga brott, liksom att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation (255 och 256 §§ strafflagen).

Nederländerna

I Nederländernas grundlag skyddas föreningsfriheten av artikel 8. Artikeln har följande lydelse.

Föreningsrätten erkänns. Den får begränsas genom lag i den allmänna ordningens intresse.

I civillagen finns bestämmelser om förbud och upplösning av juridiska personer, inklusive föreningar. Enligt artikel 2:20 första och andra styckena kan en domstol på begäran av åklagarmyndigheten förbjuda och upplösa en juridisk person vars verksamhet eller syfte strider mot allmän ordning. Juridiska personer som är listade inom

ramen för EU:s och FN:s sanktionsregimer mot terrorism är förbjudna enligt lag och får inte rättshandla (artikel 2:20 tredje stycket).

Åklagarmyndigheten har vidare enligt artikel 10:122 i civillagen möjlighet att begära att en domstol förklarar att ett utländskt företags syfte eller verksamhet strider mot allmän ordning. En sådan förklaring medför att företags egendom i Nederländerna ska likvideras. Utländska företag som nämns i de listor som avses i artikel 2:20 tredje stycket är enligt artikel 10:123 förbjudna enligt lag och får inte rättshandla. Begreppet utländskt företag omfattar föreningar och andra sammanslutningar som utåt uppträder som en självständig enhet (artikel 10:117).

I artikel 140 i strafflagen finns en bestämmelse om deltagande i kriminella organisationer. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att delta i en organisation som har till syfte att begå brott eller delta i den fortsatta verksamheten i en organisation som har förbjudits eller blivit föremål för en sådan förklaring som avses i artikel 10:122 i civillagen. Begreppet deltagande innefattar även att ge ekonomiskt eller materiellt stöd, samla in pengar eller rekrytera personer till organisationen. När föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen har åberopats som en invändning mot ett åtal enligt artikel 140 i strafflagen har domstolarna regelmässigt avfärdat invändningen med hänvisning till artikel 17 i konventionen (missbruk av rättigheter).

Spanien

I Spaniens grundlag behandlas föreningsfriheten i artikel 22. Den har följande lydelse.

1. Föreningsrätten erkänns.
2. Föreningar som strävar efter mål eller använder metoder som har definierats som brott är illegala.
3. Föreningar som har inrättats på grundval av den här artikeln måste registreras i ett register vars enda syfte är allmänhetens kännedom.
4. Föreningar får endast upplösas eller få sin verksamhet suspenderad genom ett domstolsbeslut som innehåller skälen för åtgärden.
5. Hemliga och paramilitära föreningar är förbjudna.

Grundlagen innehåller även specifika bestämmelser om vissa typer av föreningar av konstitutionell relevans, bl.a. politiska partier (artikel 6) och fackföreningar (artiklarna 7 och 28). Politiska partier

är enligt artikel 6 fria att bildas och utöva sina aktiviteter i den mån de respekterar grundlagen och vanlig lag. Deras interna struktur och funktion måste vara demokratisk.

I strafflagen finns bestämmelser som begränsar föreningsfriheten. Följande föreningar är enligt artikel 515 strafflagen olagliga.

- Föreningar som begår eller främjar något brott.
- Föreningar som, även om de har ett lagligt syfte, använder sig av våldsamma metoder eller personkontroll för att uppnå sitt syfte.
- Organisationer som har paramilitär karaktär.
- Föreningar som direkt eller indirekt uppmuntrar, främjar eller manar till hat, fientlighet, diskriminering eller våld mot personer, grupper eller föreningar på grund av deras ideologi, religion eller tro, eller medlemmarnas etnicitet, ras, nationalitet, kön, sexuella läggning, familjesituation, sjukdom eller funktionshinder.

Det är straffbart att grunda, leda eller vara aktiv medlem i en olaglig förening (artikel 517). I artiklarna 570:2 och 570:3 finns särskilda straffbestämmelser om bl.a. ledande av och deltagande i kriminella organisationer och grupper. En domstol kan upplösa olagliga föreningar (artiklarna 520 och 570:4).

Bestämmelser som reglerar och begränsar föreningsfriheten finns vidare i föreningsfrihetslagen. Enligt artikel 2 i den lagen har var och en rätt att fritt sammansluta sig med andra för att uppnå lagliga syften så länge verksamheten genomförs inom ramen för grundlagen, föreningsfrihetslagen och det övriga rättssystemet. I motiven till lagen anges att olaglighet enligt den straffrättsliga lagstiftningen utgör en oöverstiglig gräns för skyddet av föreningsfriheten. Myn-digheterna ska enligt artikel 4.6 inte ge något stöd till föreningar som förespråkar eller rättfärdigar hat eller våld, på något som helst sätt upphöjer eller rättfärdigar terroristbrott eller de som har deltagit i dess utförande. Detsamma gäller utförande av handlingar som innebär misskreditering, förakt eller förnedring av offer för terroristbrott eller offrens släktingar.

En förening får enligt artikel 38.2 föreningsfrihetslagen upplösas av domstol om den utgör en olaglig förening i strafflagens mening eller är olaglig av någon orsak som anges i särskild lag eller i föreningsfrihetslagen.

Storbritannien

Storbritannien saknar skriven grundlag. Den offentliga makten begränsas av bl.a. konstitutionell praxis och common law med principer som t.ex. habeas corpus (rätten att ställas inför domstol vid frihetsberövande). Europakonventionen inkorporerades i brittisk lag genom Human Rights Act 1998, som trädde i kraft 2000. Av 3 § i den lagen framgår att nationell lagstiftning så långt det är möjligt ska tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med konventionen. Bestämmelserna i konventionen gäller dock inte framför nationell lagstiftning.

Föreningsfriheten enligt nationell rätt anses vara en av de klassiska fri- och rättigheterna. Den definieras dock, liksom övriga fri- och rättigheter, negativt. Föreningsfriheten består av det som är kvar när man tar bort det som är förbjudet i eller begränsas av lag.

Tyskland

I den tyska grundlagen skyddas föreningsfriheten av artikel 9, som har följande lydelse.

1. Alla tyskar har rätt att bilda föreningar och företag.
2. Föreningar vilkas syfte eller aktiviteter står i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller som riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om mellanfolkligt samförstånd är förbjudna.

I artikel 9.3 ges fackföreningar ett särskilt skydd. I artikel 21 finns en bestämmelse om politiska partier som bl.a. slår fast att partier som utifrån sina mål eller anhängares agerande är inriktade på att underminera eller avskaffa den fria demokratiska grundordningen eller hota existensen av den federala republiken Tyskland är författningsvidriga. Det anges vidare att den federala författningsdomstolen beslutar om partiets författningsvidrighet samt att närmare regler ges i federala lagar.

I föreningslagen finns närmare bestämmelser om föreningar. Enligt 1 § 2 kan ingrepp mot föreningar som missbrukar föreningsfriheten ske för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och endast på de villkor som anges i föreningslagen. En förening får enligt 3 § 1 behandlas som förbjuden endast efter att det i ett beslut av en behörig myndighet har slagits fast att dess syfte eller aktiviteter står

i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om mellanfolkligt samförstånd. I beslutet ska föreningen upplösas. Ett förbud kan baseras på föreningens medlemmars handlingar om det finns en koppling till verksamheten i föreningen eller dess mål, om de baseras på en organiserad viljebildning och om omständigheterna är sådana att de kan antas tolereras av föreningen.

Det är relativt vanligt förekommande att föreningar förbjuds med stöd av artikel 9 i grundlagen och föreningslagen. I ett avgörande från 2018 tog författningsdomstolen ställning till om förbuden mot tre föreningar var författningsenliga. Till grund för besluten låg den nämnda bestämmelsen i 3 § 1 föreningslagen (1 BvR 1474/12). Förbuden avsåg en hjälporganisation som medvetet hade kanaliserat donationer till en Hamasanknuten verksamhet, en intresseorganisation för fångar som i sin föreningstidning hade uppmuntrat fängslade högerextremister i deras vilja att bekämpa grunderna för den konstitutionella ordningen samt en motorcyckelförening som hade stöttat sina medlemmars brottslighet. Författningsdomstolen avslog författningsbesvären och anförde bl.a. följande. Bestämmelsen i artikel 9.2 grundlagen är en manifestation av försvaret för en pluralistisk konstitutionell demokrati och begränsar den föreningsfrihet som följer av artikel 9.1 grundlagen. Varje ingrepp i föreningsfriheten måste dock vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Om förutsättningarna för ett förbud enligt artikel 9.2 är uppfyllda ska enligt domstolen föreningen förbjudas, under förutsättning att det inte finns mindre ingripande åtgärder tillgängliga som lika effektivt skyddar de intressen som anges i bestämmelsen.

Det är enligt 84–87 §§ i den federala strafflagen straffbart att leda, delta i, producera propaganda för eller använda symboler hänförliga till ett parti som har förklarats författningsvidrigt eller en förening som har förbjudits för att den riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om mellanfolkligt samförstånd.

Enligt 127 § strafflagen är det straffbart att bilda eller delta i väpnade grupper. Det är vidare straffbart att bilda, delta som medlem i, stödja eller rekrytera medlemmar eller supportrar till en förening vars syfte eller aktiviteter är inriktade på att begå brott som har ett maxstraff på minst två års fängelse (129 § 1 strafflagen).

8.6 Kommitténs överväganden och förslag

8.6.1 Det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten

Kommitténs bedömning: Det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten när det gäller kriminella sammanslutningar.

Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag att utreda grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar ligger nära det uppdrag som 2020 års grundlagskommitté hade i fråga om att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. I flera avseenden aktualiseras också samma typ av frågeställningar.

Grundfrågan är om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. För att bedöma om så bör ske är det bl.a. av betydelse hur långt föreningsfriheten sträcker sig och under vilka förutsättningar den kan begränsas. Dessa frågor diskuterades av 2020 års grundlagskommitté. Vidare är flera av de skäl som anfördes av den kommittén – såväl sådana som talar för som emot att utöka begränsningsmöjligheterna i förhållande till terroristorganisationer – aktuella också när det gäller kriminella sammanslutningar. Om det finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar blir nästa fråga hur en sådan reglering bör utformas. Även i denna fråga är flera aspekter som diskuterades av 2020 års grundlagskommitté relevanta.

Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas

Det krävs starka skäl för att sänka skyddsnivån för föreningsfriheten

Föreningsfriheten intar, tillsammans med de övriga opinionsfriheterna, en särställning bland de fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen. Detta på grund av det samband som råder med den fria

åsiktsbildningen som utgör en av grunderna för vårt demokratiska styrelseskick. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (prop. 1975/76:209 s. 83 och 103 samt prop. 2021/22:42 s. 6).

Skyddet för föreningsfriheten är alltså ett centralt inslag i fri- och rättighetsskyddet. Före 2022 års ändring av 2 kap. 24 § andra stycket RF hade föreningsfriheten i stora drag haft samma rättsliga innehåll sedan tillkomsten 1976. Det är också den enda gången skyddet för någon av de centrala fri- och rättigheterna på regeringsformens område har snävats in. De övriga sakliga förändringar som skett har handlat om att utöka fri- och rättighetsskyddet. Enligt kommittén bör en sänkt skyddsnivå för föreningsfriheten mot den bakgrunden endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det (jfr prop. 2021/22:42 s. 15).

Föreningsfriheten omfattar kriminella sammanslutningar

Föreningsfrihetens omfattning behandlades i det lagstiftningsärende som föregick 2022 års ändring av 2 kap. 24 § andra stycket RF.

2020 års grundlagskommitté konstaterade att föreningsfriheten enligt författningstexten i 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är generellt formulerad och att någon begränsning till verksamheter med t.ex. "lovliga", "fredliga" eller "legitima" syften inte anges. Inte heller innehåller bestämmelsen någon mer allmänt hållen delegation till lagstiftaren av innebörden att skyddet gäller "enligt bestämmelser som meddelas i lag" eller liknande. Några andra ändamål än de som anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF får enligt grundlagstexten inte läggas till grund för begränsningar av föreningsfriheten. 2020 års grundlagskommitté gjorde bedömningen att grundlagstexten inte ger stöd för att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet (SOU 2021:15 s. 143 och 144).

Vidare diskuterade 2020 års grundlagskommitté om verksamhet som är olovlig skulle kunna falla utanför skyddet för föreningsfriheten grundat på en tolkning av grundlagen. Det som behandlades var bl.a. ett förarbetsuttalande om att "det ligger i sakens natur" att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer

av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). 2020 års grundlagskommitté ansåg att detta och andra närliggande uttalanden skulle kunna uppfattas som att en åtgärds – t.ex. kriminalisering av ett visst beteende – betydelse för den fria åsiktsbildningen kan påverka bedömningen av om den ligger inom tillämpningsområdet för någon av opinionsfriheterna (SOU 2021:15 s. 147). Enligt 2020 års grundlagskommitté var dock innebörden av dessa uttalanden långt ifrån självklar. Det framhölls även att en tillämpning som bygger på att fri- och rättighetsskyddet efter en uttolkning av delvis motsägelsefulla förarbetsuttalanden ges en snävare innebörd än vad som framgår av de aktuella bestämmelsernas ordalydelse kan ifrågasättas från flera utgångspunkter. 2020 års grundlagskommitté pekade på att det råder en samsyn bl.a. i den juridiska litteraturen om att regeringsformens fri- och rättighetsskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel samt att det, på fri- och rättighetsområdet, är svårt att hitta stöd för en tolkning som innebär att uttalanden i förarbetena utan stöd i grundlagstexten skulle läggas till grund för rättighetsbegränsande lagstiftning (jfr Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, 1997, s. 238–295). Mot den bakgrunden var 2020 års grundlagskommitté av uppfattningen att föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten (SOU 2021:15 s. 144–148).

Regeringen instämde i 2020 års grundlagskommittés bedömning i fråga om hur bestämmelserna om föreningsfriheten bör tolkas. Vidare delade regeringen uppfattningen att den grundlagsskyddade föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism samt att möjligheterna att inskränka föreningsfriheten därför är begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF (prop. 2021/22:42 s. 7–10).

De utökade begränsningsmöjligheter i förhållande till terroristorganisationer som infördes genom 2022 års ändringar i 2 kap. 24 § andra stycket RF har alltså tillkommit mot bakgrund av att varken regeringsformens ordalydelse eller tolkningen av andra rättskällor ansågs ge stöd för att föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet. Kommittén gör ingen annan bedömning i frågan om hur bestämmelserna om föreningsfriheten bör tolkas. Utgångspunkten

för kommitténs fortsatta överväganden är därför att grundlagsskyddet omfattar enskilda som är med i kriminella sammanslutningar och att de ändamål som anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF för vilka begränsningar av föreningsfriheten är möjliga är uttömmande.

Bakgrunden till de befintliga begränsningsändamålen

Begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF avser handlingar som står i strid med grundläggande värderingar eller som potentiellt hotar statens säkerhet och bestånd.

De ursprungliga begränsningsändamålen – som avser sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande – infördes för att ge uttryckligt stöd i grundlagen åt ett befintligt straffstadgande om olovlig kårverksamhet respektive en för Sverige bindande internationell överenskommelse om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (prop. 1975/76:209 s. 113 och 114).

De aspekter som särskilt beaktades vid bedömningen av om det fanns anledning att införa begränsningsändamålet för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism var dels att det är fråga om brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle, dels att det rör sig om brottslighet som inte sällan har internationella inslag varför det sedan lång tid pågått ett omfattande straffrättsligt samarbete mellan olika länder. Enligt 2020 års grundlagskommitté stod det klart att det bör finnas breda möjligheter för samhället att ingripa mot terrorism och att den situationen kan uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer. Vidare ansåg 2020 års grundlagskommitté att det måste beaktas att det kan uppstå situationer där lagstiftaren bör ha möjlighet att införa en reglering som i fråga om terroristorganisationer är mer lik den som gäller i andra stater och som utan närmare diskussion kan konstateras vara i linje med de krav som följer av EU-rätten (SOU 2021:15 s. 158–160). Regeringen delade kommitténs bedömning i dessa frågor och framhöll att de skäl som kommittén framfört till stöd för en grundlagsändring väger mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lagstiftaren inte

får inskränka möjligheterna att bilda och delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (prop. 2021/22:42 s. 18).

Grundlagsregleringen hindrar lagstiftaren från att förbjuda deltagande i kriminella sammanslutningar

Den organiserade brottsligheten omfattar flera typer av sammanslutningar som ägnar sig åt olika former av allvarlig brottslighet. Brottsligheten kan t.ex. omfatta våldsbrott, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet.

Även om begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF är snävt avgränsade – och föreningsfriheten därför har beskrivits som i det närmaste absolut – kan det inte uteslutas att de befintliga begränsningsändamålen i viss utsträckning skulle kunna vara tillämpliga på dessa sammanslutningar. Det är t.ex. möjligt att ett kriminellt nätverk skulle kunna ha ett sådant våldskapital och en sådan tydlig och varaktig struktur i fråga om ledning, organisation, ordergivning och liknande att verksamheten skulle kunna anses vara av militär eller liknande natur (jfr SOU 2021:15 s. 156). Föreningsfriheten skulle i så fall vara möjlig att begränsa när det gäller en sådan sammanslutning. Vidare är det möjligt att ett kriminellt nätverk – utöver brottslighet som normalt begås inom sådana sammanslutningar – även ägnar sig åt verksamhet som omfattas av begränsningsändamålen avseende terrorism och rasism, med följderna att föreningsfriheten får begränsas.

Enligt kommittén står det dock klart att grundlagsregleringen endast i mycket begränsad omfattning medger inskränkningar av föreningsfriheten i förhållande till sådana kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig organiserad brottslighet. För det fall inget av begränsningsändamålen är tillämpligt är det inte möjligt för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten för enskilda som sluter sig samman i kriminella sammanslutningar, oavsett hur allvarlig brottslighet en sådan sammanslutning ägnar sig åt. Det innebär bl.a. att det inte är möjligt för lagstiftaren att införa ett generellt förbud mot deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering.

Den organiserade brottsligheten är av systemhotande natur

Enligt kommitténs mening kan det anföras principiella skäl mot att lagstiftaren saknar möjlighet att begränsa föreningsfriheten för enskilda som deltar i sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig organiserad brottslighet.

De kriminella nätverken ägnar sig i stor utsträckning åt allvarlig brottslighet av systemhotande natur. I förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor samt mellan enskilda och stat. Bekämpandet av den organiserade brottsligheten är därför avgörande för att skydda det fria och öppna samhället. Att så är fallet framstår som uppenbart mot bakgrund av de senaste årens utveckling där den organiserade brottsligheten tagit sig allt grövre former, bl.a. genom stora ökningar av det dödliga skjutvapenvåldet och sprängningar, vilket utgör ett allvarligt hot även mot personer utanför den kriminella miljön. En särskilt oroande utveckling är även att barn och ungdomar involveras i kriminella nätverk och utnyttjas för att t.ex. sälja narkotika, förvara pengar, vapen och narkotika samt för att utföra grova våldsbrott (se avsnitt 8.4.1).

En stor del av den brottslighet som begås inom kriminella nätverk är alltså sådan att den utgör ett hot mot samhället med mycket allvarliga effekter. Det kan därför ifrågasättas om grundlagsskyddet, som nu är fallet, ska göra skillnad på möjligheterna att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt olika former av allvarlig brottslighet av systemhotande natur. Det ligger nära till hands att göra en jämförelse med begränsningsändamålet för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Uttrycket terrorism används i 2 kap. 24 § andra stycket RF för att beteckna brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för sådan brottslighet är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan t.ex. handla om ett syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala grundläggande strukturer i ett land eller i en mellan-

statlig organisation (prop. 2021/22:42 s. 33). Den brottslighet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt torde normalt inte begås med avsikt att t.ex. hota det demokratiska styrelseskicket, rättssäkerheten och tillit mellan enskilda och stat, även om sådana systemhotande effekter i förlängningen kan följa av brottsligheten i fråga. I det avseendet finns det alltså en betydande skillnad i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

När det gäller frågan i vilka fall det ska vara möjligt att begränsa föreningsfriheten är det dock enligt kommittén svårt att se några bärande skäl till att föreningsfriheten ska göra skillnad på en organisation som ägnar sig åt terrorism och ett kriminellt nätverk som ägnar sig åt omfattande narkotikahandel och grova våldsbrott, bl.a. i form av skjutningar och sprängningar där de som agerar uppvisar en likgiltighet inför risken att gärningarna drabbar även personer utanför den kriminella miljön. Föreningsfrihetens syfte har heller aldrig varit att skydda kriminellas rätt att organisera sig i kriminella sammanslutningar. Vidare bör det beaktas att allmänhetens förtroende för grundlagsregleringen kan skadas om föreningsfriheten hindrar lagstiftaren från att ingripa mot deltagande i kriminella sammanslutningar. En sådan ordning riskerar i förlängningen att skada grundlagsskyddets legitimitet.

Det kan även konstateras att Sverige vid en internationell jämförelse tycks stå ensamt med en ordning där den grundlagsskyddade föreningsfriheten hindrar en kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar. I många andra länder, inte minst inom EU, har deltagandet i en kriminell organisation kriminaliserats. Det svenska skyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella organisationer skiljer sig alltså i avgörande hänseenden från regleringen i länderna i vårt närområde.

Behovet av nya åtgärder mot den organiserade brottsligheten

I kommitténs direktiv framhålls att de senaste årens utveckling, med en organiserad brottslighet som tillåtits breda ut sig och där det grova våldet med skjutningar och sprängdåd eskalerat, kräver att initiativ tas till nya mönsterbrytande åtgärder. Vidare anges i direktiven att lagstiftaren, för att bryta utvecklingen behöver få både fler och nya kraftfulla verktyg mot den organiserade brottsligheten, däribland

en möjlighet att kunna kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering. Direktivens utgångspunkt är alltså att behovet av en sådan kriminalisering motiverar en översyn av skyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar.

I debatten om huruvida grundlagsskyddet för föreningsfriheten bör möjliggöra ett mer generellt deltagandebrott, har behovet av sådan lagstiftning ifrågasatts. Det har anförts att evidensläget när det gäller effekterna av en kriminalisering är oklart, och att det i värsta fall kan riskera att få en negativ påverkan, t.ex. genom att göra det svårare att inhämta underrättelser om de kriminella grupperingarna (se bl.a. Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi, 2023:3, s. 89). Behovet av att införa ytterligare begränsningsmöjligheter skulle mot den bakgrunden inte vara tillräckligt starkt för att motivera en sänkt skydds nivå för föreningsfriheten. Det har även framförts att ett deltagandebrott inte är nödvändigt, eftersom praktiskt taget alla handlingar som begås inom ramen för en kriminell organisation redan är kriminaliserade genom brottsbalkens bestämmelser om de osjälvständiga brottsformerna medverkan, försök och förberedelse samt stämpling. Det är också den bedömning som gjorts i de lagstiftningsärenden där frågan om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar har varit föremål för överväganden. Regeringen har bl.a. mot den bakgrunden gjort bedömningen att det inte krävs att Sverige inför ett deltagandebrott för att leva upp till det krav på kriminalisering som följer av EU-rätten och FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 s. 32 samt prop. 2010/11:76 s. 20 och 21). I det sammanhanget kan det också konstateras att Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna har föreslagit skärpta åtgärder för att fler som deltar i kriminella nätverk ska kunna dömas, bl.a. skärpt straffansvar för försök och förberedelse till brott (SOU 2024:55).

Kommittén anser att den allvarliga brottslighet som de kriminella nätverken i stor utsträckning ägnar sig åt, i likhet med terrorism, är brottslighet av systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder i form av straffrättsliga ingripanden (jfr SOU 2021:15 s. 158). Eftersom den organiserade brottsligheten är gränsöverskridande är det nödvändigt med ett internationellt sam-

arbete för att bekämpa den. Det bör därför även beaktas att den svenska regleringen, som avviker från den reglering som finns i nästan samtliga andra EU-länder genom att inte innehålla ett självständigt brott vad gäller deltagande i kriminella organisationer, skulle kunna utgöra ett problem i det internationella samarbetet. Det kan tänkas uppstå situationer där lagstiftaren bör ha möjlighet att införa en reglering som i fråga om kriminella sammanslutningar är mer lik den som gäller i andra länder.

Om möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar utökas skulle det möjliggöra brottsbekämpande åtgärder som grundlagsregleringen i dag hindrar. Utökade möjligheter till begränsningar skulle även kunna underlätta det internationella samarbetet mot organiserad brottslighet. Det som har diskuterats är i första hand möjligheten att kunna kriminalisera deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering, men även andra straffrättsliga åtgärder skulle kunna bli aktuella, liksom begränsningar i en organisations rätt att verka, t.ex. genom bestämmelser om tvångsupplösning.

Som regeringen konstaterade i lagstiftningsärendet om föreningsfriheten och terroristorganisationer är föreningsfrihetens räckvidd emellertid en helt egen och principiell fråga som inte bör få sitt svar med utgångspunkt i straffrättsliga bedömningar. Det är därmed inte kommitténs uppdrag att utforma ett straffrättsligt förslag eller bedöma behovet av ett sådant förslag, t.ex. i förhållande till bestämmelserna om de osjälvständiga brottsformerna. Det är vidare först i ett eventuellt efterkommande lagstiftningsarbete rörande sådana åtgärder som en prövning ska ske i förhållande till de allmänna kraven på rättighetsbegränsande lagstiftning som följer av 2 kap. 21 § RF, bl.a. kravet på proportionalitet, således inte vid prövningen av själva grundlagsskyddet för föreningsfriheten (jfr prop. 2021/22:42 s. 18 och 19).

Kommitténs bedömning

Kommittén anser mot nu angiven bakgrund att det finns starka skäl för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Dessa skäl väger mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lag-

stiftaren inte får inskränka möjligheterna att bilda och delta i kriminella sammanslutningar (jfr prop. 2021/22:42 s. 18). Mot att införa utökade begränsningsmöjligheter ska emellertid ställas risken för att en sådan ändring av grundlagsskyddet kan komma att användas av lagstiftaren på ett långtgående och inte avsett sätt, vilket i förlängningen kan skada det demokratiska styrelseskicket.

Vid en sammantagen bedömning anser kommittén att skälen för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar är starkare än de skäl som kan anföras mot en sådan ändring. Enligt kommittén bör det därför införas utökade begränsningsmöjligheter. En sådan ändring förutsätter dock att det går att utforma regleringen utan att grundlagsskyddet i övrigt försvagas. Risken för ett kringgående av grundlagsskyddet behöver därför noga beaktas vid utformningen av en reglering som medför utökade begränsningsmöjligheter.

8.6.2 Det bör införas ett nytt begränsningsändamål

Kommitténs förslag: Föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning.

Utgångspunkter

Kommittén har kommit fram till att det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Syftet med att utöka begränsningsmöjligheterna är att göra det möjligt för lagstiftaren att införa nya åtgärder i förhållande till kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt sådan allvarlig organiserad brottslighet som har systemhotande effekter.

En ny begränsningsregel bör ges en utformning som innebär att den passar in i den systematik och regleringsmetod som i övrigt används för regeringsformens fri- och rättighetsreglering. En bestämmelse som ger lagstiftaren utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten bör därför införas som en väl avgränsad komplettering till de redan befintliga begränsningsändamålen (jfr prop. 2021/22:42 s. 22). Ett nytt begränsningsändamål bör vidare utformas så att det inte

går längre än vad som är nödvändigt för att möjliggöra den typ av begränsningar som motiverar ändringen.

I direktiven framhålls att kommittén särskilt ska beakta att ett nytt inskränkingsändamål får en utformning som möjliggör en heltäckande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering utan att grundlagsskyddet för den enskildes föreningsfrihet i övrigt urholkas eller annars riskeras.

Vid utformningen av ett nytt begränsningsändamål ska det beaktas att grundlagsskyddet har sin största betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas av antidemokratiska röster inom landet eller när den, t.ex. vid krigsfara, utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana situationer som det kan finnas risk för att de demokratiska institutionerna sviktar i omsorg om grundläggande fri- och rättigheter. Att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sin beslutsbefogenhet framstår som högst osannolikt (prop. 1975/76:209 s. 26 och 84).

En ny bestämmelse bör mot nu angiven bakgrund enligt kommittén täcka in och ge ett tydligt grundlagsstöd åt begränsningar i vanlig lag av föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, men samtidigt vara så väl avgränsad som möjligt. Ett grundläggande krav bör vara att begrepp som införs i regeringsformen har en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad, självständig i förhållande till vanlig lag och som kan förväntas bestå över tid.

Alternativ som har förkastats

Kommittén har övervägt olika utformningar för att komplettera de befintliga begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Det har bl.a. övervägts om det bör införas ett generellt begränsningsändamål som avser olovlig verksamhet eller ett begränsningsändamål som tar sikte på organiserad brottslighet. Det har även övervägts om det finns skäl att införa en särskild brottskatalog.

Olovlig verksamhet

Ett alternativ är att i 2 kap. 24 § andra stycket RF införa en bestämmelse som möjliggör begränsningar av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt olovlig verksamhet. En

reglering som öppnar för begränsningar av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt olovlig verksamhet skulle möjliggöra en heltäckande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering, förutsatt att en sådan senare kriminalisering bl.a. uppfyller de allmänna kraven för fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning som uppställs i 2 kap. 21 § RF.

Ett generellt begränsningsändamål för olovlig verksamhet skulle innebära väsentligen utökade möjligheter för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten jämfört med dagens reglering. Begränsningsändamålet skulle i så fall omfatta alla sammanslutningar som ägnar sig åt vad lagstiftaren vid en viss tidpunkt har kriminaliserat, oberoende av vilken typ av brottslighet det rör eller vilka skäl som ligger bakom en kriminalisering. Det skulle med en sådan utformning vara möjligt att begränsa föreningsfriheten även för enskilda som deltar i sammanslutningar som inte är en del av den organiserade brottsligheten. Begränsningsändamålet skulle alltså sträcka sig avsevärt längre än det syfte som enligt kommittén motiverar en grundlagsändring. Ett begränsningsändamål som utformas på det sättet kan komma att utnyttjas av lagstiftaren på ett långtgående sätt och få effekter som inte är överblickbara.

Ett sätt att begränsa lagstiftarens möjligheter att ingripa mot legitima sammanslutningar genom att kriminalisera deras verksamhet, skulle kunna vara att undanta vissa slags sammanslutningar från tillämpningsområdet för ett nytt begränsningsändamål. Det skulle dock innebära ett avsteg från den nuvarande systematiken i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Det skulle också innebära att de undantagna sammanslutningarna behöver identifieras och sedan definieras i grundlagstexten, vilket knappast låter sig göras på ett adekvat sätt.

Kommittén anser att vad som nu anförts talar starkt för att inte låta ett nytt begränsningsändamål omfatta olovlig verksamhet.

Organiserad brottslighet

Ett annat alternativ är att utforma ett nytt begränsningsändamål så att begränsningar blir möjliga i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt organiserad brottslighet eller något annat liknande be-

grepp. Frågan är dock om det för dessa fall finns en tillräckligt tydlig och allmänt etablerad innebörd.

I dag saknas en vedertagen definition av kriminella sammanslutningar. Ibland används begreppet organiserad brottslighet för att beskriva både sådana sammanslutningar och deras verksamhet. Inte heller för organiserad brottslighet finns någon vedertagen definition. Det närmaste man kommer en definition i svensk rätt är den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken för brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses i det fallet brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågakvarande brottet (prop. 2009/10:147 s. 43).

Ett annat begrepp som ofta används är kriminella nätverk. Inte heller det begreppet har någon bestämd definition. Ibland behandlas begreppen organiserad brottslighet och kriminella nätverk synonymt, även om det senare begreppet stundtals synes användas för att åskådliggöra förekomsten av lösare kriminella grupper, dvs. konstellationer med lägre organisationsgrad (prop. 2022/23:53 s. 24).

Kommittén anser att avsaknaden av en tydlig och allmänt etablerad definition av organiserad brottslighet talar mot att låta ett nytt begränsningsändamål utgå från det begreppet, bl.a. eftersom det kan leda till oklarheter när det gäller att bestämma regelns tillämpningsområde. Samma argument kan anföras mot de andra liknande begrepp som har diskuterats.

Ett alternativ för att komma till rätta med denna otydlighet skulle kunna vara att införa en uttrycklig definition av organiserad brottslighet i 2 kap. 24 § andra stycket RF. En jämförelse kan här göras med den diskussion som fördes av 2020 års grundlagskommitté om att införa en definition av terrorism i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Enligt 2020 års grundlagskommitté skulle ett sådant tillägg bli omfattande och på ett avsevärt sätt avvika från hur bestämmelsen i övrigt är utformad. Kommittén gjorde bedömningen att det inte vore lämpligt och att grundlagstexten i stället borde anpassas till hur den befintliga begränsningsregeln var konstruerad. Regeringen instämde i denna bedömning (prop. 2021/22:42 s. 24). Motsvarande

argument kan anföras mot att införa en uttrycklig definition av organiserad brottslighet eller något annat liknande begrepp i ett nytt begränsningsändamål.

Enligt kommittén innebär det nu anförda att organiserad brottslighet eller något annat liknande begrepp, såsom kriminella nätverk, inte bör användas.

En särskild brottskatalog

Kommittén har även övervägt om ett nytt begränsningsändamål skulle kunna införas genom att i 2 kap. 24 § andra stycket RF ange en särskild brottskatalog, där de brott för vilka föreningsfriheten får begränsas anges. En ordning med i grundlag intagen brottskatalog finns på tryck- och yttrandefrihetens område (7 kap. TF och 5 kap. YGL). Det kan konstateras att systemet med en brottskatalog i dessa fall har tillkommit bl.a. mot bakgrund av den särskilda ansvarsordning som gäller för tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Ett införande av en brottskatalog i 2 kap. 24 § andra stycket RF skulle innebära ett stort avsteg från hur bestämmelsen i dag är utformad. En brottskatalog som omfattar samtliga brott beträffande vilka begränsningar i föreningsfriheten ska möjliggöras skulle förmodligen också behöva vara omfattande. Enligt kommittén bör ett nytt begränsningsändamål därför inte utformas som en särskild brottskatalog som tas in i grundlagstexten.

Ett alternativ vore att utforma ett nytt begränsningsändamål på så sätt att grundlagstexten ställer krav på att en brottskatalog ska införas i vanlig lag, dvs. att grundlagsregleringen skulle stipulera att de brott för vilka föreningsfriheten får begränsas ska anges i lag alternativt bestämmas enligt grunder som anges i lag. Även en sådan ordning skulle dock innebära ett stort avsteg från dagens reglering samtidigt som det kan ifrågasättas vilket reellt skydd för föreningsfriheten en reglering av det slaget skulle ge. En sådan reglering skulle inte sätta några egentliga gränser beträffande vilka brott för vilka föreningsfriheten kan begränsas. Enligt kommittén bör inte heller detta alternativ användas.

Kommitténs förslag

Som tidigare angetts är syftet med ett nytt begränsningsändamål att göra det möjligt för lagstiftaren att – under förutsättning att de allmänna kraven i 2 kap. 21 § RF är uppfyllda – införa åtgärder som begränsar föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt sådan allvarlig organiserad brottslighet som har systemhotande effekter.

Begrepp som organiserad brottslighet och kriminella nätverk eller andra liknande begrepp bör, som har framgått, inte användas i grundlagstexten, eftersom innebörden inte är tillräckligt klar vilket kan innebära att regeln får ett vidare tillämpningsområde än som är motiverat. Det bör i stället prövas om det går att åstadkomma en tydligare avgränsad bestämmelse genom att beskriva den brottslighet som avses.

Även om det saknas en vedertagen definition av organiserad brottslighet innehåller de olika definitioner som tagits fram, i Sverige och internationellt, vanligen vissa gemensamma moment. I den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en definition tagits fram som lyfter fram fyra beståndsdelar. Det handlar om minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Det kan även jämföras med den lista över elva kriterier som tillämpas inom EU för att definiera organiserad brottslighet, varav minst sex kriterier ska vara uppfyllda. Fyra av dessa kriterier måste alltid vara uppfyllda för att det ska vara fråga om organiserad brottslighet; det ska röra ett samarbete mellan fler än två personer, lång eller obegränsad utsträckning i tiden, misstanke om allvarliga kriminella handlingar och strävan efter vinning och/eller makt.

Det kan konstateras att dessa definitioner till att börja med utgår från att det rör sig om någon form av samverkan mellan flera personer över viss tid. Det kan jämföras med det grundläggande kravet för att föreningsfriheten ska vara tillämplig, dvs. att det ska föreligga ett visst mått av organisation och beständighet för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten (SOU 1975:75 s. 194 och 316). Därtill tillkommer kravet på att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet med vinningssyfte, antingen endast ekonomisk eller innefattande även strävan efter

makt. Frågan är om dessa moment – allvarlig brottslighet med visst vinningssyfte – skulle kunna användas i ett nytt begränsningsändamål.

Allvarlig brottslighet med syfte att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning

Ett nytt begränsningsändamål bör alltså göra det möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sådan allvarlig brottslighet som kriminella nätverk ägnar sig åt. Med allvarlig brottslighet avses i detta sammanhang främst brottslighet som utmanar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol och därför kan sägas vara systemhotande. Syftet med att kvalificera den begränsningsbara brottsligheten till att endast avse allvarlig sådan är att det inte ska vara möjligt att genom begränsningar av föreningsfriheten ingripa mot varje form av brottslig verksamhet. Enligt kommittén talar det nu anförda för att begreppet allvarlig brottslighet bör användas i ett nytt begränsningsändamål.

Kommittén har även övervägt om begränsningsändamålet bör ta sikte på ”särskilt” allvarlig brottslighet. Detta rekvisit används i regleringen av terrorism, dvs. brottslighet som efter 2022 års ändring av 2 kap. 24 § RF möjliggör begränsningar i föreningsfriheten (SOU 2021:15 s. 163–165). Enligt kommittén skulle dock ett sådant krav innebära att det begränsningsbara området riskerar att bli för snävt.

Även med en sådan utformning som nu diskuteras skulle det kunna finnas skäl att införa en särskild definition av vilken slags brottslighet som avses. Samma invändningar som anges ovan i förhållande till begreppet organiserad brottslighet kan dock göras mot en sådan ordning. Ett annat alternativ är att knyta begreppet allvarlig brottslighet till brott med en viss straffskala, t.ex. att det måste vara föreskrivet ett visst minsta antal års fängelse. En nackdel med en sådan ordning är att straffskalan är beroende av den straffrättsliga regleringen och att omfattningen av begreppet allvarlig brottslighet i ett sådant fall skulle bestämmas genom vanlig lag. Inget av dessa alternativ bör därför väljas.

Det är även möjligt att utforma begränsningsändamålet så att det ska krävas att brottsligheten har ett särskilt syfte. De kriminella nätverken får i stor utsträckning sina inkomster genom narkotikabrottslighet och annan vinningsbrottslighet såsom rån och utpress-

ning. Vidare utgör ekonomisk brottslighet, t.ex. storskalig bedrägeri-
verksamhet, en betydande del av den kriminella ekonomin. Den
organiserade brottsligheten använder sig i dessa fall systematiskt av
företag som verktyg för att begå brott. Det förekommer också annan
brottslighet i denna miljö, bl.a. våldsbrott som syftar till att upprätt-
hålla maktstrukturerna (SOU 2021:68 s. 48). Ett nytt begränsnings-
ändamål bör därför ge ett tydligt stöd för begränsningar av förenings-
friheten i vanlig lag när det gäller allvarlig brottslighet som begås
för att uppnå ekonomisk vinning men även annan otillbörlig vinning,
i första hand strävan efter makt. Genom att i grundlagstexten upp-
ställa ett krav på att brottslighetens syfte ska vara att uppnå eko-
nomisk eller annan otillbörlig vinning åstadkoms en tydligare av-
gränsning av det begränsningsbara området, så att det inte sträcker
sig längre än vad som är nödvändigt för att möjliggöra begränsningar
av föreningsfriheten för sammanslutningar som är en del av den
organiserade brottsligheten.

Kommittén anser sammanfattningsvis att ett nytt begränsnings-
ändamål bör möjliggöra begränsningar av föreningsfriheten i för-
hållande till sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet
för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning.

Ett nytt begränsningsändamål påverkar inte de befintliga kraven på fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning

Det nya begränsningsändamål som kommittén föreslår är utformat
så att det inte påverkar tillämpningen av de allmänna kraven på fri-
och rättighetsbegränsande lagstiftning som följer av 2 kap. 21 § RF.

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 21 § RF får begränsningar av för-
eningsfriheten endast göras för att tillgodose ändamål som är god-
tagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå
utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har
föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot
mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.
Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös,
kulturell eller annan sådan åskådning. I förarbetena har det framhållits
att bestämmelsen understryker kravet på att lagstiftaren noga redo-
visar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas
(prop. 1975/76:209 s. 153).

Det innebär att det i ett eventuellt efterkommande lagstiftningsarbete om åtgärder som innebär en inskränkning av föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som omfattas av det nya begränsningsändamålet måste göras en prövning i förhållande till bl.a. kravet på proportionalitet. Det nya begränsningsändamålet påverkar inte heller tillämpningen av bestämmelsen om det s.k. kvalificerade förfarandet i 2 kap. 22 § RF. Det kommer alltså att vara möjligt för en riksdagsminoritet om tio ledamöter att fördröja en lagstiftning som innebär begränsningar av föreningsfriheten i ett år, om inte minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

9 Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten

9.1 Kommitténs uppdrag

Äganderätten och näringsfriheten är relativa fri- och rättigheter. Av 2 kap. 15 § första stycket RF framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. För näringsfriheten gäller en liknande princip enligt 2 kap. 17 § första stycket RF om att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen. I direktiven konstateras att det emellertid inte finns någon reglering i 2 kap. RF som anger vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en begränsning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara tillåten. Det framhålls även att den nuvarande grundlagsregleringen inte hindrar att begränsningar genomförs efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter samt att det särskilda uppskovsförfarandet i 2 kap. 22 § RF inte är tillämpligt. I dessa avseenden skiljer sig regleringen av egendomsskyddet och näringsfriheten från andra relativa fri- och rättigheter.

Kommittén ska mot denna bakgrund bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar samt lämna de förslag till grundlagsändringar som bedöms vara motiverade.

9.2 Regeringsformens skydd för äganderätten och näringsfriheten

9.2.1 Egendomsskyddet

Bestämmelsen om eigendomsskyddet finns i 2 kap. 15 § RF och har följande lydelse.

Vars och ens eigendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin eigendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin eigendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Bakgrund

Regleringen av eigendomsskyddet har setts över flera gånger sedan antagandet av 1974 års regeringsform. Bestämmelsen har även varit föremål för en omfattande politisk och rättsvetenskaplig diskussion.

Vid regeringsformens införande reglerades eigendomsskyddet endast genom en bestämmelse om ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande. Bestämmelsen, som fanns i 8 kap. 1 § fjärde stycket RF, hade följande lydelse.

Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmas i lag för det fall att hans eigendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

I samband med 1976 års reform av fri- och rättighetsregleringen flyttades bestämmelsen till 2 kap. 18 § RF. Bestämmelsen ändrades 1979 så att ersättning skulle garanteras ”för förlusten”. Därefter hade bestämmelsen följande lydelse.

Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag.

Bestämmelsen utvidgades genom 1994 års grundlagsändringar, vilka även innebar att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Syftet var att precisera det egendomsskydd som följer av konventionen (prop. 1993/94:117 s. 15). Till grund för ändringarna låg ett förslag från Fri- och rättighetskommittén (SOU 1993:40 del A). Ändringarna innebar att grundlagsskyddet utökades till att, utöver tvångsöverföringar genom expropriation eller annat sådant förfogande, även omfatta inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). För att sådana tvångsöverföringar och rådighetsinskränkningar ska vara tillåtna uppställdes ett krav på att de ska tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare utökades skyddet genom en rätt till ersättning för förlusten vid både tvångsöverföringar och rådighetsinskränkningar. Avsikten var inte att utvidga rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar i förhållande till då gällande ersättningsregler (a. prop. s. 17 och 18). Det infördes även ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten. Genom reformen fick bestämmelsen följande lydelse.

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Ändringen i andra stycket om rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar kom att bli omdiskuterad. Det som diskuterades var främst om utformningen innebar att ersättningsrätten faktiskt hade utökats, trots vad som uttalats i förarbetena (se bl.a. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, SvJT 1994, s. 920–933, och Vängby, Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, SvJT 1996, s. 892–898). 1999 års författningsutredning fick mot bakgrund av oklarheten kring tolkningen av 2 kap. 18 § andra stycket RF i uppdrag att lämna förslag till en ny lydelse av bestämmelsen, så att ersättningsregeln skulle ge ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Utredningen lyckades dock inte nå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd för en ändring och avstod därför från att lämna något förslag (SOU 2001:19 s. 105–111).

Bestämmelsen om egendomsskyddet fick sin nuvarande lydelse genom 2010 års reform av regeringsformen. Den ändring som då gjordes innebar att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ”full” ersättning för förlusten. Det infördes även ett nytt tredje stycke, enligt vilket rätten till ersättning vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska regleras i lag. Genom den ändringen reglerades den fråga om ersättningsrättens utformning som tidigare varit föremål för diskussion. Samtidigt flyttades bestämmelsen till 2 kap. 15 § RF.

Skyddets omfattning

Den inledande delen i 2 kap. 15 § första stycket RF, vilken anger att ”vars och ens egendom är tryggad”, har inte någon självständig rättslig betydelse, utan anger endast det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i paragrafens fortsatta lydelse. I förarbetena anges att syftet alltså inte är att genom denna bestämmelse ge ett heltäckande skydd för all egendom utan i stället att slå fast att hela vår rättsordning ska ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom (prop. 1993/94:117 s. 48). Uttrycket ”vars och ens” omfattar såväl fysiska som juridiska personer och skyddet gäller lika för svenska medborgare och andra som vistas här (prop. 1993/94:117 s. 48 och prop. 2009/10:80 s. 253).

Egendomsskyddet enligt första stycket omfattar dels ett skydd mot att tvingas avstå egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande, dels ett skydd mot att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, dvs. rådighetsinskränkningar. Det är alltså fråga om skydd mot två olika huvudtyper av ingrepp.

Med den första typen av ingrepp – expropriation eller något annat sådant förfogande – avses olika former av tvångsövertagande av förnögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde. Likställda med expropriation är sådana åtgärder som nationalisering och socialisering av egendom. Med annan särskild rätt avses sådana rättigheter som tillskapas genom att egendom beläggs med t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt. Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns bl.a. i expropriationslagen (1972:719) samt plan- och bygglagen (2010:900). Utanför tillämpningsområdet faller däremot sådana former av tvångsavhändelser som inte innebär någon överföring av äganderätten, t.ex. förstöring av egendom på grund av smitta. Inte heller skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas av bestämmelsen (SOU 1993:40 del A s. 46 och 47 och prop. 2009/10:80 s. 163).

Under den andra typen av åtgärder – inskränkningar i användningen av mark eller byggnad – faller en stor mängd olika förfaranden. I förarbetena anges att det t.ex. kan vara byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen (prop. 1993/94:117 s. 49). Det är således fråga om inskränkningar genom byggnads- och markreglerande bestämmelser. Sådana bestämmelser finns numera bl.a. i miljöbalken. Även den som innehar nyttjanderätt till mark eller byggnad omfattas av skyddet. Utanför tillämpningsområdet faller dock inskränkningar i rätten att använda lös egendom.

Kravet på angelägna allmänna intressen

Av 2 kap. 15 § första stycket RF följer att det är möjligt att göra inskränkningar i egendomsskyddet. Tvångsöverföringar genom expropriation eller annat sådant förfogande och inskränkningar i användning av mark eller byggnad får göras när det krävs för att till-

godose angelägna allmänna intressen. I förarbetena till 1994 års grundlagsändringar uttalas att med begreppet ”angelägna allmänna intressen” avses främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m. (prop. 1993/94:117 s. 15 och 16). Vidare anges följande när det gäller vad som kan utgöra angelägna allmänna intressen (a. prop. s. 48).

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket framgår av sista meningen av första stycket. Detta kriterium skall vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget skall få ske. Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det skall även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendoms- skyddet enligt Europakonventionen.

Av förarbetena framgår även att bestämmelsen inte är avsedd att hindra t.ex. tvångsvisa överföringar av fast egendom vid fastighetsreglering också till förmån för enskilda intressen, under förutsättning att det samtidigt kan sägas finnas ett angeläget allmänt intresse därav (a. prop. s. 49).

Kravet på proportionalitet

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket RF – att varje medborgares egendom är tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen – ger uttryck för en proportionalitetsprincip som anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Regleringen påbjuder att en avvägning mellan den enskildes intresse av att ha sin egendom ifred och det allmännas intresse att råda över egendomen görs (Helmius, Proportionalitetsprincipen, i Offentligrättsliga principer, 4 uppl., 2020, s. 170). Som har framgått infördes bestämmelsen samtidigt som Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena underströks, när det gäller konventionens förhållande till 2 kap. RF, att en allmän proportionalitetsprincip vunnit hävd i svensk rätt (prop. 1993/94:117 s. 39 och 40). Den praktiska innebörden av denna allmänna princip har varit föremål för diskussion i den rättsvetenskapliga litteraturen (se bl.a. Sterzel, Proportionalitetsprincipen, i Författning i utveckling, 2009, s. 136–138).

Det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, något som fått genomslag på ett flertal rättsområden (se bl.a. RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753). Innebörden är att det måste göras en prövning av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det ska finnas en balans mellan mål och medel. Prövningen av proportionaliteten ska göras i tre led:

1. om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet),
2. om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och
3. om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilda (proportionalitet i strikt mening).

I rättspraxis har det bl.a. inneburit att en tvångsvis marköverföring enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) ansetts komma i konflikt

med egendomsskyddet i regeringsformen efter att en fristående proportionalitetsavvägning gjorts mellan allmänna och enskilda intressen (NJA 2018 s. 753).

Rätten till ersättning

Ersättning vid expropriation eller något annat sådant förfogande samt vid rådighetsinskränkningar i mark eller byggnad regleras i 2 kap. 15 § andra stycket RF. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Sådana regler finns t.ex. i miljöbalken.

Vid expropriation eller något annat sådant förfogande gäller alltså en rätt till full ersättning. Som exempel på sådana ingrepp kan nämnas beslut om naturreservat eller nationalparker. Vid rådighetsinskränkningar ska ersättning utgå om inskränkningen innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Begreppet pågående markanvändning omfattar inte ändrad markanvändning. Den skada som en ägare eller annan rättighetshavare lider genom att inte i framtiden ha möjlighet att utnyttja marken på annat sätt än tidigare, dvs. bortfall av förväntningar, ersätts inte (prop. 1997/98:45 del 1 s. 550).

I 2 kap. 15 § tredje stycket RF görs undantag för rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Begreppen får även anses omfatta djurskyddshänsyn. I dessa fall gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas (prop. 2009/10:80 s. 169 och 170).

Regeringsformens lagkrav och möjligheten till delegation

I 2 kap. 15 § RF uppställs det inget krav på vilken form en begränsning av egendomsskyddet ska ha (jfr 2 kap. 20 § första stycket RF, där det anges att de relativa fri- och rättigheter som omfattas av paragrafen får begränsas ”genom lag”). Sådana krav kan dock följa av regleringen av lagar och andra föreskrifter i 8 kap. RF. Enligt 8 kap. 2 § första stycket RF gäller att föreskrifter som huvudregel ska meddelas genom lag om de avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar i egendomsskyddet omfattas typiskt sätt av denna bestämmelse. Riksdagen har dock möjlighet att, med stöd av regleringen i 8 kap. 3 och 10 §§ RF, i lag delegera rätten att besluta sådana föreskrifter till regeringen och möjliggöra vidare delegation till myndigheter och kommuner. Regleringen i regeringsformen möjliggör alltså att begränsningar i egendomsskyddet sker genom regler i förordning eller genom myndighetsföreskrifter.

Hur detaljerade bemyndigandena ska vara avgörs av riksdagen från fall till fall. I förarbetena till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten uttalas att, när det är fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter, bör man kunna ge tämligen vidsträckt bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen däremot mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen ska få röra sig (prop. 1973:90 s. 209).

Begränsningarna för att förhindra spridningen av covid-19

Ett exempel på då begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten har möjliggjorts efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter är de åtgärder som vidtogs för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 (lagen [2021:4] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och lagen [2020:526] om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen).

Den tillfälliga lagstiftning som gällde under delar av pandemin gav det allmänna rätt att genom föreskrifter och beslut vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av

sjukdomen covid-19. Lagarna innehöll bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar. Som en yttersta åtgärd fick regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte fick hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet skulle hållas stängda, att handelsplatser skulle hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte fick bedrivas och att användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster skulle förbjudas. Vissa av regeringens föreskrifter som meddelades med stöd av dessa bemyndiganden skulle underställas riksdagen för prövning.

De särskilda begränsningar som möjliggjordes genom den tillfälliga lagen ansågs av regeringen vara nödvändiga för att förhindra spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Lagstiftningen motiverades således av ett angeläget allmänt intresse. Detta intresse bedömdes väga så tungt att det vid en intresseavvägning gick före verksamhetsutövarens rätt till näringsfrihet och rätt till skydd för sin egendom. Det bedömdes inte finnas någon alternativ reglering som skulle vara mindre ingripande och samtidigt ge tillräckliga möjligheter att förhindra smittspridning i samband med de verksamheter som omfattades av lagen (prop. 2020/21:79 s. 84). Socialutskottet delade regeringens bedömning och uttalade bl.a. att fanns ett behov av lagstiftning som gav det allmänna möjlighet att vidta snabba och adekvata åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning (bet. 2020/21:SoU23 s. 17).

Lagarna trädde i kraft den 10 januari 2021 och var först tidsbegränsade till utgången av september 2021. Giltigheten förlängdes senare till utgången av mars 2022. I samband med detta gjordes även vissa ändringar i lagarna. Ändringarna innebar bl.a. att bemyndigandena för regeringen att meddela föreskrifter om förbud eller nedstängning togs bort. Detta skedde mot bakgrund av att nedstängningar, förbud mot verksamheter och förbud mot att samlas är åtgärder av mycket ingripande karaktär och att det epidemiologiska läget hade förbättrats till följd av den höga vaccinationsgraden, varför behovet och lämpligheten av att besluta om sådana åtgärder hade minskat (prop. 2021/22:69 s. 31).

Allemansrätten

Allemansrätten togs in i bestämmelsen om egendomsskyddet genom 1994 års grundlagsändringar (2 kap. 15 § fjärde stycket RF). I förarbetena uttalas att det skydd som den enskildes egendom tillförsäkras i regeringsformen inte får utgöra något hinder mot att allmänheten utnyttjar naturen enligt vad som följer av den på sedvanerätt grundade allemansrätten (prop. 1993/94:117 s. 18). Allemansrätten beskrevs enligt följande.

Allemansrätten får sitt innehåll främst genom motsatsvisa tolkningar av vissa straffstadganden. Den kan nu sägas innebära att det är tillåtet för var och en att ta sig fram till fots över annans mark med undantag för tomtmark som ligger intill någons bostad. Det är vidare tillåtet att tillfälligt uppehålla sig på samma mark och där t.ex. slå upp ett tält för någon enstaka natt. Vidare har var och en rätt att på annans mark plocka bär och svamp, liksom nedfallna grenar och kvistar. Även rätten för var och en att fiska med handredskap på vissa enskilda vatten har beskrivits som en rättighet av i huvudsaklig allemansrättslig natur.

Eftersom allemansrätten ur markägarens perspektiv kan sägas innebära en inskränkning i dennes äganderätt till fastigheten utan att ha rätt till någon ersättning för den ansågs det motiverat att i grundlagsbestämmelsen göra ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten. På detta sätt gavs också allemansrätten en grundlagsförankring. Avsikten var dock inte att ge allemansrätten en för all framtid bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som då fick anses ha sitt stöd i denna. Mot den bakgrunden och då allemansrättens gränser kan anses föränderliga ansåg regeringen att det inte var lämpligt att, som vissa remissinstanser hade önskat, ange något om hänsyns- eller ansvarstagande eller föreskriva begränsningar i allemansrätten (a. prop. s. 19).

Allemansrätten har ansetts vara begränsad på det sättet att nyttjande av annans mark inte får ske så att det medför nämnvärd skada eller olägenhet för fastighetsägaren eller annan rättsinnehavare. Det har inneburit att en arrangör av organiserad forsränning på annan tillhörig fastighet förbjudits att fortsätta sin verksamhet, då uppkomna skador och olägenheter klart överstigit vad fastighetsägaren måste tåla på grund av allemansrätten (NJA 1996 s. 495).

9.2.2 Näringsfriheten

Närings- och yrkesfriheten regleras i 2 kap. 17 § RF. Bestämmelsen har följande lydelse.

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.
Samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

Bakgrund

1974 års regeringsform innehöll ingen bestämmelse om näringsfrihet. Författningsutredningen hade föreslagit en bestämmelse om att svensk medborgare äger i riket driva näring och utöva yrke, såvitt ej annat är särskilt stadgat. Vid remissbehandlingen kritiserades förslaget för att vara alltför urholkat eller rentav meningslöst och det genomfördes inte.

1973 års fri- och rättighetsutredning framhöll att närings- och yrkesfriheten ingår bland de ”klassiska” fri- och rättigheterna, samt att gällande rätt utgår från att det här i landet i princip råder full frihet för svenska medborgare att driva näring och utöva yrke. Utredningen fann dock att det inte gick att i regeringsformen föra in ett starkare förslag än det som Författningsutredningen hade lämnat. Med hänvisning till remisskritiken rörande det förslaget fann 1973 års fri- och rättighetsutredning att ett sådant skydd inte nådde upp till den nivå som då föreskrevs för fri- och rättigheter i 2 kap. RF (SOU 1975:75 s. 169).

Näringsfriheten fick grundlagsskydd genom 1994 års grundlagsändringar. Som skäl för införandet framhölls bl.a. att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt ska garanteras närings- och yrkesfrihet (prop. 1993/94:117 s. 20). Med anledning av att det kan vara svårt att ge närings- och yrkesfriheten ett reellt innehåll, med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas, ansågs den s.k. likhetsprincipen vara en lämplig utgångspunkt för grundlagsbestämmelsen. Vid införandet placerades bestämmelsen i 2 kap. 20 § RF. Genom 2010 års reform av regeringsformen flyttades den, utan ändring i sak, till 2 kap. 17 § RF.

Skyddets omfattning

I 2 kap. 17 § första stycket RF ges närings- och yrkesfriheten grundlagsskydd. Med att driva näring avses här enskilda som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Skyddet har utformats så att det tar sikte på ett särskilt moment i närings- och yrkesfriheten, nämligen den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. I förarbetena uttalas att denna princip kortfattat kan sägas innebära att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller den näringsgrenen. Under dessa förutsättningar ska bestämmelsen förhindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på någon annans bekostnad (prop. 1993/94:117 s. 50).

Enligt 2 kap. 17 § andra stycket RF ska samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Bestämmelsen har införts för att tydliggöra att den näringsrättsliga sidan av denna renskötsel är förenlig med närings- och yrkesfriheten (a. prop. s. 52). Enligt rennäringslagen (1971:437) får endast den som är medlem i sameby bedriva renskötsel.

Kravet på angelägna allmänna intressen

Fri- och rättighetskommittén konstaterade att inskränkande föreskrifter på näringsområdet har tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Vidare angav kommittén att det finns bestämmelser om kompetens eller vissa krav för att en person ska få utöva ett visst yrke samt att i vissa fall också näringsidkarens ekonomiska förhållanden bedöms för att utvärdera viljan och förmågan att fullgöra kommande skyldigheter mot det allmänna. Regeringen uttalade i propositionen att sådana begränsningar i närings- och yrkesfriheten som tillgodoser angelägna allmänna intressen även i fortsättningen måste kunna införas (prop. 1993/94:117 s. 51). Vad som utgör angelägna allmänna intressen anges inte i paragrafen.

Vid remitteringen av Fri- och rättighetskommitténs betänkande uttrycktes farhågor för att grundlagsskyddet kan urholkas och grundlagsenligheten bli svårbedömd om inte begreppet angelägna allmänna intressen preciseras närmare. Till bemötande av den invändningen

uttalade regeringen att tillåtna inskränkningar i vart fall måste röra något som tar sikte på sådana intressen som kommittén i detta sammanhang nämnt. I övrigt får det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (a. prop. s. 51).

Av 2 kap. 17 § första stycket RF framgår vidare att en inskränkning aldrig får införas i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Likhetsprincipen ska alltså här förhindra att någon näringsidkare eller annan yrkesutövare gynnas på annans bekostnad.

Närings- och yrkesfriheten begränsas t.ex. genom krav på auktorisation för att få bedriva viss verksamhet. Den typen av reglering finns i ett stort antal författningar.

Regeringsformens lagkrav och möjligheten till delegation

I likhet med egendomsskyddet innebär regleringen av närings- och yrkesfriheten i 2 kap. 17 § RF att det inte uppställs något lagkrav för att införa begränsningar. Regleringen i 8 kap. RF innebär dock att sådana begränsningar, på motsvarande sätt som gäller för egendomsskyddet, typiskt sätt kräver stöd i lag, men med möjlighet till delegation av normgivningskompetensen.

9.3 Europakonventionens skydd för äganderätten och näringsfriheten

9.3.1 Egendomsskyddet

I Europakonventionen regleras egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Artikeln har följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att re-

glera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet egendom

Begreppet egendom har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även pensionsförmåner och sociala rättigheter kan vara skyddade.

I vissa fall kan s.k. berättigade förväntningar omfattas av egendomsskyddet. För att förväntningen ska vara berättigad krävs att den är mer konkret än bara en förhoppning om ett visst utfall och att den baseras på en lagbestämmelse eller ett rättsligt beslut som avser det aktuella egendomsintresset. Det innebär att ekonomiska intressen och förväntningar som rör utövande av näringsverksamhet kan omfattas av egendomsskyddet. Som exempel kan nämnas återkallelse av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet. I avgörandet *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige* (nr 10873/84, dom den 7 juli 1989) ansågs återkallelse av ett tillstånd att servera alkoholhaltiga drycker på en restaurang omfattas av artikel 1.

Berättigade förväntningar föreligger inte när det finns olika uppfattningar om den korrekta tillämpningen av nationell rätt och den tolkning som grundat förväntningarna därefter avvisas av de nationella domstolarna (se bl.a. *Anheuser-Busch mot Portugal*, nr 73049/01, dom den 11 januari 2007).

Skyddets omfattning

Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat att artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen innehåller tre regler (se bl.a. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, nr 7151/75 och 7152/75, dom den 23 september 1982). I första stycket finns dels en regel av allmän natur som ger uttryck för principen om respekt för äganderätten (första meningen), dels en regel som uppställer villkor för berövande av egendom (andra meningen). Slutligen finns i andra stycket en regel som behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att utnyttja egendom.

De tre reglerna har ett visst samband med varandra. De två senare reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och ska tolkas i ljuset av den allmänna princip som anges i den första regeln (se bl.a. Former King of Greece m.fl. mot Grekland, nr 25701/94, dom den 23 november 2000). Europadomstolen tar först ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan domstolen prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. Om det inte är fråga om ett egendomsberövande enligt första stycket andra meningen och inte heller om en åtgärd för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse enligt andra stycket, kan ett ingrepp i äganderätten under vissa omständigheter strida mot den allmänna bestämmelsen i första stycket första meningen.

Villkoren för berövande av egendom

Villkoren för berövande av egendom följer av regeln i första stycket andra meningen. Där anges att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen kan vara tillämplig även om det inte är fråga om ett formellt berövande av egendom, men då åtgärden har så långtgående konsekvenser att den kan jämföras med en expropriation (s.k. expropriation de facto).

Som första förutsättning uppställs ett krav på att ett berövande av egendom ska ske i det allmännas intresse. Begreppet allmänt intresse omfattar en stor mängd olika syften. Av Europadomstolens praxis följer att staterna har en viss bedömningsmarginal vid bedömningen av vad som utgör ett allmänt intresse. I avgörandet James m.fl. mot Förenade kungariket (nr 8793/79, dom den 21 februari 1986) uttalade Europadomstolen att begreppet det allmännas intresse dessutom är vidsträckt och att beslut om att utfärda lagar om expropriation av egendom typiskt sätt innefattar överväganden av politiska, ekonomiska och sociala frågor, om vilka det rimligen kan finnas mycket olika åsikter i ett demokratiskt samhälle. Domstolen, som ansåg det naturligt att lagstiftaren har en vid bedömningsmarginal vid genomförande av social och ekonomisk politik, uttalade att den ska respektera lagstiftarens bedömning av vad som är i det allmännas intresse om det inte är uppenbart att denna bedömning är utan rimlig grund.

Vanligen är det fråga om överföring av egendom till stat, kommun eller annat offentligt organ. Det förekommer även att egendomsberövanden som består i att egendom överförs till annat enskilt rättssubjekt betraktas som en åtgärd vidtagen i det allmännas intresse därför att det utgör ett led i en allmän social eller ekonomisk politik (Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6 uppl., 2023, s. 716).

Utöver kravet på allmänt intresse anges i första stycket andra meningen att ett berövande av egendom endast får ske under de förutsättningar som anges i folkrättens allmänna grundsatser. Syftet är att garantera en utlännings rätt till ersättning vid nationalisering eller annat egendomsberövande.

Inskränkningar i rätten att utnyttja egendom

Av andra stycket följer att bestämmelserna i första stycket inte hindrar lagstiftning som är nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Bestämmelsen är tillämplig på en stor mängd åtgärder, t.ex. olika former av krav på tillståndspliktig verksamhet.

Vid tillämpningen av bestämmelsen har Europadomstolen funnit att även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset. Staterna har tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som är rimliga med hänsyn till övergripande intressen (a.a. s. 722).

Principen om respekt för äganderätten

Enligt första stycket första meningen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Om en åtgärd inte omfattas av reglerna om berövande av egendom (första stycket andra meningen) eller inskränkningar i rätten att utnyttja egendom (andra stycket) kan denna allmänna regel vara tillämplig.

Av Europadomstolens praxis följer att den allmänna regeln uppställer ett krav på att en begränsande åtgärd måste ha lagstöd, ha ett legitimt ändamål och uppnå en rimlig balans mellan allmänintresset

och den enskildes intresse av egendomsskydd, dvs. vara proportionerlig i förhållande till ändamålet (se bl.a. Beyeler mot Italien, nr 33202/96, dom den 5 januari 2000).

Den allmänna regeln om respekt för äganderätten har t.ex. ansetts kränkt då handläggningen av ärenden om expropriation av mark har dragit ut på tiden, utan att något formellt berövande av egendom skett. Så var fallet i avgörandet Sporrong och Lönnroth mot Sverige, där långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud utan möjlighet för den enskilde att begära omprövning ansågs strida mot kravet på proportionalitet. Av detta och andra liknande avgöranden kan utläsas ett krav på staterna att agera med rimlig skyndsamhet i ärenden som på ett påtagligt sätt berör enskildas egendomsintresse (Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 6 uppl., 2023, s. 736).

Kravet på proportionalitet

Proportionalitetsprincipen, som har central betydelse för konventionsskyddet som helhet, har utvecklats i Europadomstolens rättspraxis. Innebörden av principen är att det uppställs ett krav på att rättighetsbegränsande åtgärder ska stå i rimlig proportion till det intresse som ska tillgodoses. När det gäller egendomsskyddet innebär det att, även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera en begränsning, det måste göras en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskäligen börda för den enskilde (se bl.a. Former King of Greece m.fl. mot Grekland). Proportionalitetsprincipen ska tillämpas oavsett vilken av de tre reglerna i artikel 1 som ett ingrepp i egendomsskyddet prövas mot. Vid tillämpningen av principen har staterna en förhållandevis vid bedömningsmarginal.

Vilka faktorer som ska beaktas vid bedömning av om en begränsande åtgärd är proportionerlig är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, såsom arten och omfattningen av åtgärderna. Vid bedömningen av proportionaliteten är det bl.a. av betydelse om det varit möjligt att välja en mindre ingripande åtgärd för att uppnå det allmänna intresset. I valet mellan olika åtgärder har staterna dock en

viss frihet. En annan viktig omständighet är om den enskilde tillerkänts ersättning. Det handlar då både om ersättningens storlek och när i förhållande till ingreppet den har betalats ut. Av Europadomstolens praxis följer att berövande av egendom i det allmännas intresse utan ersättning endast kan anses berättigat under exceptionella omständigheter. Av konventionen följer dock inte ett krav på full ersättning.

Konventionens lagkrav

Kravet på lagstöd ska inte förstås som ett formellt krav på att inskränkningen ska vara föreskriven på viss normnivå. Det som avses är att det ska finnas stöd i den inhemska rätten, t.ex. genom etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form. Kravet innebär något förenklat att den inskränkande ”lagen” måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet i enlighet med rättsstatsprincipen. Den måste även ge skydd mot godtycke och vara tillgänglig för allmänheten samt vara utformad med den precision som krävs för att inskränkningen ska kunna vara någorlunda förutsägbar för den som kommer att påverkas av den.

9.3.2 Näringsfriheten

Närings- och yrkesfriheten nämns inte i Europakonventionen. Ekonomiska intressen och förväntningar på utövande av näringsverksamhet kan dock, som tidigare framgått, omfattas av egendoms- skyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet.

9.4 EU:s rättighetsstadgas skydd för äganderätten och näringsfriheten

9.4.1 Egendomsskyddet

I EU:s rättighetsstadga regleras egendomsskyddet i artikel 17, som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
2. Immateriell egendom ska vara skyddad.

Enligt förklaringarna till EU:s rättighetsstadga motsvarar artikel 17 i stadgan artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och rättigheten har, enligt artikel 52.3 i stadgan, samma innebörd och räckvidd som i konventionen, och de begränsningar som anges i denna får inte överskridas.

Egendomsskyddet ska alltså enligt stadgan som minst motsvara det i Europakonventionen, men utesluter inte ett längre gående skydd. I förklaringarna till stadgan framhålls vidare att det rör sig om en grundläggande rättighet som är gemensam för alla de nationella författningarna, samt att den upprepade gånger har bekräftats i EU-domstolens rättspraxis, främst genom domen i målet Hauer (C-44/79). I det avgörandet uttalade domstolen att äganderätten garanteras i enlighet med de gemensamma begreppen i medlemsstaternas grundlagar, som också återspeglas i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Egendomsskyddet var alltså en del av EU-rätten redan före stadgans tillkomst.

Till skillnad från konventionen innehåller stadgan i artikel 17.2 en uttrycklig reglering av immateriell egendom. Som angetts ovan följer dock av Europadomstolens praxis att även immateriella rättigheter omfattas av konventionens egendomsbegrepp. I förklaringarna till stadgan anges att immaterialrätten omfattar dels litterära och konstnärliga rättigheter, dels bl.a. patent- och varumärkesrätt samt närstående rättigheter. Garantierna i artikel 17.1 ska på lämpligt sätt tillämpas på immateriell egendom.

Egendomsskyddet kan begränsas i enlighet med artikel 52.1 i stadgan. Det innebär att en begränsning ska vara föreskriven i lag

och att den, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast får göras om den är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

9.4.2 Näringsfriheten

Näringsfriheten regleras i artikel 16 i EU:s rättighetsstadga. Bestämmelsen har följande lydelse.

Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Enligt artikeln får näringsfriheten alltså sitt innehåll genom en hänvisning till unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. I förklaringarna till stadgan anges att artikel 16 grundas på EU-domstolens rättspraxis, där friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet erkänns, liksom avtalsfriheten samt på artikel 119.1 och 119.3 i EUF-fördraget, där fri konkurrens erkänns. När det gäller EU-domstolens rättspraxis hänvisas bl.a. till målet *Nold* (C-4/73). Av den domen framgår att det fria utövandet av handel, arbete och annan förvärvsverksamhet kan begränsas med hänsyn till allmänintresset, förutsatt att rättighetens väsen inte skadas. EU-domstolen har därefter i ett stort antal avgöranden utvecklat näringsfriheten som en allmän rättsprincip i unionsrätten (se bl.a. målet *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH* [C-1/11] med hänvisningar). Av denna praxis framgår bl.a. att näringsfriheten har ett tydligt samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla varor och tjänster.

Näringsfriheten kan, på samma sätt som egendomsskyddet, begränsas i enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

9.5 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för äganderätten och näringsfriheten

9.5.1 Allmänt

Enligt direktiven ska kommittén göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för egendomsskydd och näringsfrihet i den utsträckning kommittén bedömer lämplig. Undersökningen omfattar Danmark, Estland, Finland, Island, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland (se avsnitt 2.2. och bilaga 3).

Undersökningen visar att det konstitutionella skyddet för äganderätten och näringsfriheten är utformat på ett liknande sätt i de flesta av de undersökta länderna. Vanligen följer av grundlagsskyddet att ingen kan tvingas avstå sin egendom om det inte krävs på grund av allmänna intressen (eller begrepp med motsvarande innebörd) och det sker mot ersättning. Så är exempelvis grundlagsskyddet utformat i de övriga nordiska länderna. I vissa länder uppställs i dessa fall ett lagkrav. I Danmark finns det en möjlighet för en minoritet att skjuta upp en lag om expropriation till efter nästkommande val. När det gäller näringsfriheten så saknas i de undersökta länderna antingen grundlagsskydd eller så har friheten getts ett förhållandevis svagt skydd, t.ex. genom att uttryckas som en målsättning för det allmänna eller genom en hänvisning till reglering i vanlig lag.

I följande avsnitt sammanfattas grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten i de undersökta länderna. Skyddet i Danmark, Finland och Norge beskrivs mer ingående än övriga länder.

9.5.2 Danmark, Finland och Norge

Danmark

Egendomsskyddet

I Danmarks grundlag regleras egendomsskyddet i 73 §. I bestämmelsens första stycke anges att egendomsrätten är okränkbar, att ingen kan tvingas avstå från sin egendom utom när det påkallat av allmänna intressen samt att det bara kan ske enligt lag och mot full ersättning. I andra stycket finns en särskild bestämmelse som gör det möjligt för en tredjedel av folketingets ledamöter att skjuta upp stadfästelsen av en lag om expropriation till efter nästkommande val. Frågor om

lagligheten av en expropriation och ersättningens storlek kan enligt tredje stycket prövas av domstol.

Att egendomsrätten beskrivs som okränkbar saknar självständig betydelse. Skyddet består i stället i kraven på att ett tvångsavstående av egendom måste vara påkallat av allmänna intressen samt ske enligt lag och mot full ersättning. Begreppet egendom ska förstås i mycket vid mening (Min grundlov, Grundloven med forklaringer, 73 §, 2022). Skälet för åtgärden är av betydelse för om bestämmelsen blir tillämplig, t.ex. omfattas inte ingrepp motiverade av hälsoskydd eller konfiskation grundat på straffrättsliga regler. Skyddet omfattar alla ägare, dvs. såväl fysiska som juridiska personer och både danska medborgare och utlänningar. Grundlagen innehåller inte några generella begränsningsregler, varför det inte uppställs några ytterligare förutsättningar för att en begränsning ska vara godtagbar.

Näringsfriheten

Av 74 § grundlagen följer att alla begränsningar av den fria och lika tillgången till yrken, som inte är motiverade av det allmännas bästa, ska upphävas genom lag. Bestämmelsen, som är från 1849, är uppställd som en målsättning för det allmänna och förklaras av att rätten till näring vid införandet följde av särskilda privilegier. Avgörande för tillämpningen är hur begreppet det allmännas bästa ska förstås, vilket lagstiftaren får ta ställning till i varje särskilt fall och efter en allmän politisk bedömning.

Finland

Egendomsskyddet

Egendomsskyddet regleras i 15 § i den finska grundlagen. I första stycket finns en generalklausul om egendomsskyddet, enligt vilken vars och ens egendom är tryggad. Med egendom avses intressen som har förmögenhetsvärde. Förutom den egentliga äganderätten hör också t.ex. begränsade sakrätter, fordringsrätter och immateriella rättigheter till egendomsskyddet.

I 15 § andra stycket finns en bestämmelse om expropriation av egendom. Av bestämmelsen följer att expropriation ska regleras

genom lag och det uppställs ett krav på allmänt behov och full ersättning.

Det finns inte någon allmän begränsningsregel i grundlagen. I förarbetena har det angetts att grundläggande rättigheter, åtminstone i allmänhet, inte kan vara absoluta. Begränsningar måste dock beslutas genom lag samt ske på godtagbara grunder, vara tillräckligt precisa och inte gå utöver vad som är nödvändigt (prop. RP 309/1993 rd, s. 27–33).

I förarbetena uttalas att det inte finns behov av att reglera egendomsskyddet lika detaljerat som andra grundläggande fri- och rättigheter, eftersom det i Finland finns en exceptionellt omfattande tolkningspraxis angående detta skydd (a. prop. s. 66). I praxis har det uppställts flera allmänna bedömningskriterier för de fall där man kan ingripa i egendomsskyddet genom vanlig lag och de fall där detta kräver att man stiftar en lag i grundlagsordning. Det är t.ex. möjligt att genom vanlig lag begränsa egendomsskyddet förutsatt att begränsningen inte kränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom. Det är dessutom möjligt att i vanlig ordning besluta om mindre ingrepp, medan strängare och djupare ingrepp kräver grundlagsordning. Även vikten av intresset bakom begränsningen har betydelse. Ju starkare och mera tvingande allmänt intresse det är fråga om, desto större är möjligheterna att genom en vanlig lag göra också större ingrepp. Även ersättandet av de förluster som följer av att användningen av egendomen begränsas och rättskyddsarrangemangen för begränsningen har betydelse för valet av lagstiftningsordning. Ordningen för en lag som gäller äganderätten bestäms alltså från fall till fall, där man beaktar flera värderingsprinciper som verkar i olika riktningar (a. prop. s. 67).

Näringsfriheten

Näringsfriheten regleras i 18 § första stycket grundlagen. I bestämmelsen anges att var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Stadgandet avser att stärka envars rätt att genom arbete, yrke eller näring skaffa utkomst. Dessutom stadfäster stadgandet principen om företagandets frihet, eftersom yrke och näring uttryckligen nämns som medel att skaffa utkomst. I förarbetena anges att

näringsfriheten erkänns i sig som en huvudprincip i vanlig lag, men att denna innefattar många begränsningar, av vilka den mest problematiska är näringsidkande som förutsätter tillstånd (a. prop. s. 71).

Norge

Egendomsskyddet

I Norges grundlag regleras egendomsskyddet i 105 §. Där anges att då statens intresse kräver att någon avstår lös eller fast egendom till offentligt bruk, så ska han eller hon ha full ersättning av staten. Av bestämmelsen följer alltså att staten har rätt att expropriera någons egendom och att den enskilde i dessa fall har rätt till full ersättning. En förutsättning för expropriation är att statens intresse kräver det. Utöver detta krav uppställs inga begränsningsregler.

Bestämmelsen om egendomsskyddet, som är oförändrad sedan den infördes 1814, har varit föremål för en omfattande rättsvetenskaplig diskussion och domstolspraxis. En fråga har varit vad det innebär att någon får avstå sin egendom och om det även omfattar inskränkningar i rådigheten över egendomen. Av praxis får anses följa att rådighetsinskränkningar inte omfattas av grundlagsskyddet, annat än i undantagsfall. Av betydelse är bl.a. om inskränkningarna kan sägas innebära expropriationsliknande ingrepp som påverkar äganderättens kärna. Inskränkningar som görs av naturvårds- och miljöhänsyn ger normalt ingen rätt till ersättning (Mestad och Michalsen [red.], *Grunnloven – Historisk kommentarutgåva 1814–2020*, 2021, s. 1190–1197.)

En annan fråga rör kravet på full ersättning. Numera får anses stå klart att 105 § innebär att ersättningsberäkningen ska grundas på en individuell skadebedömning och att den enskilde, vars egendom är föremål för expropriation, i princip inte får hamna i ett ekonomiskt sämre läge med anledning av åtgärden (a.a. s. 1197–1201).

Näringsfriheten

En bestämmelse om näringsfriheten fanns tidigare i 101 § grundlagen med innebörden att nya inskränkningar i näringsfriheten inte bör införas. Bestämmelsen infördes 1814 och ska läsas mot bakgrund

av de privilegier för olika verksamheter som gällde vid dess tillkomst. Syftet var att på sikt skapa ett samhälle präglat av näringsfrihet. Bestämmelsen ansågs ge uttryck för en princip om att medborgarna skulle behandlas lika inom lagstiftning på näringsområdet, men inte garantera näringsfriheten som sådan.

Bestämmelsen upphävdes genom 2014 års grundlagsreform, då den ansågs överflödig med anledning av det skydd som näringsidkare har genom EES-rätten och grundlagens bestämmelser om likabehandling (Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, Dokument 16 [2011–2012], s. 233). Samtidigt ändrades 110 § grundlagen. Ändringen innebär att myndigheterna ska skapa förutsättningar för varje arbetsför person att försörja sig genom arbete eller näring. Bestämmelsen har karaktären av att vara en programförklaring om statens ansvar för en sysselsättningspolitik som motverkar arbetslöshet (Mestad och Michalsen [red.], Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, 2021, s. 1228).

9.5.3 Övriga länder

I de flesta av de övriga länder som omfattas av den internationella jämförelsen påminner grundlagsskyddet om det som finns i Danmark, Finland och Norge. I Storbritannien består dock skyddet främst i att Europakonventionens reglering av egendomsskyddet gäller som primärrätt.

I den isländska grundlagen anges att den privata äganderätten ska vara okränkbar. Av den närmare regleringen följer att ingen är skyldig att överlåta sin egendom om det inte krävs för att säkerställa ett samhällsintresse, åtgärden är föreskriven i lag och full ersättning utgår. En liknade grundlagsreglering finns i Estland, Nederländerna, Spanien och Tyskland, dock med vissa skillnader bl.a. när det gäller rätten till ersättning. Den estniska grundlagen innehåller även en uttrycklig rätt för var och en att fritt förfoga över sin egendom. Begränsningar får dock föreskrivas i lag och nyttjandet måste vägas mot andra samhällsintressen.

Näringsfriheten saknar grundlagsskydd i Island, Nederländerna och Spanien. Även i Tyskland saknas ett uttryckligt skydd. Ett skydd för näringsfriheten kan dock, enligt rättspraxis från den tyska författ-

ningsdomstolen, härledas från friheten att nyttja privat egendom. I den estniska grundlagen finns ett skydd för rätten att ägna sig åt bl.a. näringsverksamhet. Rättigheten får begränsas på sätt som föreskrivs i lag.

9.6 Kommitténs överväganden

9.6.1 Bör regleringen av möjligheten till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten ändras?

Kommitténs bedömning: Mot bakgrund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, lägger kommittén inte fram något förslag rörande regleringen av möjligheten till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten.

Kommitténs uppdrag

Av 2 kap. 15 och 17 §§ RF följer bl.a. att inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten får göras för att tillgodose respektive skydda angelägna allmänna intressen. Äganderätten och näringsfriheten är alltså relativa fri- och rättigheter.

I direktiven anges att det inte finns någon reglering i 2 kap. RF som anger vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en begränsning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara tillåten. Regeringsformen hindrar inte att begränsningar genomförs efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Den nuvarande regleringen ger också utrymme för en majoritet i riksdagen att driva igenom begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten utan en möjlighet för en minoritet i riksdagen att tvinga fram en bordläggning i syfte att ge utrymme för en bred allmän debatt om förslaget och mer ingående överväganden av lagstiftaren. I direktiven konstateras att egendomsskyddet och näringsfriheten i dessa avseenden skiljer sig från andra relativa fri- och rättigheter (jfr 2 kap. 20–24 §§ RF).

Kommitténs uppdrag är att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och

näringsfriheten ska vara godtagbar och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Tidigare överväganden

Skyddet för äganderätten och näringsfriheten har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen sedan 1974 års regeringsform infördes (se avsnitt 9.2.1). De ändringar som har gjorts har inneburit en förstärkning av grundlagsskyddet.

Av särskild betydelse är de ändringar som gjordes 1994 i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Genom de ändringarna utvidgades regeringsformens egendomsskydd och näringsfriheten fick grundlagsskydd. Det innebar bl.a. att det uppställdes ett krav på att inskränkningar ska tillgodose respektive skydda angelägna allmänna intressen. Egendomsskyddet kompletterades också med en bestämmelse om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Till grund för ändringarna låg ett förslag från Fri- och rättighetskommittén. Under remitteringen av kommitténs förslag efterfrågades en närmare precisering av när inskränkningar ska anses tillåtna. Vissa remissinstanser ville ha ett sådant rättighetsbegränsande skydd som kommer till uttryck i nuvarande 2 kap. 20–24 §§ RF eller ansåg att det av bestämmelsen om egendomsskyddet bör framgå att inskränkningar ska anges i lag och att det särskilda uppskovsförfarandet ska göras tillämpligt. Regeringen delade kommitténs uppfattning att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Vidare konstaterade regeringen att regeringsformens regler om normgivning innebär att föreskrifter som avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska meddelas i lag, men att det finns möjligheter för riksdagen att till regeringen delegera rätten att meddela offentlig-rättsliga föreskrifter avseende vissa ämnen, t.ex. natur- och miljövård. Förutsättningarna för egendomsberövanden och inskränkningar som av nödvändighet måste få ske är således grundade på lag. Regeringen ansåg, med hänsyn till att gällande lagstiftning fick anses uppfylla kravet på att det finns ett angeläget allmänt intresse, att det inte var aktuellt att inskränka den normgivningskompetens som regeringen

hade. Av den anledningen var det inte heller möjligt att beträffande egendomsskyddet slå fast att rådighetsinskränkningar endast får ske genom lag och göra det särskilda uppskovsförfarandet tillämpligt (prop. 1993/94:117 s. 16).

Den senaste ändringen i fråga om egendomsskyddet gjordes genom 2010 års reform av regeringsformen. Ändringen innebar att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggjordes samt att det gjordes ett tillägg, enligt vilket rätten till ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska regleras i lag. Ersättningsrättens utformning hade dessförinnan varit föremål för en omfattande debatt sedan 1994 års grundlagsändringar.

Kommitténs diskussioner

Utgångspunkter

Äganderätten och näringsfriheten är av grundläggande betydelse för både samhället som helhet och för enskilda. Ett långtgående skydd för dessa fri- och rättigheter är därför av stor betydelse. Regleringen måste dock utformas med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas. Regelverket behöver därför vara väl avvägt. I det sammanhanget kan det konstateras att utformningen av egendomsskyddet och näringsfriheten i 2 kap. 15 och 17 §§ RF har tillkommit som ett resultat av en politisk och rättsvetenskaplig diskussion som pågått under lång tid.

Regeringsformens reglering av egendomsskyddet anknyter till vad som gäller enligt Europakonventionen. Så är fallet när det gäller förutsättningen att inskränkningar endast får göras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I andra avseenden, som när det gäller rätten till full ersättning vid expropriatoriska ingripanden, innebär grundlagsskyddet en precisering av det skydd som följer av konventionen. Den rättsutveckling som skett sedan konventionen inkorporerades i svensk rätt har också inneburit ett närmande till konventionens reglering, bl.a. när det gäller utvecklingen av proportionalitetsprincipen. De förutsättningar som gäller enligt regeringsformen för begränsningar av egendomsskyddet skiljer sig därför inte på något avgörande sätt från Europakonventionens reglering. Detsamma kan konstateras vid en jämförelse med det skydd

som gäller för motsvarande rättighet enligt EU:s rättighetsstadga. Den internationella jämförelsen av grundlagsskydd för egendomsskyddet visar också att det konstitutionella skyddet i denna fråga är utformat på ett liknande sätt i de flesta andra länder som omfattas av undersökningen. Det nu anförda talar i någon mån mot att ändra det svenska grundlagsskyddet.

Det finns även skäl som kan anses tala för att ändra förutsättningarna för inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten. Som framhålls i direktiven har grundlagsskyddet i dessa fall en annan utformning än som gäller för de relativa fri- och rättigheter som omfattas av begränsningsreglerna i 2 kap. 20–24 §§ RF. I debatten om grundlagsskyddet har det från vissa håll anförts att det inte finns skäl för en sådan ordning och att skyddet för äganderätten och näringsfriheten på olika sätt bör stärkas. Det har i samband med detta bl.a. riktats kritik mot regleringen i vanlig lag när det gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, t.ex. i fråga om bestämmelser om inskränkningar som påverkar möjligheterna att bedriva skogsbruk. Även motsatt ståndpunkt har dock förts fram i grundlagsfrågan, dvs. att regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet är väl avvägda.

Kommitténs diskussioner har förts mot den nu angivna bakgrunden. Eftersom kommittén enligt direktiven ska bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för rättighetsbegränsningar har dock flera av de frågor som behandlats i den allmänna debatten fallit utanför uppdraget. Som exempel kan nämnas de närmare förutsättningarna för sådana rådighetsinskränkningar som görs av miljöskyddsskäl och hur rätten till ersättning, både i regeringsformen och vanlig lag, bör vara utformad i dessa fall. Det pågår emellertid, inom ramen för andra utredningar, en översyn av vissa bestämmelser i vanlig lag om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar, t.ex. när det gäller begränsningar i möjligheterna att bruka skogen.

Alternativ för att stärka grundlagsskyddet

Kommittén har diskuterat om det finns skäl att stärka grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten genom att i något avseende komplettera bestämmelserna i 2 kap. 15 och 17 §§ RF.

Kommittén har bl.a. diskuterat om det bör införas ett krav på att begränsningar ska göras genom lag. Ett sådant krav skulle hindra att begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten genomförs efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter.

Ett exempel på sådan delegation i lag är de åtgärder som ansågs nödvändiga för att förhindra spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Enligt den tillfälliga lagstiftning som gällde under delar av pandemin fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter som innebar särskilda begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten. Det handlade bl.a. om olika former av krav på handelsplatser och offentliga tillställningar med begränsningar av öppettider och antalet besökare.

Ett lagkrav skulle alltså hindra den typen av delegation av normgivningskompetens som bedömdes nödvändig under pandemin. Även i andra fall kan det finnas behov av att genomföra begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter, t.ex. när det gäller skydd av miljö- och naturvärden. Det talar mot att införa ett lagkrav. Ett sätt att hantera den nu beskrivna problematiken skulle kunna vara att införa någon typ av undantag från ett krav på lagform. Ett sådant undantag gäller t.ex. för möjlighet till delegation vid begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 20 § andra stycket RF). Det innebär dock att samtliga fall då det ska vara möjligt att delegera normgivningskompetensen behöver identifieras – vilket är förenat med betydande svårigheter – eller att undantaget ges en så generell utformning att ett lagkrav i det närmaste skulle komma att sakna reellt innehåll.

Ett annat alternativ som kommittén har diskuterat är om det i regeringsformens bestämmelser om egendomsskyddet och näringsfriheten bör införas ett proportionalitetskrav vid rättighetsinskränkningar.

En proportionalitetsprincip kommer redan i dag till uttryck i 2 kap. 15 § första stycket RF. Bestämmelsen anknyter till Europakonventionens reglering av egendomsskyddet, där kravet på proportionalitet är centralt. I förarbetena till konventionens inkorporering i svensk rätt underströks också, när det gäller konventionens förhållande till 2 kap. RF, att en allmän proportionalitetsprincip

vunnit hävd i svensk rätt (prop. 1993/94:117 s. 39 och 40). Bestämmelsen om näringsfriheten i 2 kap. 17 § första stycket RF har en liknande konstruktion som regleringen av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § första stycket RF. I lagstiftningsärendet om den tillfälliga lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 behandlades proportionaliteten i de aktuella åtgärderna samlat när det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten (prop. 2020/21:79 s. 83 och 84).

Det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, något som har fått genomslag på ett flertal rättsområden (se bl.a. RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753). Innebörden är att det måste göras en prövning av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.

Ett proportionalitetskrav följer även av olika bestämmelser i vanlig lag, t.ex. 5 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. I förarbetena anges att bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär ett skydd för enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande (prop. 2016/17:180 s. 290).

Kommittén har diskuterat om det finns skäl att i 2 kap. 15 § första stycket RF införa ett uttryckligt krav på proportionalitet samt göra motsvarande ändring i 2 kap. 17 § RF i fråga om näringsfriheten.

Det kan hävdas att det kan ifrågasättas i vilken mån en sådan ändring skulle innebära en reell förändring av rättsläget. Det kan samtidigt hävdas att oavsett hur det förhåller sig med detta så finns det ett värde i att det direkt av grundlagstexten framgår vad som gäller. Man kan också anlägga det synsättet att en ändrad grundlagsreglering under alla förhållanden torde få en självständig betydelse och att det därför nog måste övervägas vilka konsekvenser som ett grundlagsfäst proportionalitetskrav skulle få för egendomsskyddet och näringsfriheten.

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för kommittén att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring.

Kommittén har diskuterat om det finns skäl att ändra de möjligheter till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten som följer av regeringsformen samt prövat olika alternativ för att stärka grundlagsskyddet. Det har dock inte varit möjligt att uppnå ett tillräckligt brett stöd för en sådan ändring.

Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av regeringsformen när det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten.

10 Övriga författningsfrågor

Kommitténs förslag: Bestämmelserna som gäller skydd mot diskriminering läggs samman i en paragraf.

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om rätten till domstolsprövning och rätten att avbryta en graviditet.

Vissa följdändringar görs med anledning av kommitténs förslag.

10.1 Sammanläggning av bestämmelser

Regeringsformens skydd mot diskriminerande normgivning finns i 2 kap. 12 och 13 §§. Enligt kommittén skulle en sammanläggning av dessa bestämmelser i en paragraf skapa en tydligare och mer lättillgänglig reglering av grundlagsskyddet mot diskriminering.

Som framgår av avsnitt 5.8 föreslår kommittén att rätten att avbryta en graviditet ska införas i 2 kap. RF. Det finns därmed även skäl att lägga samman diskrimineringsbestämmelserna i syfte att frigöra en paragraf för en ny bestämmelse om abort.

Mot den angivna bakgrunden bör regeringsformens bestämmelser om skydd mot diskriminerande normgivning läggas samman i 2 kap. 12 § RF. Av tydlighetsskäl bör bestämmelserna anges i punktform. Ändringen är endast redaktionell och avsikten är således inte att åstadkomma någon ändring i sak.

10.2 Möjligheten att göra särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare här i riket

Som framgår av avsnitt 4.7 och 5.8 föreslår kommittén att det i 2 kap. RF införs en rätt till domstolsprövning och en rätt att avbryta en graviditet. Liksom i fråga om andra grundläggande fri- och rättigheter kan det inte uteslutas att det kan finnas anledning att genom bestämmelser i lag begränsa dessa rättigheter för utländska medborgare. Bestämmelser som möjliggör sådana särskilda begränsningar finns i 2 kap. 25 § RF. Kommittén föreslår därför att det i 2 kap. 25 § första stycket RF läggs till två bestämmelser som innebär att det för andra än svenska medborgare här i riket får göras särskilda begränsningar genom lag i fråga om rätten till domstolsprövning och rätten att avbryta en graviditet. Om inte annat följer av sådana särskilda föreskrifter likställs andra än svenska medborgare som befinner sig här i riket med svenska medborgare när det gäller dessa rättigheter (jfr prop. 2009/10:80 s. 193).

10.3 Följändringar med anledning av kommitténs förslag

Kommitténs förslag till införande av rätten till domstolsprövning innebär att det läggs till en ny första mening i 2 kap. 11 § andra stycket RF. Ändringen behöver följas av ändringar i de bestämmelser i regeringsformen som hänvisar till det stycket. De paragrafer som behöver ändras är de som innehåller bestämmelser om förutsättningarna för rättighetsbegränsande föreskrifter (2 kap. 20 §) och bestämmelsen som möjliggör särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare (2 kap. 25 §). Vidare behöver kommitténs förslag att föra in förbudet mot könsdiskriminering i 2 kap. 12 § RF följas av en ändring i punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, så att hänvisningen i den bestämmelsen sker till rätt paragraf efter ändringen. Ändringarna är endast redaktionella.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft den 1 januari 2027.

De föreslagna ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Det innebär att de bör träda i kraft den 1 januari 2027.

Kommittén bedömer att det inte finns behov av övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser

Kommitténs bedömning: Förslagen kan inte antas få sådana konsekvenser som ska bedömas och redovisas enligt kommittéförordningen.

Konsekvenserna av kommitténs förslag ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).¹ I den utsträckning förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser, ska kommittén göra en samhällsekonomisk analys som inkluderar de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

De förslag som kommittén lämnar rör ändringar i 2 kap. RF. Det handlar dels om att införa två nya grundläggande fri- och rättigheter – rätten till domstolsprövning och rätten att avbryta en graviditet, dels om att i vissa fall möjliggöra frångående av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap, dels att ge lagstiftaren utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar.

Den nya grundlagsbestämmelsen om rätten till domstolsprövning innebär att det uppställs ett krav på att det ska finnas lagstiftning till skydd för var och ens rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan. Det närmare innehållet i skyddet bestäms av riksdagen. Sådana föreskrifter som avses finns i dag i bl.a. rättegångsbalken och förvaltningslagen (2017:900).

Den nya grundlagsbestämmelsen om rätten att avbryta en graviditet innebär att det uppställs ett krav på att det ska finnas lagstiftning

¹ Ett nytt regelverk för konsekvensutredningar trädde i kraft den 6 maj 2024 (14 och 15 §§ kommittéförordningen samt förordningen [2024:183] om konsekvensutredningar). För kommittéer som tillsatts före ikraftträdandet gäller 14–15 a §§ kommittéförordningen i den äldre lydelsen.

till skydd för den gravidas rätt att avbryta sin graviditet. Det närmare innehållet i skyddet bestäms av riksdagen. Sådana föreskrifter som avses finns i dag i abortlagen (1974:595).

Att rätten att avbryta en graviditet ska regleras i lag innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, endast har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter. Det kan därför finnas skäl att se över regleringen i föreskrifter på lägre nivå, för att säkerställa att dessa är förenliga med grundlagsregleringen.

Ändringarna i 2 kap. 7 § RF innebär att riksdagen får möjlighet att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

Ändringen i 2 kap. 24 § andra stycket RF innebär att riksdagen får möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Det innebär utökade begränsningsmöjligheter i förhållande till kriminella sammanslutningar jämfört med den nuvarande ordningen.

Kommittén bedömer att förslagen inte kan antas få sådana konsekvenser som ska bedömas och redovisas enligt kommittéförordningen. Eventuella effekter av sådana föreskrifter som riksdagen kan komma att överväga längre fram, till följd av de ändringar som kommittén föreslår, får bedömas om och när föreskrifterna blir aktuella.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap.

7 §

Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som*

1. har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, eller

2. har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Det får vidare föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, utom i de fall som avses i andra stycket 2.

Sådana föreskrifter som avses i andra stycket får inte meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

På sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.

I paragrafen regleras skyddet för svenska medborgare mot landsförvisning m.m. och rätten till det svenska medborgarskapet. Övervägandena finns i kapitel 7.

I *andra stycket* införs bestämmelser som gör det möjligt att i två fall meddela föreskrifter om fråntagande av det svenska medborgarskapet för den som är medborgare i en annan stat. Föreskrifter om förlust av medborgarskap finns i idag i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Enligt *andra stycket 1* får det föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den som har förvärvat detta genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Med begreppet

annat otillbörligt förfarande avses t.ex. hot och mutor samt andra oärliga handlingar.

Bestämmelsen möjliggör bara föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i de fall de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna eller det otillbörliga förfarandet har varit av avgörande betydelse för att förvärva det svenska medborgarskapet. Att förfarandet ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet betyder att det ska vara fråga om en situation där personen inte skulle ha beviljats sitt medborgarskap om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga förfarandet inte hade förekommit.

Av *andra stycket* 2 följer att det får föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Med begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avses främst brott mot straffbestämmelser i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, till skydd för staten. Brott som allvarligt hotar rikets säkerhet är således t.ex. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, uppror och landsförräderi. Även brott mot straffbestämmelser som har till syfte att skydda andra slag av intressen än staten kan dock utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet omfattar emellertid inte brott mot straffbestämmelser som primärt avser att skydda andra intressen än staten, även om ett sådant brott – beroende på omständigheterna – kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Bestämmelsen möjliggör även föreskrifter om fråntagande av medborgarskap beträffande brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, nämligen folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott.

Uttrycket den som har dömts för brott innebär att det enligt bestämmelsen krävs att den fällande brottmålsdomen har fått laga kraft.

Tredje stycket, som är nytt, motsvarar delvis bestämmelsen i hitillsvarande andra stycket andra meningen. Av bestämmelsen följer att det får föreskrivas att underåriga barn ska följa sina föräldrar eller en av dem i fråga om medborgarskap. Det får emellertid inte föreskrivas att barn ska fråntas sitt medborgarskap om föräldern eller föräldrarna förlorar sitt medborgarskap till följd av brottslighet enligt andra stycket 2 (jfr artikel 7.2 i medborgarskapskonventionen).

I *ffjärde stycket*, som är nytt, slås fast att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. Bestämmelsen skapar en garanti för att Sveriges internationella åtaganden inte sätts åt sidan genom sådana föreskrifter.

Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren som har det primära ansvaret för att lagstiftningen inte strider mot Sveriges internationella åtaganden. Detta hindrar emellertid inte att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter med stöd av bestämmelsen får möjlighet att med tillämpning av lagprövningsreglerna i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF underlåta att tillämpa en föreskrift om denna skulle anses oförenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Bestämmelsen i *femte stycket*, som är nytt, innebär att det s.k. kvalificerade förfarandet är tillämpligt beträffande sådana föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som får meddelas med stöd av andra stycket. Att det kvalificerade förfarandet är tillämpligt innebär att en minoritet om tio ledamöter kan fördröja sådana föreskrifter i ett år, om inte fem sjättedelar av de röstande ledamöterna enas om att anta föreskriften direkt. Förfarandet är inte tillämpligt beträffande förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag.

11 §

Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål.

Var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag. En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Paragrafen innehåller bl.a. förbudet mot tillfälliga domstolar och rätten till rättvis rättegång inom skälig tid. Övervägandena finns i kapitel 4.

I *andra stycket första meningen*, som är ny, anges att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag. Den svenska rättsordningen har hittills inte innehållit någon generell regel på konstitutionell nivå om rätt till domstolsprövning. De överordnade bestämmelserna finns i stället i artikel 6 i Europakonventionen och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

Av bestämmelsen följer att det ska finnas lagstiftning till skydd för var och ens rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan. Det närmare innehållet i rättigheten bestäms av riksdagen. Sådana föreskrifter finns i dag i bl.a. rättegångsbalken och förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelsen innebär inte någon ändring av rättsläget. I det ligger att bestämmelsen inte heller innebär någon ändring av de principer som har utvecklats i praxis.

Att bestämmelserna ska meddelas i lag innebär att riksdagen inte kan delegera normgivningskompetensen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har därför endast möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter.

Genom uttrycket annat oavhängigt rättskipningsorgan klagörs att rätten till prövning inte är begränsad till domstolar utan även omfattar andra prövningsorgan som kan utgöra domstolar i Europakonventionens mening. Ett sådant organ måste bl.a. vara oberoende i förhållande till regering och myndigheter samt till parterna i målet.

12 §

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas

1. därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning, eller

2. på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Paragrafen innehåller förbud mot föreskrifter som diskriminerar vissa minoriteter samt ett förbud mot könsdiskriminerande föreskrifter. Övervägandena finns i kapitel 10.

Punkt 2, som är ny, motsvarar hittillsvarande 13 §. Ändringen är inte avsedd att medföra någon ändring i sak.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

13 §

Den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

I paragrafen finns en ny bestämmelse som rör rätten att avbryta en graviditet. Bestämmelsen i den hittillsvarande paragrafen flyttas till 12 §. Övervägandena finns i kapitel 5 och 10.

Med uttrycket graviditet avses den process, under vilken den gravida bär fostret inom sig, som börjar med befruktningen och som avslutas med förlossningen. Av bestämmelsen följer att det ska finnas lagstiftning till skydd för den gravidas rätt att avbryta sin graviditet. För att lagstiftningen ska kunna sägas skydda rätten att avbryta en graviditet måste den bygga på den principiella utgångspunkten att den gravida har rätt att bestämma över sin egen kropp. Det närmare innehållet i skyddet bestäms av riksdagen. Sådana föreskrifter som avses finns i dag i abortlagen (1974:595). Av bestämmelsen följer dock inte något krav på att föreskrifterna måste ges genom en särskild abortlag.

Att bestämmelserna ska meddelas i lag innebär att riksdagen inte kan delegera normgivningskompetensen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har därför endast möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter.

20 §

Följande fri- och rättigheter får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsas genom lag:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten (1 § första stycket 1–5),

2. skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

3. rörelsefriheten (8 §), och

4. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket tredje meningen).

Efter bemyndigande i lag får de i första stycket angivna fri- och rättigheterna begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 § och i fråga om förbud att röja sådant som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 24 § första stycket andra meningen.

I paragrafen regleras förutsättningarna för rättighetsbegränsande föreskrifter. Övervägandena finns i kapitel 10.

Ändringen i *första stycket 4* innebär att hänvisningen till paragrafen som innehåller bestämmelser om offentligheten vid domstolsförhandling ändras så att hänvisningen görs till den mening där domstolsoffentligheten finns i paragrafens nya lydelse, se kommentaren till 11 §. Ändringen är endast redaktionell.

24 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar

1. som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning,
2. som ägnar sig åt eller understöder terrorism,
3. vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur, eller
4. vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

I paragrafen regleras de särskilda ändamål för vilka lagstiftaren får begränsa mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Övervägandena finns i kapitel 8.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att föreningsfriheten får begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning.

Uttrycket sammanslutningar omfattar ideella och ekonomiska föreningar, bolag och andra sammanslutningar som är juridiska personer men även mer löst sammansatta grupper (prop. 1975/76:209 s. 144 och prop. 2021/22:42 s. 33). Sammanslutningen måste alltså inte vara en juridisk person.

För att bestämmelsen ska kunna läggas till grund för begränsningar av föreningsfriheten krävs att en sammanslutning ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Med uttrycket allvarlig brottslighet avses främst brottslighet som hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol och därför kan sägas vara systemhotande. Det kan t.ex. handla om brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller utmanar samhällsviktiga

funktioner. Sådan brottslighet kan bl.a. omfatta våldsbrott, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet.

Brottsligheten måste ha till syfte att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Med uttrycket annan otillbörlig vinning avses i första hand strävan efter makt. En följd av kravet på brottslighetens syfte är att bestämmelsen inte möjliggör begränsningar av föreningsfriheten i förhållande till bl.a. intresseorganisationer och andra sammanslutningar vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en politisk fråga eller på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten, även om ett brott begås genom denna verksamhet. Ett exempel på sådan brottslighet som inte omfattas är brott som begås i samband med civil olydnad, t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinningar av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att en sammanslutning ägnar sig åt den aktuella brottsligheten. Det innebär att brottsligheten ska ingå som en del i sammanslutningens verksamhet. Brottsligheten behöver dock inte utgöra den huvudsakliga eller mest framträdande delen av sammanslutningens samlade verksamhet.

Utformningen av det nya begränsningsändamålet innebär att det inte är möjligt att med stöd av bestämmelsen ingripa mot varje form av sammanslutning som ägnar sig åt brottslig verksamhet. Typiskt sett ger bestämmelsen stöd för begränsningar av föreningsfriheten i förhållande till kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet.

Övriga ändringar är endast redaktionella. Ingen ändring i sak är avsedd.

25 §

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),
2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),
4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
 6. rätten till domstolsprövning och offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket första och tredje meningarna),
 7. rätten att avbryta en graviditet (13 §),
 8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
 9. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
 10. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
 11. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).
- På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

I paragrafen regleras vilka begränsningar som får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare. Övervägandena finns i kapitel 10.

Ändringen i *första stycket 6* innebär att rätten till domstolsprövning läggs till i uppräknningen av de rättigheter i vilka inskränkningar kan göras genom föreskrifter i lag.

Ändringen i *första stycket 7* innebär att rätten att avbryta en graviditet läggs till som en ny punkt i uppräknningen av de rättigheter i vilka inskränkningar kan göras genom föreskrifter i lag.

Övriga ändringar är endast redaktionella. Ingen ändring i sak är avsedd.

Punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Av övergångsbestämmelsen framgår att äldre föreskrifter som innebär särbehandling på grund av kön behåller sin giltighet tills vidare. Övervägandena finns i kapitel 10.

Ändringen innebär att hänvisningen i bestämmelsen har ändrats till följd av att förbudet mot könsdiskriminering har flyttats till 12 §, se kommentaren till 2 kap. 12 §.

Reservationer

Av ledamoten Jan Riise (MP)

Återtagande av medborgarskap

Kommittén föreslår att det i vissa speciella fall ska vara möjligt att återta ett svenskt medborgarskap från personer som har dubbla eller fler medborgarskap. De fall som avses är dels om det erhållits på felaktiga uppgifter eller annan otillbörlig hantering i samband med anmälan eller ansökan, dels efter domar som vunnit laga kraft avseende vissa folkrättsbrott eller brott som riktar sig mot staten Sveriges säkerhet.

En sådan lagstiftning skulle göra ett svenskt medborgarskap mera likt lagstiftningen kring medborgarskap i exempelvis flera av våra grannländer och länder i EU.

Jag har förståelse för denna ansats. Att kunna återta ett medborgarskap som erhållits på falska grunder är en anpassning till svensk förvaltningstradition, och det finns en logik i att kunna ta tillbaka medborgarskap från personer som dömts för brott mot statens säkerhet och existens.

Men ett svenskt medborgarskap har också andra väsentliga värden. Det är ett bevis på en relation mellan staten och individen som i min och Miljöpartiets mening inte gör det möjligt att använda det som en del i bestraffning för brott, hur allvarliga de än är. Medborgarskapet är ett tecken på och ett medel för integration och delaktighet i det svenska samhället. Inte motsatsen.

Jag vill därför reservera mig avseende kommitténs beslut att föreslå en sådan ordning där medborgarskap kan återtas.

Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Kommittén föreslår att det införs en möjlighet att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar ”som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning”.

Jag har förståelse för förslaget; den organiserade brottsligheten bedriver en omfattande kriminell verksamhet som bland annat hotar välfärden i bred bemärkelse. Som parti har vi också tidigare tagit ställning för den inskränkning av föreningsfriheten som avser sammanslutningar för terrorism och våldsbejakande verksamheter. En utökning av gällande regler till att omfatta även organiserad brottslighet är inte orimlig.

Men enligt min och Miljöpartiets mening är kommitténs förslag otillräckliga vad gäller tydlighet, definitioner över tid och rätts-säkerhet:

- Den inskränkning av föreningsfriheten som föreslås omfattar med viss nödvändighet beskrivningar och definitioner som saknar etablerade och tydliga definitioner. Begrepp som ”Kriminella organisationer” och ”systemhotande brottslighet” måste alltså, så som föreningsfriheten är utformad, definieras av lagstiftaren.
- I mer auktoritära stater har på senare år civilsamhällesorganisationer definierats som ”kriminella”; vi är oroliga för en sådan utveckling skulle kunna ske även i Sverige och därmed möjliggöra kriminalisering av exempelvis miljöorganisationer eller organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter.
- Tillägget ”för ekonomisk eller annan vinning” som föreslås definiera ”kriminell organisation” begränsar lagstiftarens möjligheter att utvidga omfattningen av vad som kan anses vara en kriminell organisation, men skulle om möjligt kunna preciseras ytterligare.
- Förslaget innebär att lagstiftaren kan kriminalisera ett deltagande i en sammanslutning, vars verksamhet i stort sett redan betraktas som brottslig. Det tillkommande elementet, att delta i en organisation, riskerar enligt vår mening att öppna upp för inskränkningar som kan komma att betraktas som rättsosäkra.

Samtidigt saknar jag också en diskussion om i vad mån en sådan inskränkning kan nå de mål den avser liksom om en inriktning på själva sammanslutningen, det vill säga de individer som samverkar med kriminellt syfte, innebär en reell förbättring jämfört med brottsbekämpande verksamhet fokuserad på den eller de kriminella handlingar som föreningen antas ägna sig åt.

Jag kan därför inte ställa mig bakom kommitténs förslag utan reserverar mig i den del av förslaget som avser kriminella föreningar.

Av ledamoten Mia Sydow Mölleby (V)

Fråntagande av medborgarskap

Bestämmelser om hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). Svenskt medborgarskap kan förvärfvas vid födelsen, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan (naturalisation). I dag är huvudregeln att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i Sverige kan fråntas sitt medborgarskap (2 kap. 7 § andra stycket RF). Vidare kan en svensk medborgare aldrig utvisas (2 kap. 7 § första stycket RF). Kommittén föreslår nu att det ska bli möjligt att återkalla medborgarskap i vissa fall genom ändringar i regeringsformen. Jag delar inte kommitténs bedömning och har därför valt att reservera mig mot utredningens förslag i den delen.

Jag menar att kommitténs förslag i denna del hänger ihop med andra förslag som handlar om att försämra möjligheterna att bli svensk medborgare. Syftet är, enligt regeringen, att ”höja medborgarskapets värde”. Så sent som 1 oktober 2024 trädde en rad ändringar i medborgarskapslagen i kraft. Den som är skäligen misstänkt eller dömd för viss brottslighet, utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet eller som har en anknytning till vissa grupper och organisationer, kan numera inte förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. De nya bestämmelserna i lagen om svenskt medborgarskap gäller med vissa undantag för alla som har fyllt 15 år. Det infördes även ett krav på att det görs sannolikt att den uppgivna identiteten för de personer som har fyllt 15 år är riktig. Vänsterpartiet yrkade till viss del avslag på regeringens proposition eftersom förslaget uppenbart syftar till att försvåra och förhindra för människor som kommit till vårt land att kunna få svenskt medborgarskap (prop. 2023/24:107, mot. 2023/24:2847). Lagändringarna är ett led i Tidöpartiernas s.k. paradigmskifte på migrationsområdet. Fler ändringar är att vänta då en utredning föreslagit att det ska införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap (SOU 2021:2).

Sverige har en lång tradition av att se medborgarskapet som ett redskap för integration. Svenskt medborgarskap bidrar positivt till individens integrationsprocess, vilket gynnar både individen och samhället i stort. Medborgarskap medför en rad rättsverkningar, däribland rätten att rösta i riksdagsval. Medborgarskapet kan även

påverka möjligheten att resa utomlands och möjligheten för familjemedlemmar att få uppehållstillstånd genom anknytning. För ett demokratiskt samhälle är det av stor vikt att personer som är bosatta i landet sedan lång tid ges rätt att fullt ut delta i demokratiska processer.

De av kommittén föreslagna ändringarna i regeringsformen innebär att frågor om t.ex. tidsaspekten och eventuell retroaktivitet kommer att behöva regleras i medborgarskapslagen. Detta innebär en stor osäkerhet om vad förslaget egentligen innebär och hur långtgående konsekvenserna kommer att bli för de personer som drabbas. Det gör att vi ser brister i lagförslaget när det gäller proportionalitet även om det torde vara ytterst få ärenden som kommer att aktualiseras. Förslaget innebär i praktiken att personer som har dubbla medborgarskap riskerar att drabbas på ett sätt som de med endast svenskt medborgarskap inte gör. Särskilt allvarlig blir denna problematik för personer som har dubbla medborgarskap, utan möjlighet att avsäga sig det utländska.

Att frånga principen om att medborgarskapet är lika för alla skulle således innebära genomgripande förändringar av den svenska medborgarskapsrätten. Det är lätt att se det rimliga i att kunna återkalla medborgarskapet för en person som lämnar avgörande oriktiga uppgifter eller handlat på ett otillbörligt sätt, t.ex. genom mutor eller luredrejeri. Likaså är det inte helt orimligt att en person som dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, kan fråntas sitt medborgarskap. Vad som anses vara ett hot mot rikets säkerhet är dock något som kan och har förändrats över tid. Det finns en viss inbyggd skyddsmekanism i förslaget eftersom medborgarskapet enligt kommittén enbart ska kunna fråntas den som har dubbelt medborgarskap, för att undvika statslöshet. Dock öppnar dessa förändringar upp för olika tolkningar och olika starka medborgarskap. Det riskerar att samhället ytterligare dras isär. Det yttersta syftet torde vara att kunna utvisa fler personer med utländsk bakgrund ur landet. En sådan utveckling är jag inte beredd att ställa mig bakom.

En begränsning av föreningsfriheten för kriminella sammanslutningar

Jag håller med kommittén om att den organiserade brottsligheten är av allvarlig och systemhotande natur och ett av de största hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det är därför, och ska vara, straffbart att begå brott som typiskt sett begås av kriminella sammanslutningar. Det behövs även kraftfulla åtgärder för att öka tryggheten i samhället och för att minska skjutningar och sprängningar. Det är centralt att polis och åklagare ges rätt förutsättningar för att utreda och lagföra dessa, ofta svårutredda, brott. Det är dock inte en effektiv åtgärd att förbjuda kriminella sammanslutningar. Jag delar därmed inte kommitténs bedömning att möjligheten att begränsa föreningsfriheten bör utökas ytterligare genom ändringar i regeringsformen och har därför valt att reservera mig mot utredningens förslag i den delen.

Vänsterpartiet anser att organiserad brottslighet måste bekämpas på andra sätt än att förbjuda organisationer eller deltagande i sammanslutningar. Den svenska lagstiftningen har traditionellt tagit sikte på vad någon gör, inte på vad eller vem hen är eller vilka personer hen umgås med. Det är en principiellt viktig ordning som Vänsterpartiet tidigare har framfört i samband med tidigare utredningar om förbud mot rasistiska organisationer och terroristorganisationer (SOU 2021:27, SOU 2021:15). Vi står alltså fast vid denna övertygelse. Att förbjuda vissa organisationer inskränker den grundläggande rättstraditionen och grundlagen. Vi vill inte kriminalisera människor för deras tankar eller vilka organisationer de tillhör, utan fokus måste ligga på att förhindra och bestraffa de brottsliga gärningar som enskilda, själva eller tillsammans med andra, begår. Vi måste även bekämpa grogrunden för organiserad brottslighet med progressiv politik. Stora satsningar på bl.a. skola, socialtjänst och barn- och ungdomsvården och psykiatri krävs för att stoppa nyrekryteringen av barn och unga in i kriminalitet. Den organiserade brottsligheten finner hela tiden nya vägar och nya metoder för att existera. Överallt där det finns möjlighet att tjäna pengar finns en risk att personer, genom att använda sig av legala verksamheter, agerar i kriminellt syfte. En sådan arena är den privata välfärdsmarknaden. Vi måste stoppa den brottslighet som finansieras genom skattemedel

och som bitit sig fast i välfärdssektorn genom oseriösa företag som driver t.ex. vårdcentraler, vaccinationsmottagningar och HVB-hem.

Det finns en överhängande risk att ett förbud mot kriminella sammanslutningar inte kommer att bli särskilt effektivt eller till och med kontraproduktivt. Det kommer att uppstå svårigheter när det gäller gränsdragningar kring vad som är att betrakta som en kriminell sammanslutning och vilka personer som faktiskt deltar i denna. Ett förbud skulle också kunna uppmuntra kriminella sammanslutningar till, att i ännu högre grad än i dag, bedriva sin verksamhet från andra länder vilket ytterligare försvårar kontroll och lagföring av ledande personer. Vidare gör sig rättssäkerhetsaspekter gällande t.ex. när det handlar om närstående som begår brott tillsammans. Myndigheternas möjligheter att i dag kartlägga människor som antas ha anknytning till personer som begår brott genom t.ex. preventiva hemliga tvångsmedel, är omfattande. Ett förbud mot deltagande i kriminella sammanslutningar riskerar således att få till följd att familjemedlemmar inte kan träffas eller kontakta varandra utan att därigenom begå ett brott. Detta kan alltså drabba helt oskyldiga personer som inte begår brott inom ramen för den kriminella sammanslutningen. Frågan kommer att ställas på sin spets när och om lagstiftning införs som även gör alla typer av medverkan till ett deltagandebrott. En jämförelse kan göras med straffbestämmelsen för deltagande i en terroristorganisation som kriminaliserar även helt vardagliga handlingar som att laga mat eller passa barn om detta utförs som en tjänst till en person som deltar i organisationen (prop. 2022/23:73, mot. 2022/23:2356).

Min inställning är och kommer att förbli att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Dessvärre blir de mänskliga rättigheterna ofta ifrågasatta och varje inskränkning riskerar att bana väg för ytterligare begränsningar. Jag är övertygad om att demokratin inte kan försvaras genom att fler begränsningar i de demokratiska rättigheterna införs. De rättigheter som generationer före oss slagits för att få till stånd måste i stället bevaras och utvecklas för att demokratin ska bestå.

Särskilda yttranden

Av ledamoten Anders Andersson (KD)

Rätten till abort

Kristdemokraternas principiella inställning är att svensk grundlag borde förändras i en författningsriktning. Det innebär att staten tar ställning för en rad principer och målsättningar för medborgarnas fri-, rätt- och skyldigheter. Nuvarande regeringsform är i våra ögon torftig, med begränsade skrivningar som ram för våra grundläggande gemensamma värderingar.

Att specifikt skydda rätten till abort (en specifik vårdinsats) i en grundlag som i övrigt inte reglerar exempelvis en grundläggande rätt till liv eller sociala rättigheter kan te sig rättsfilosofiskt bekymmersamt. Det hade därför varit befogat med en bredare ansats i kommitténs arbete. Kristdemokraterna har dock arbetat enligt svensk praxis i konstruktiv anda för att nå största möjliga enighet bakom grundlagsförändringar och uppnå den lösning som är möjlig i stunden.

I de underlag som sekretariatet bistått kommittén med under utredningsarbetet framkom det också tidigt att reglering av aborträtten avviker från svensk grundlagstradition. Detta framhålls också i betänkandet, där kommittén skriver att en sådan bestämmelse skulle vara ett nytt inslag i regeringsformens rättighetsreglering. Någon bestämmelse om rätt till hälsovård, antingen generellt eller i förhållande till någon viss typ av vård, finns inte i 2 kap. RF. Däremot i 1 kap. 2 § RF (det s.k. målsättningsstadgandet) anges att det allmänna ska verka för goda förutsättningar för hälsa. Därför hade det varit naturligt att utifrån svensk grundlagstradition, så som den ser ut, göra nya skrivningar om rätten till abort i 1 kap. RF. Underlag har också redovisats från sekretariatet för en sådan lösning, vilket jag påtalat under kommitténs arbete.

Inriktningen på kommitténs arbete har dock varit mot en skrivning i 2 kap. RF. Vi respekterar den inriktningen. Utifrån de slutliga underlag och analyser som sekretariatet gjort, och med det lagförslag som nu ges, samt med vad som redovisas som konsekvenser, ställer jag mig bakom betänkandet i sin helhet vad gäller abortfrågan. Förslaget slår fast att det ska finnas en abortlag, vilket Kristdemokraterna står bakom. Vi har sedan decennier stått bakom svensk abortlagstiftning och står fortsatt bakom abortlagen så som den ser ut i dag.

Det finns dock anledning att reflektera över hur en kommande översyn av grundlagen kan göras mer sammanhållet och logiskt genom att också se över möjligheterna att ge ett övergripande skydd för liv, hälsa och social trygghet. Vi konstaterar att nuvarande inriktning haltar, sett ur ett rättsfilosofiskt och logiskt perspektiv, liksom utifrån en strävan att utöka medborgarnas fri- och rättigheter. Kristdemokraterna efterlyser en bredare konstitutionell utveckling. Det blir i arbetet utifrån kommitténs uppdrag påtagligt att förändringar i en specifik fråga får olyckliga konsekvenser för hur grundlagen kan komma att utvecklas.

Vid kommitténs sammanträde den 15 mars 2024 lyfte jag en ny fråga, som gällde möjligheter för kommittén att inom ramen för vårt arbete också ta fram underlag gällande grundlagsskrivningar om skyddet för liv, hälsa och sociala rättigheter, med utgångspunkt i det som finns skrivet i Europakonventionen, i FN:s konvention om mänskliga rättigheter om rätten till liv, men också i den tyska konstitutionen, såväl som i riksdagens beslut gällande Prioriteringsutredningen. Detta sammantaget ger enligt min mening motiv till att kommittén, om tid och resurser funnits, skulle ha kunnat utreda grundlagsskrivningar som lyfter in skyddet för liv, hälsa och sociala rättigheter i vår svenska grundlag för att på det sättet göra grundlagsskyddet starkare och mer sammanhållet.

Med detta sagt, ställer jag mig bakom kommitténs förslag i denna del.

Av ledamoten Malin Björk (C)

Äganderätten

I direktiven för denna kommittés arbete står följande: ”Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse.” Jag instämmer till fullo i detta. Därför är det en betydande brist och mycket beklagligt att kommittén inte funnit förutsättningar att utföra den del av vårt uppdrag som handlar om att lämna förslag som stärker äganderätten.

Som konstateras i direktiven är egendomsskyddet och näringsfriheten båda relativa rättigheter som kan inskränkas under vissa förutsättningar. Men, som även konstateras, finns det ingen tydlig reglering kring under vilka förutsättningar en begränsning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara tillåten. I förarbetena till gällande bestämmelser framgår att det inte är möjligt att i detalj reglera alla fall där detta kan vara motiverat, men skäl som anges är bland annat samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförvarsändamål och för bostadsbygge och friluftsliv.

Under de senaste åren har det även skett en förändring i praxis, särskilt vad gäller rätten till ersättning för inskränkningar i vad som benämns som pågående markanvändning. Skälen för att göra intrång i enskildas egendom uppges allt oftare vara att uppnå en önskad miljö kvalitet för t.ex. arter, livsmiljöer och klimat. Denna förändring har också lett till en förändring i praxis vad gäller rätt till ersättning vid inskränkningar av egendomsskyddet. Högsta domstolen har konstaterat att det finns rätt till ersättning, men det finns ingen vägledning kring vad som är rimliga nivåer eller vilka inskränkningar som inte ger rätt till ersättning. Det här har lett till utslag i domstol där ingrepp som lett till en minskad avkastning om 40 procent inte gav rätt till ersättning.

Som bl.a. LRF har påpekat är det också problematiskt att begreppet miljöskydd i 2 kap. 15 § RF har utvecklats från ett hänsynskrav på den enskilde för att undvika oacceptabel miljöpåverkan, till att den enskilde måste acceptera omfattande intrång motiverade av ökade krav på miljö kvalitet. Denna perspektivförskjutning innebär att många ingrepp i egendomsskyddet nu landar utanför det reglerade

området, samtidigt som den enskilde oftast saknar såväl resurser som faktiska möjligheter för att uppfylla de nya kraven. En sådan ordning är inte försvarbar.

Som framgår är området komplext, och senare decenniers utveckling har nu resulterat i en ordning som enligt min uppfattning står i uppenbar strid med såväl det allmänna rättsmedvetandet som med varje rimlig proportionalitetshänsyn.

Det är därför tydligt att avsaknaden av ett proportionalitetskrav i grundlagstadgandet försvagar skyddet för äganderätten, vilket dessutom leder till att rätten till ersättning urvattnas. Det är därför min åsikt att en ny utredning behöver tillsättas. Utöver detta behövs också uppdaterade förtydliganden av vad som avses med miljöskydd i grundlagen, hur detta förhåller sig till begrepp som miljö kvalitet och den enskildes rättigheter, samt vilka möjligheter till inskränkningar av egendomsskyddet som följer därav.

Såväl riksdagen (tillkännagivande i bet. 2018/19:KU27, rskr. 2018/19:281), enskilda och intresseorganisationer har konstaterat att frågorna behöver utredas och egendomsskyddet stärkas. Att kommittén därför fick uppdraget att utreda dessa frågor var något som jag och Centerpartiet välkomnade. Det är därför beklagligt att det i kommittén varken funnits tid eller resurser för att utföra en så viktig del av uppdraget på ett seriöst sätt. Om regeringen hade velat nå resultat hade man tillgodosett behoven för att säkerställa en mer seriös process. Denna nonchalans är häpnadsväckande. Min hållning är därför att kommittén gemensamt borde konstatera att dessa frågor borde utredas i en ny parlamentarisk kommitté med uppdrag att utveckla grundlagstadgandet i den riktning som angetts ovan, men i ett bredare anslag även lämna vidare rekommendationer till hur annan relevant lagstiftning kan förändras för att stärka äganderätten och komplettera det uppdaterade grundlagstadgandet. Dessa rekommendationer ska sedan kunna överlämnas till en enmansutredning för att snabbt få förändringar på plats.

Nu går en viktig chans att stärka äganderätten förlorad, och många tusen enskilda och näringsverksamheter tvingas leva med både osäkerheten och konsekvenserna av ett fortsatt oklart rättsläge. Enligt min uppfattning – och många med mig – står nuvarande ordning i konflikt med den allmänna synen på den enskildes rätt till ersättning när staten antingen tar ifrån eller inskränker rådigheten i en enskilds egendom. Nuvarande ordning riskerar dessutom att

leda till bristande förtroende och legitimitet för de processer som vi skapat för att skydda natur och miljö. Detta i en tid när det behövs som mest, vilket jag anser är mycket allvarligt.

**Av ledamöterna Karin Enström (M), Erik Ottoson (M),
Ludvig Aspling (SD), Kristoffer Löfblad (SD),
Anders Andersson (KD) och Helena Dyrssen (L)**

Generell diskriminering

Våra utgångspunkter

Uppdraget i denna del

Av direktiven framgår att kommittén ska bedöma och lämna förslag avseende införande av ett generellt skydd mot diskriminering i regeringsformen.

Mer precist avser detta frågan huruvida en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning bör införas som en ny grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF. I detta ingår att överväga om ett utökat grundlagsskydd mot diskriminering bör omfatta beslut av det allmänna.

Om behovet av ett generellt skydd mot diskriminering

Det finns starka skäl för att i svensk grundlag tydligt uttrycka att lagstiftning och myndighetsbeslut som är i strid med principen om alla människors lika värde är oacceptabla. Med en sådan bestämmelse blir det tydligt för lagstiftande församlingar, myndigheter och enskilda att detta är ett värde Sverige ska stå upp för.

Vi instämmer i beskrivningen av att ett generellt förbud mot diskriminerande normer och beslut måste vägas mot att det i vissa specifika fall kan finnas legitima skäl till särbehandlande lagstiftning. Det är dock inte unikt att ett generellt skydd av en grundläggande rättighet också inrymmer möjligheter för undantag när det krävs för att möta uttalade allmänna intressen. Även om det kan finnas behov av möjlighet till undantag menar vi att det inte utesluter införande av ett generellt skydd som huvudregel.

Som utvecklas nedan ser vi att införandet av ett generellt förbud mot diskriminering i regeringsformen också motiveras av behovet att bättre spegla det generella diskrimineringskydd som Sverige har att följa som medlem i EU.

Särskilt om diskrimineringsförbudet i EU:s rättighetsstadga

Kort om dess bakgrund

Vid EU-toppmötet i Nice år 2000 antogs en stadga för grundläggande fri- och rättigheter. Denna stadga blev år 2009 också en del av EU:s fördrag och fick därmed status som primärrätt inom unionen. Det innebär att stadgan väger högre än direktiv och förordningar som beslutas inom EU och att stadgan binder både medlemsländerna och EU:s institutioner.

Artikel 21 i EU:s rättighetsstadga

Av artikeln framgår att all diskriminering är förbjuden inom stadgans tillämpningsområde både vid normgivning och vid beslut mot enskilda. I artikeln finns det en uppräkningslista av flera diskrimineringsgrunder såsom till exempel politisk eller annan åskådning, men katalogen utgör endast exempel och är inte uttömmande.

Tillämpligheten

EU-stadgan inklusive dess förbud mot diskriminering riktar sig till EU:s institutioner och medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

Som en följd av EU:s utveckling de senaste årtiondena täcker unionsrätten i dag mycket stora delar av de rättsområden som tidigare reglerades på nationell nivå. På senare tid kan särskilt nämnas de nya rättsakter på EU-nivå som ryms inom den så kallade sociala pelaren. I dag är nästan alla nationella rättsregler, beroende på sammanhang och omständigheter, berörda av EU-rätten och omfattas därmed av stadgan.¹

I praxis har det slagits fast att ”de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan måste således iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, och något fall som sålunda omfattas av unionsrätten, utan att de grundläggande rättigheterna äger tillämplighet, är följaktligen inte möjligt. Är unions-

¹ Se vidare *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, Carl Lebeck 2016. s. 127 f.

rätten tillämplig innebär detta att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga”.²

Vår bedömning är dels att EU-stadgan ger ett generellt skydd mot diskriminering dels att Sverige och svenska myndigheter, i mycket stor omfattning, är bundna att efterleva detta skydd.

Vi menar vidare att det är problematiskt om svensk grundlag i denna del inte är lika omfattande i sitt skydd som EU-stadgan. En diskrepans här bidrar till en onödig osäkerhet hos lagstiftaren och myndigheter om gällande ordning samtidigt som det skapar en otydlighet gentemot medborgarna.

Vårt förslag

Regeringsformen bör kompletteras med ett generellt skydd mot diskriminering.

Fråntagande av medborgarskap

Inledning

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna välkomnar att regeringsformen, som följer av kommitténs förslag, ändras på ett sådant sätt att det blir möjligt att frånta medborgarskapet från personer som har förvärvat medborgarskapet på ett otillbörligt sätt, liksom från personer som dömts för viss allvarlig brottslighet, såsom terrorism och spioneri.

Däremot beklagar vi att det inte har gått att finna en majoritet i kommittén för en bestämmelse som även omfattar en möjlighet att frånta medborgarskap på grund av sådan allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk och som grundar sig på det folkrättsliga begreppet *brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen*, och som dessutom återfinns i flera av våra nordiska grannländer.

² Mål C-617/10, Åkerberg Fransson p. 21 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0617>.

Medborgarskap bör, utöver det som föreslås av kommittén, även kunna fråntas vid allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk

Våra partier har under kommitténs arbete argumenterat för att den aktuella bestämmelsen i regeringsformen ska formuleras på ett sådant sätt att den även omfattar en möjlighet att frånta medborgarskap på grund av vissa allvarliga systemhotande brott som begås inom ramen för kriminella nätverk. För att åstadkomma detta har våra partier förordat att bestämmelsen bör utformas så att medborgarskap ska kunna fråntas på grund av brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Utöver vad som framgår i kommitténs betänkande avseende begreppet statens vitala intressen och den argumentation som förs fram där vill vi tillägga följande.

En omistlig del av Sveriges vitala intressen torde vara upprätthållandet av ordning och inre säkerhet. Detta är, utöver skyddet av grundlagsskyddade värden så som demokrati och rättssäkerhet, en av statens mest grundläggande uppgifter. Vi menar därför att även brottslighet som utmanar centrala delar av statens funktioner, främst statens våldsmonopol, bör omfattas av begreppet "Sveriges vitala intressen".

Begreppet brott som allvarligt skadar statens vitala intressen bör typiskt sett omfatta brott som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det saknar därför betydelse huruvida den aktuella straffbestämmelsen avser att primärt skydda staten eller något annat intresse, så som liv och hälsa, så länge brottet kan anses utgöra ett hot mot Sveriges vitala intressen.

Flera av våra nordiska grannländer har regler med innebörden att den som gör sig skyldig till brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen kan få sitt medborgarskap fråntaget. Ordalydelsen är hämtad ur den Europeiska konventionen om medborgarskap (medborgarskapskonventionen), artikel 7.1.d. I likhet med våra nordiska grannländer ser vi fördelar med att använda samma begrepp, inte minst eftersom det understryker kopplingen till våra folkrättsliga åtaganden. Vi ser också en fördel med att använda samma begrepp som våra nordiska grannländer, bland annat eftersom våra rättsordningar och samhällen i övrigt har stora likheter.

Utöver de brott som omfattas av kommitténs förslag genom begreppet "rikets säkerhet" menar vi att viss allvarlig systemhotande

brottslighet som begås inom ramen för en kriminell sammanslutning på samma sätt kan skada vitala intressen för Sverige.

Samma skäl som motiverar en möjlighet att frånta ett medborgarskap i fråga om till exempel terrorism och spioneri gör sig alltså, enligt vår mening, gällande i fråga om till exempel grov brottslighet som äventyrar statens våldsmonopol eller grundlagsskyddade värden. Även i sådana fall kan den enskilde anses ha visat sig grovt illojal mot svenska staten och därför inte ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför.

Vi menar därför sammanfattningsvis att utgångspunkten i grundlagsregleringen bör vara det folkrättsliga begreppet *brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen*, och att en sådan mer omfattande bestämmelse, med den tolkning begreppet kan ges, vore mer ändamålsenlig. Det förslag till utformning som kommittén har kunnat enas om omfattar dessvärre till sin lydelse inte centrala delar av den organiserade brottsligheten, trots att denna brottslighet hotar grundläggande och vitala intressen för den svenska staten såväl som samhället i stort.

Vi hade önskat att kommittén hade kunnat enas om vårt mer omfattande förslag. Det hade borgat för en bestämmelse som dels bidrar till att skydda Sverige mot den organiserade och systemhotande brottsligheten, dels värnar medborgarskapets värde genom att göra det möjligt att frånta medborgarskapet från en person som genom att begå sådana allvarliga brott visat sig grovt illojal mot svenska staten.

Egendomsskyddet och näringsfriheten

Våra utgångspunkter

Uppdraget i denna del

Av direktiven framgår att kommittén ska bedöma och lämna förslag på vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i grundlagsskyddet av egendomsskyddet (ägenderätten) och näringsfriheten ska vara godtagbar.

Vi lämnar förslag i denna del.

I detta yttrande kommenterar vi även det påtagliga behovet av att stärka rätten till ersättning vid inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten.

Om behovet att lämna förslag avseende de generella förutsättningarna³

Ett starkt skydd av äganderätten och näringsfriheten är av avgörande betydelse för en långsiktigt positiv samhällsutveckling. En central del i detta är att det är tydligt för var och en under vilka förutsättningar dessa rättigheter kan inskränkas.

Framväxten av egendomsskyddet i svensk rätt har skett successivt, vilket på intet sätt är unikt för just denna rättighet. Att rättsutvecklingen sker stegvis men kontinuerligt möjliggör en rättsordning som främjar en önskad förändring av samhället och säkerställer att rättsordningen över tid har en acceptans hos befolkningen.

Den reglering i regeringsformen som rör villkoren för att någon mot sin vilja ska tvingas avstå ägandet eller rådigheten över sin egendom har i allt väsentligt varit oförändrad i 30 år.

Under samma tid har vårt samhälle förändrats på många sätt. De situationer då stat, kommun, andra offentliga aktörer och ytterst politiska församlingar ser behov av att inskränka eller begränsa användningen av enskildas egendom är inte desamma i dag som på 1990-talet. Då var till exempel begrepp som bredbandsutbyggnad och elektrifierad fordonsflotta inget som ägnades någon större uppmärksamhet.

Oklarheter avseende ett antal författningars möjlighet att inskränka egendomsskyddet har i ökande omfattning landat i knät på våra domstolar. Det är vår bild att det, även efter att dessa frågor hanterats i högsta rättsliga instans, fortfarande finns stora oklarheter kring innebörden av gällande ordning. Det är till och med så, att efter de domar som meddelats under de senaste åren har osäkerheten om vad som gäller i vissa fall ökat. Detta leder till att acceptansen hos medborgarna för gällande rätt minskar, samtidigt som det till del försvårar en önskad utveckling av samhället.

Sammantaget ser vi därför att det finns flera starka skäl för att i regeringsformen förtydliga vilka förutsättningar som generellt ska

³ I vårt yttrande kommer vi framför allt argumentera utifrån perspektiv som rör egendomsskyddet. I relevanta delar gäller dessa även för skyddet av näringsfrihet.

gälla för att det allmänna ska kunna inskränka den enskildes egendomsskydd och näringsfrihet.

Gällande ordning

Om nuvarande bestämmelse

I 2 kap. 15 § första stycket RF slås fast att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

I vår grundlag ställs det sålunda endast upp ett villkor för att ägande eller rådighet över egendom tvångsvis ska kunna inskränkas. Detta villkor är inte mer preciserat än att *ett angeläget allmänt intresse* behöver tillgodoses.

I förarbetena till nuvarande bestämmelse (prop. 1993/94:117 s. 16) ges ingen närmare definition av angelägna allmänna intressen än en exemplifiering med naturvård, försvarsbehov och infrastruktur. I stället slås fast att ”det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle”.

Detta skapar sammantaget ett utrymme för lagstiftaren att utan någon djupare motivering besluta att för stunden politiskt uppmärksammade behov ska kunna tränga undan den enskildes egendomsskydd.

Proportionalitetsprincipen och praxis

Efter prövning av ett antal mål i högsta instans har det utvecklats en praxis att regeringsformens egendomsskydd även ska anses omfatta en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Denna bedömning kan delas upp i tre steg med en inledande fråga om ingreppet är ändamålsenligt och uppnår sitt syfte, i ett andra steg om ingreppet kan uppnås på andra sätt och avslutningsvis om intrånget ger en så stor nytta att det kan motivera skadan för den som drabbas av in-

trånget. I domstolsprövningar av enskilda fall med likartade förutsättningar har dock utfallet av principen varierat.

Vårt förslag

Övergripande skäl

Vi menar att det finns skäl att förtydliga 2 kap. 15 § första stycket RF (och i 17 §) genom att där uttryckligen återge proportionalitetsprincipens delar.

Det finns enligt vår uppfattning två huvudskäl till att förtydliga grundlagsstadgandet.

För det första har domstolarna allt oftare valt att tillämpa regeringsformens bestämmelse direkt och tillsammans med proportionalitetsprincipen, som en följd av svårtolkade eller sinsemellan motstående bestämmelser i annan lag eller föreskrift. Detta motiverar i sig att grundlagsbestämmelsen tydligare bör ge uttryck för lagstiftarens uppfattning av vilka överväganden som ska göras i enskilda fall. Det är otillfredsställande att en så central del av tillämpningen av 2 kap. 15 § första stycket RF (och 17 §) som proportionalitetsprincipen numera utgör inte fullt ut framgår av själva bestämmelsen.

Det andra, och enligt vår mening det tyngsta argumentet för ett förtydligande, är behovet av att understryka att lagstiftaren måste beakta proportionalitetsprincipens aspekter vid utformningen av ny författning som inskränker rättigheterna enligt 2 kap. 15 och 17 §§ RF.

Med ett sådant förtydligande säkerställs att lagstiftaren inkluderar frågan huruvida en inskränkning i egendomsskyddet eller näringsfriheten är nödvändig. Dessutom understryks vikten av att inskränkningen bara kan anses vara rimlig om den bedöms ge nyttor för samhället i stort som överstiger de olägenheter för enskilda och samhället som följer med intrånget.

Vi vill även fästa uppmärksamhet vid det faktum att bestämmelserna i 2 kap. 15 och 17 §§ RF har ett svagare skydd än flera andra rättigheter i regeringsformens andra kapitel och inte fullt ut omfattas av kravet på reglering i lag (jämför 2 kap. 20 § och 8 kap. 2 § RF). Vi föreslår ingen ändring i denna del men anser att det i sig understryker behovet av att villkoren för när en inskränkning av egendomsskyddet och näringsfriheten kan ske måste framgå tydligt av grundlagsbestämmelserna.

Förslag

Det finns flera sätt på vilket proportionalitetsprincipens aspekter kan tydliggöras i de aktuella grundlagsbestämmelserna.

Vi anser att formuleringen i 2 kap. 12 § expropriationslagen är en lämplig utgångspunkt, eftersom det är den lag som reglerar tvångsvisa äganderättsöverföringar från enskilda till det allmänna (eller till andra enskilda). I lagrummet slås fast att expropriationstillstånd inte ska meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

Med det som utgångspunkt föreslås att bestämmelserna i regeringsformen ges en formulering som gör det tydligt att var och ens egendom är skyddad mot intrång eller inskränkningar utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen och ändamålet generellt inte kan säkerställas på annat sätt och olägenheten av avståendet av egendom eller inskränkningen av mark eller byggnad typiskt sett är mindre för det allmänna och enskilda än de fördelar som kan vinnas genom desamma.

Med dessa utökade kriterier blir det i ett första steg tydligare att såväl lagstiftaren, som det allmänna i enskilda beslut, måste överväga om ett intrång i äganderätten (eller näringsfriheten) är det lämpligaste alternativet för att tillgodose ett angeläget intresse. Om det finns andra möjliga men mindre ingripande alternativ vid utformning av ny författning eller vid enskilda beslut ska dessa väljas. För många typsituationer är till exempel frivilliga överenskommelser om äganderättsövergång eller ett begränsat nyttjande sannolikt möjliga alternativ.

Även det andra kriteriet får en styrande verkan både mot lagstiftaren och gentemot det allmänna så som myndigheter vid beslut mot enskilda.

För lagstiftaren innebär det att ny författning ska utformas på ett sätt som medför att den nytta för samhället i stort som skapas för det angelägna allmänna intresset t.ex. miljö, försvarsbehov, infrastruktur eller energiproduktion överstiger den samlade olägenhet som drabbar de som behöver avstå sitt ägande eller sin nyttjanderätt.

Även om det inte är möjligt att med fullständig säkerhet kvantifiera nyttan för samhället eller olägenheten för enskilda tydliggörs att lagstiftaren måste utveckla och utföra kostnads- och nyttoberäkningar i relevanta författningsarbeten. I de fall den samlade nyttan

för det allmänna inte bedöms överstiga den samlade olägenheten för de potentiellt berörda ska inte den tänkta författningen genomföras. I strikt mening kan det hävdas att ett intresse bara kan vara allmänt och angeläget om dess sammantagna nyttor överstiger dess olägenheter för enskilda och det allmänna. Häri ligger således en kontrollfunktion för definitionen av huvudrekvisitet *angeläget allmänt intresse*.

För det allmännas överväganden i myndighetsbeslut och liknande ger det andra kriteriet en tydlig signal om att i beslut där olägenheten för enskilda blir påtaglig av ett intrång i ägande- eller nyttjanderätten ska en bedömning i det enskilda ärendet göras om nyttan av beslutet väger upp olägenheten för den enskilde. I detta får vägas in bland annat intrångets omfattning, ersättningsrättens utformning och vikten av skälet bakom beslutet att inskränka ägande- eller nyttjanderätten.

Här ska poängteras att detta är bedömningar som sedan tidigare varit föremål för ett antal rättsliga prövningar. Som nämnts ovan har dock utfallet av prövningar i högsta instans kommit att variera i en besvärande omfattning. Det finns därför starka skäl att tydliggöra vilka bedömningar som ska göras och vilka intressen som ska vägas in.

Författningsförslag

Nuvarande lydelse

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Föreslagen lydelse

2 kap. 15 §

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom

1. när det sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen som

lämpligen inte kan tillgodoses på annat sätt och

2. de fördelar som kan vinnas genom förfogandet eller inskränkningen överväger de olägenheter ur enskild och allmän synpunkt som följer med desamma.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

17 §

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen *och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.*

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen *som lämpligen inte kan tillgodoses på annat sätt.*

En begränsning får aldrig ske enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag och de fördelar som kan vinnas genom begränsningen ska överväga de olägenheter ur enskild och allmän synpunkt som följer med densamma.

Samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

Om rätten till ersättning

Kommittén har konstaterat att direktivens begränsningar innebär att frågan huruvida rätten till ersättning vid olika typer av inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten borde utvidgas inte ryms inom kommitténs uppdrag.

Oklarheter avseende rätten till ersättning vid inskränkningar i ägande och rådighet över främst fast egendom har kommit att uppmärksammas allt mer i myndighetsbeslut, domstolsprövningar och inte minst hos berörda enskilda medborgare och företag. Vid en rad beslut där ägande och rådigheten inskränks är just avsaknaden av en rätt till rimlig ersättning det som med rätta upplevs som mest orimligt för de berörda.

Särskilt om begränsningar av markanvändning utan rätt till ersättning

Vi ser behovet av att säkerställa att det följer en ersättningsrätt för berörda markägare när pågående markanvändning (typiskt sett jord- och skogsbruk) avsevärt försvåras eller helt förhindras som en följd av bestämmelser i miljölagstiftning.

Under de senaste 20 åren, med en kraftig ökning det senaste decenniet, har tillämpningen av viss miljölagstiftning så som till exempel artskyddsförordningen, skyddet av vattentäkter och regelverk kring utrivning av vattenhinder utvecklats i en riktning mot att enskilda tvingas avstå nyttjande av sin egendom utan rätt till någon ersättning. I vissa typer av ärenden är det till och med så att enskilda påtvingas kostnader för att möta det allmännas krav på att begränsa nyttjande på sin fastighet. Detta är en orimlig ordning och en utveckling som måste vändas.

Det faktum att det finns legitima skäl att miljölagstiftning kan begränsa miljöfarlig verksamhet så som utsläpp av farliga ämnen eller bullerstörningar utan rätt till ersättning för verksamhetsutövaren motiverar inte en utveckling där nyttjandet av mark för den som bedriver en tillåten och sedan tidigare pågående verksamhet avsevärt försvåras utan någon rätt till ersättning.

Det måste därför säkerställas att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av miljöskyddsskäl ska hänsyn tas till i vilken omfattning den enskilde är orsak till att ingripanden

det sker, om inskränkningen är mer långtgående än vad som är normalt för liknande verksamheter, samt om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt framstår som orimligt att den enskilde får bära den ekonomiska börda som ingreppet orsakar. Utgångspunkten måste också vara att ersättning utgår då pågående markanvändning avsevärt försvåras även när detta inte föranleds av ett permanent förbud att nyttja marken.

Kommittédirektiv 2023:83

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2023

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommittén ska överväga om detta skydd i vissa delar bör ändras och om helt nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas.

Kommittén ska bl.a. bedöma

- om nya grundläggande fri- och rättigheter – en rätt till abort, en rätt till domstolsprövning och ett generellt skydd mot diskriminering – bör läggas till i 2 kap. regeringsformen,
- om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande,
- om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, och
- vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i näringsfriheten och egendomsskyddet ska vara godtagbar.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Uppdraget att utreda om nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas

Demokrati, mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer ingår i kärnan i varje rättsstat och är därför helt centrala även för det svenska statsskicket och för Sverige som rättsstat.

Till följd av bl.a. utvecklingen på senare tid i en del länder i vår omvärld fick 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04) i uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (dir. 2020:11). Kommittén har i sitt slutbetänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) lämnat ett flertal förslag som syftar till att stärka det grundläggande skyddet för demokratin och olika aspekter av rättsstatens principer. Förslagen har skickats ut på remiss. Vid sidan av dessa förslag finns anledning att överväga om några nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas i 2 kap. regeringsformen (RF) för att Sverige ska kunna ta ytterligare steg för att stärka fri- och rättighetsskyddet och i förlängningen därmed också utveckla och stärka den svenska rättsstaten.

En rätt till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning och annan rättslig prövning (nedan rätten till domstolsprövning) är grundläggande i en rättsstat för att enskilda bl.a. ska kunna skydda sig mot och få gottgörelse för överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter och försvara sig i straffrättsliga förfaranden.

Den svenska rättsordningen innehåller ingen generell regel om rätten till domstolsprövning. På grundlagsnivå finns viss reglering men den har ett begränsat tillämpningsområde (se bl.a. rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden, 2 kap. 9 § RF, och rätten till domstolsprövning för ordinarie domare som bl.a. skilts från sin anställning eller fått en disciplinpåföljd, 11 kap. 9 § RF). I vanlig lag finns rätt

till domstolsprövning reglerad i en stor mängd lagar, alltifrån rättegångsbalken och förvaltningslagen (2017:900) till lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut och olika s.k. sektorslagar.

Även om den svenska rättsordningen inte innehåller någon generell regel om rätten till domstolsprövning ingår rättigheten i den svenska rättsordningen genom europarätten. Det handlar om den rätt till en rättvis rättegång och till effektiva rättsmedel som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, nedan Europakonventionen, (artiklarna 6 och 13) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, nedan EU-stadgan, (artikel 47).

Europakonventionen och flertalet av konventionens tilläggsprotokoll gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den s.k. inkorporeringslagen. Enligt 2 kap. 19 § RF får föreskrifter inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Genom regeringsformens bestämmelser om lagprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § säkerställs att lagar och andra föreskrifter inte tillämpas i strid med grundlag eller annan överordnad författning, däribland inkorporeringslagen. EU-stadgan är direkt tillämplig i Sverige men gäller endast inom unionsrättens område (EU-domstolens dom i mål C-617/10 Åkerberg Fransson, p. 19–21).

Rätten till en rättvis rättegång

Den rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som tillerkänns genom Europakonventionen har ett tillämpningsområde som begränsar sig till frågor om dels anklagelser om brott, dels civila rättigheter och skyldigheter som erkänns i nationell rätt. Motsvarande rätt i EU-stadgan har inte ett lika begränsat tillämpningsområde och är tillämplig på alla fri- och rättigheter som erkänns i unionsrätten, vilka inbegriper vissa ytterligare ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Till skillnad från stadgan så kräver konventionen inte att saken prövas av ett organ som enligt den nationella rättsordningen klassificeras som domstol för att rättegången ska anses som rättvis. Det är i stället tillräckligt att prövningen görs av ett domstolsliknande organ, som t.ex. en nämnd som organisatoriskt in-

rättats på ett sådant sätt att den är oavhängig och opartisk och som även i övrigt uppfyller de rättssäkerhetskrav som behöver känneteckna en domstol.

Rätten till ett effektivt rättsmedel

Den rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet som följer av Europakonventionen ger enskilda en rätt att få rättslig prövning av påstådda kränkningar av konventionens fri- och rättigheter. Motsvarande rätt i EU-stadgan är tillämplig på alla fri- och rättigheter som erkänns i unionsrätten. I artikel 47 garanteras dessutom uttryckligen tillgång till ett rättsmedel inför domstol, vilket innebär ett mer omfattande skydd än det som följer av Europakonventionen.

Behovet av utredning

Den svenska rättsordningen har ingen generell bestämmelse som tillerkänner enskilda en rätt till domstolsprövning. Rätten till domstolsprövning kan ändå anses ha ett starkt skydd i Sverige genom framför allt europarätten. Även om några generella problem vad gäller enskildas tillgång till domstolsprövning inte har identifierats innebär den något komplexa bild som framträder när det gäller regleringen i Sverige och europarätten att det finns skäl som talar för att överväga behovet av att ge rätten till domstolsprövning ett starkare konstitutionellt skydd i Sverige. Men det finns också andra tungt vägande skäl för en utredning. Rätten till domstolsprövning är i grunden en så pass central rättighet i en rättsstat att även rättssäkerhetsskäl och andra principiella skäl talar för att den bör få ett grundlagsskydd.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – rätten till domstolsprövning – bör läggas till i 2 kap. RF, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

En rätt till abort

I 2 kap. RF finns ett antal bestämmelser till skydd för den enskildes kroppsliga integritet, däribland en rätt till skydd mot kroppsstraff, påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation (5 § och 6 § första stycket). Några av dessa bestämmelser, som t.ex. rätten till skydd mot kroppsvisitation, kan inskränkas genom lag om de allmänna förutsättningar eller krav som anges i 21 § i samma kapitel är uppfyllda. En begränsning i rätten till skydd mot kroppsvisitation får enligt den regleringen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det finns samtidigt andra bestämmelser om skydd för den enskildes kroppsliga integritet som ger ett absolut skydd. Ett exempel på en sådan bestämmelse som inte kan inskränkas genom vanlig lag är den om rätt till skydd mot kroppsstraff.

Skyddet för de kroppsliga fri- och rättigheterna är en självklar del i fri- och rättighetsregleringen och är ett uttryck för den respekt för den enskildes integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle (prop. 1975/76:209 s. 119).

I Sverige har vi sedan 1975 en abortlag (1974:595) som bl.a. ger alla gravida rätt till fri abort till och med graviditetsvecka 18. Utvecklingen i USA men också i europeiska länder som exempelvis Polen och Slovakien visar samtidigt att rätten till abort inte bör tas för given och har medfört att skyddet för aborträtten kommit att diskuteras i Sverige men också i andra länder. I Frankrike har initiativ tagits för att införa ett grundlagsskydd för aborträtten. Under hösten 2022 röstade nationalförsamlingen för ett tillägg till den franska konstitutionen som skulle innebära att Frankrike får en konstitution som garanterar effektiv och lika tillgång till rätten att frivilligt avsluta en graviditet. Det återstår dock flera steg i lagstiftningsprocessen innan en ändring av den franska konstitutionen är genomförd.

Behovet av utredning

Det skydd som rätten till abort har genom vanlig lag framstår inte som tillräckligt starkt med hänsyn till den påverkan och innebörd som bl.a. en oönskad graviditet kan ha för den gravida och den gravidas kroppsliga integritet. Det bör därför utredas om en rätt till abort bör införas i 2 kap. RF.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – rätten till abort – bör läggas till i 2 kap. RF, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Ett utökat skydd mot diskriminering

Principen om icke-diskriminering utgör en grundbult i det internationella systemet med olika instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna. Det har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Diskriminering innebär att någon missgynnas eller kränks av ett eller ett annat skäl som har samband med t.ex. kön eller sexuell läggning. Regeringsformen innehåller ett målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten. Bland dessa mål ingår i paragrafens femte stycke att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Stadgandet är inte bindande och ger därför inte upphov till några fri-och rättigheter som kan göras gällande av den enskilde mot det allmänna. I 2 kap. RF finns dock två särskilda bestämmelser om skydd mot diskriminering som är rättsligt bindande. Bestämmelserna ger ett absolut skydd mot olika typer av diskriminerande föreskrifter och innebär att sådana föreskrifter inte kan meddelas utan grundlagsändring.

Den ena bestämmelsen, 2 kap. 12 § RF, föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Den andra bestämmelsen, 2 kap. 13 § RF, föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Det finns däremot ingen grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen som mer allmänt har till ändamål att skydda mot diskriminerande föreskrifter och beslut, eller som i förhållande till det allmänna ger ett skydd mot diskriminering för var och en, dvs. ett skydd som gäller alla.

Utöver dessa bestämmelser innebär regleringen i 2 kap. 21 § tredje meningen RF att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 20 § inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Ett skydd mot åsiktsdiskriminering ingår därför bland de allmänna krav som gäller vid en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter.

I Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag, ingår inte heller något som kan beskrivas som ett generellt skydd mot diskriminering. Den rätt till skydd som finns mot diskriminering och som stadgas i artikel 14 Europakonventionen innebär att diskriminering är förbjuden enbart i samband med åtnjutandet av en annan konventionsrättighet. När Europadomstolen prövar om artikel 14 har kränkts sker det därför alltid i kombination med en av konventionens övriga materiella rättigheter som t.ex. artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv eller artikel 10 om yttrandefrihet. I tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen finns ett allmänt och fristående förbud mot diskriminering genom att åtnjutandet av varje rättighet som anges i lag ska säkerställas utan diskriminering av en offentlig myndighet på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Sverige har dock inte tillträtt protokollet. Enligt artikel 21 i EU-stadgan, som gäller på unionsrättens område med de begränsningar som följer av sekundärrätten och EU-domstolens praxis, råder ett förbud mot diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk

eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Såväl Europakonventionen som EU-stadgan har en s.k. öppen förteckning över diskrimineringsgrunder. Till skillnad från Europakonventionen är förbudet mot diskriminering i EU-stadgan en fristående rättighet som gäller i situationer som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan.

Ett generellt skydd mot diskriminering finns i den svenska rätten i form av en vanlig lag, diskrimineringslagen (2008:567). Ändamålet med diskrimineringslagen är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Lagen innehåller sex former av diskriminering som t.ex. direkt diskriminering och trakasserier. Förbudet mot diskriminering omfattar ett stort antal samhällsområden såsom arbetsliv, utbildning, socialtjänst och tillgång till varor och tjänster. Förbudet gäller samtidigt inte helt utan undantag. Det kan i vissa fall vara tillåtet att särbehandla personer på ett sätt som har samband med diskrimineringsgrunderna. Vidare kan det vara tillåtet att under vissa förutsättningar tillämpa positiv särbehandling (särskilda åtgärder som innebär företräde, fördelar eller förmåner åt under-representerade grupper). Diskrimineringsombudsmannen har tillsyn över att diskrimineringslagen följs.

Behovet av utredning

Sverige har ett starkt grundlagsskydd mot såväl könsdiskriminerande föreskrifter som föreskrifter som diskriminerar minoriteter på olika grunder. Regeringsformens skydd mot diskriminerande föreskrifter ger däremot inte något skydd för alla individer mot diskriminering. En sådan skillnad i fråga om vilket skydd individen har mot diskriminerande föreskrifter kan anses vara orättfärdig. Det kan också anses vara av principiell betydelse att ett skydd mot diskriminerande föreskrifter som gäller alla kommer till uttryck i grundlag. Det finns därför skäl som talar för att se över om det bör finnas ett grundlagsskydd mot föreskrifter som bl.a. innebär att någon som inte tillhör en minoritet missgynnas.

Om en ny grundlagsbestämmelse övervägs bör en utgångspunkt för utformningen av den vara att det skydd mot diskriminering som redan finns i dag inte ska försvagas. Det bör också vara möjligt att göra vissa undantag från ett diskrimineringskydd, om det finns objektivt godtagbara skäl för det och kan anses proportionerligt. Det finns mot denna bakgrund anledning att utreda om en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning bör införas som en ny grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF. I uppdraget bör det också ingå att överväga om ett utökat grundlagsskydd mot diskriminering bör omfatta beslut av det allmänna. Sammanfattningsvis handlar uppdraget i den här delen alltså om att överväga om ett mer generellt skydd mot diskriminering bör ingå bland de grundläggande-fri- och rättigheterna i 2 kap. RF.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – ett generellt skydd mot diskriminering – bör läggas till i 2 kap. RF,
- bedöma hur en sådan ny grundläggande fri- och rättighet skulle förhålla sig till diskrimineringslagen och unionsrätten, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket RF får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fräntas sitt medborgarskap. Detta skydd för medborgarskap är absolut utom för barn under arton år. I fråga om barn tillåter regeringsformen föreskrifter som innebär att medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

I motsats till flera andra nordiska länder finns enligt gällande svensk rätt alltså ingen möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som förvärvats på felaktiga grunder. Frågan har dock övervägts ett flertal gånger (se bl.a. prop. 1997/98:178, bet. 1998/99:SfU3, rskr. 1998/99:27) utan att en sådan möjlighet har införts. Senaste gången saken övervägdes var över 15 år sedan. Vid det tillfället remitterades ett förslag

som innebar att grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap begränsades för den som förvärvat sitt medborgarskap genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande (SOU 2006:2). Regeringen beslutade i samband med 2010 års grundlagsreform att inte gå vidare med förslaget.

Flera andra nordiska länder har också en möjlighet att under vissa förutsättningar återkalla medborgarskap för personer som begått någon typ av mycket allvarlig brottslighet, däribland landsförräderibrott, högförräderibrott, terroristbrott samt folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Behovet av utredning

Det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det finns ett berättigat intresse och egenvärde i att skydda och stärka detta särskilda förhållande och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten.

Mot denna bakgrund finns det anledning att utreda grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap i syfte att möjliggöra föreskrifter som innebär att medborgarskap under vissa förutsättningar kan återkallas.

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne eller honom inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning. I syfte att minska risken för mistro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle, finns det skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap. En möjlighet att återkalla medborgarskap för den som har fått sitt medborgarskap till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, såsom mutor, bör därför utredas. Detta bör dock gälla endast för den som har dubbla medborgarskap.

I samma syfte finns det också anledning att utreda om grundlagsskyddet för medborgarskap bör begränsas för den med dubbla medborgarskap som begått systemhotande brottslighet. Med utgångspunkt i intresset av att stärka det band som medborgarskapet representerar mellan medborgaren och staten, anser regeringen att det bör utredas vilken slags brottslighet som är så allvarlig att ett medborgarskap bör kunna återkallas för att skydda Sveriges vitala intressen (jfr art. 7.1.d i den europeiska konventionen den 6 november 1997 om medborgarskap, SÖ 2001:20). Utgångspunkten vid detta arbete bör vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Detta inkluderar brottslighet som sker inom ramen för nätverk eller intressegemenskaper och som utmanar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Det finns även skäl att överväga om grundlagsskyddet för medborgarskap bör begränsas för den som begått folkmord, brott mot mänskligheten eller andra internationella brott som omfattas av lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är vid sidan av yttrandefriheten, informations-

friheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och religionsfriheten en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bland de fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen intar opinionsfriheterna en särställning på grund av det samband som råder med den fria åsiktsbildningen som utgör en av grunderna för vårt demokratiska statsskick. En omfattande frihet att på olika sätt ta del i den samhällsliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (prop. 1975/76:209 s. 83 och 103, prop. 2021/22:42 s. 6, jfr 1 kap. 1 § RF).

I likhet med flera andra opinionsfriheter får föreningsfriheten inskränkas om vissa allmänna förutsättningar eller krav är uppfyllda. En begränsning i föreningsfriheten får således enligt 2 kap. 21 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

När det gäller föreningsfriheten följer det dessutom av 2 kap. 24 § andra stycket RF att den får begränsas endast när det gäller sammanlutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. För att möjliggöra bl.a. en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation gäller sedan den 1 januari 2023 även att föreningsfriheten får begränsas för den som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Regleringen av de positiva opinionsfriheterna som tillkom 1976 har i stora drag annars haft samma rättsliga innehåll sedan den infördes.

Behovet av utredning

Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Regleringen innebär i praktiken att för enskilda som sluter sig samman i organisationer som inte ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet inte är av militär eller liknande natur och inte heller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung,

hudfärg eller annat liknande förhållande, så är det fråga om en absolut frihet. Det innebär att det är en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. Det är därför exempelvis inte möjligt för lagstiftaren att kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation eller att förbjuda alla slags kriminella organisationer utan att dessförinnan ändragrundlagen.

Den grova kriminaliteten är ett allvarligt hot mot enskilda men också mot hela vårt samhälle. De senaste årens utveckling, med en organiserad brottslighet som tillåtits breda ut sig och där det grova våldet med skjutningar och sprängdåd eskalerat, kräver att initiativ tas till nya mönsterbrytande åtgärder. För att bryta utvecklingen behöver lagstiftaren få både fler och nya kraftfulla verktyg mot den organiserade brottsligheten, däribland en möjlighet att kunna kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering. Det finns därför starka skäl för att utreda om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Med hänsyn till föreningsfrihetens betydelse i fri- och rättighetsregleringen behöver det dock särskilt beaktas att ett nytt inskränkingsändamål får en utformning som möjliggör en heltäckande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering utan att grundlagsskyddet för den enskildes föreningsfrihet i övrigt urholkas eller annars riskeras.

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för äganderätt och näringsfriheten

Skyddet i regeringsformen för rätten till egendom har successivt stärkts sedan 1974 års författningsreform. Ursprungligen togs i grundlagen enbart in en normgivningsbestämmelse om rätten till ersättning vid tvångsöverföring av förmögenhetsrätter. Regleringen innebar att de närmare villkoren för ersättningen skulle anges i lag (prop. 1973:90

s. 236–237 och bet. KU 1973:26 s. 52). Någon ändring i sak skedde inte i samband med 1976 års reform av rättighetsskyddet (prop. 1975/76:209 s. 124 och 158). En förstärkning av egendomsskyddet skedde dock i och med 1994 års författningsreform, i samband med inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt. Skyddet mot tvångsöverföringar kompletterades då med en bestämmelse om rätt till ersättning vid vissa kvalificerade rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader (prop. 1993/94:117 s. 13–19 och 48–50). Senast ändringar gjordes i regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd var i samband med 2010 års reform, då bl.a. rätten till ersättning vid expropriatoriska ingripanden förstärktes genom en reglering om rätt till full ersättning (prop. 2009/10:80 s. 165–171 och 253).

Näringsfriheten fick grundlagsskydd 1995. Rätten för enskilda att bedriva yrkesmässig verksamhet av ekonomisk art tar sikte på ett särskilt moment i denna frihet. Detta moment avser den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Bestämmelsen syftar ytterst till att säkerställa lika konkurrensvillkor för närings- och yrkesverksamheten genom att förhindra att föreskrifter tillkommer som syftar till att gynna vissa näringsidkare och yrkesutövare ekonomiskt på någon annan enskilds bekostnad. Inskränkningar måste alltid kunna motiveras utifrån ett intresse som från samhällets synpunkt bedöms som skyddsvärt. Sådana intressen kan enligt förarbetena t.ex. vara säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett skyddsvärt allmänt intresse får dock göras från fall till fall och med beaktande av vad som kan vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 20–21 och 51).

Bland de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF görs en åtskillnad mellan å ena sidan absoluta fri- och rättigheter som inte kan inskränkas utan grundlagsändring och å andra sidan relativa fri- och rättigheter som kan inskränkas. För några av de relativa fri- och rättigheterna gäller särskilda begränsningsregler. För de flesta av dessa fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten och föreningsfriheten, gäller samtidigt vissa allmänna krav eller förutsättningar (se ovan under rubriken Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella organisationer).

Egendomsskyddet och näringsfriheten (rätten att driva näring och utöva ett yrke), som numera regleras i 2 kap. 15 och 17 §§ RF, är relativa fri- och rättigheter. Det finns emellertid inte någon reglering

som anger vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en begränsning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara tillåten. På så sätt skiljer sig regeringsformens reglering om egendomsskyddet och näringsfriheten åt i förhållande till regleringen av andra relativa fri- och rättigheter. När det gäller egendomsskyddet framgår dock av 15 § första stycket att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. För att en begränsning ska få införas i näringsfriheten gäller en liknande princip enligt 17 § första stycket om att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen.

Vad som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse har i förarbeten exemplifierats med bl.a. samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbygge, trafikleder, rekreation och friluftsliv. I förarbetena framhålls dock att det inte är möjligt att mera i detalj beskriva dessa intressen, utan att det i sista hand är en fråga som i viss mån måste bli föremål för politiska värderingar med hänsyn till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Uttrycket anknyter även till vad som gäller för egendomsskyddet enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag (prop. 1993/94:117 s. 49 och 51). Enligt rättspraxis gäller samtidigt en tydlig proportionalitetsprincip för begränsningar i egendomsskyddet som bl.a. innebär att det måste ske en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet (se ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753).

Behovet av utredning

Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse. Det är därtill självklart i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att

äganderätten ska vara starkt skyddad. Detsamma gäller principiellt även i fråga om rätten att bedriva näring och utöva ett fritt valt yrke.

Det kan konstateras att rätten till egendomsskydd enligt regeringsformen i vissa avseenden har en mer begränsad räckvidd än motsvarande rättighet i Europakonventionen. Konventionen slår fast att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser, dock utan att staterna hindras från att genomföra sådan lagstiftning som de finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Skyddet tar sikte både på lagstiftning av expropriatorisk art och på reglering som begränsar rådigheten över egendom och det gäller i förhållande till både fast och lös egendom, inklusive immateriella rättigheter. I praxis har Europadomstolen slagit fast att egendomsskyddet även omfattar den ekonomiska sidan av sådana anspråk som enskilda kan grunda på t.ex. ett tillstånd att bedriva näringsverksamhet.

Lagstiftning som innebär att enskilda måste tåla ingrepp i egendomsskyddet innebär typiskt sett sådana betungande åligganden för enskilda som enligt 8 kap. RF kräver stöd i lag. Det finns dock inget som hindrar att begränsningarna genomförs efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Nuvarande reglering i regeringsformen ger också utrymme för en majoritet i riksdagen att driva igenom begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten utan en möjlighet för en minoritet i riksdagen – som den har i förhållande till många andra fri- och rättigheter – att i enlighet med bestämmelsen i 2 kap. 22 § RF tvinga fram en bordläggning i syfte att ge utrymme för en bred allmän debatt om förslaget och mer ingående överväganden av lagstiftaren (prop. 1978/79:195 s. 35).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över och stärka det grundlagsreglerade egendomsskyddet (bet. 2018/19:KU27 punkt 14, rskr. 2018/19:281). Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för egendomsskydd och näringsfrihet i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet i frågor som rör ändring av grundlag. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Kommittén ska, i den mån det behövs, beakta Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter. Kommittén ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Kommittén ska, i den utsträckning förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser, göra en samhällsekonomisk analys som inkluderar de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ, och beakta detta i de förslag som läggs. Analyserna bör kvantifieras i den mån och i de delar det är möjligt. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:92

Tilläggsdirektiv till 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 kommittédirektiv om att utreda några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (dir. 2023:83). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 1 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 7 januari 2025.

(Justitiedepartementet)

Internationell jämförelse av grundlagsskydd

Claes Granmar
Docent i europarätt vid Stockholms universitet

I enlighet med uppdragsavtalet av den 21 december 2023 och mailväxlingen av den 26 mars och 7 maj 2024 överlämnas den internationella jämförelsen till 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05). Jämförelsen var färdigställd den 17 maj 2024 och viktigare händelser fram till inlämningen av det sista korrektivet den 27 september 2024 har kunnat beaktas. Jämförelsen omfattar inte en komparativ analys av de berörda ländernas nationella rättsordningar.

Innehåll

1	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten	3
1.1	Danmark	7
1.2	Finland	8
1.3	Island	9
1.4	Norge	10
1.5	Frankrike	11
1.6	Irland.....	12
1.7	Italien	14
1.8	Nederländerna	15
1.9	Polen.....	16
1.10	Slovakien.....	17
1.11	Tyskland	19
1.12	Ungern	21
1.13	USA.....	22
2	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning	24
2.1	Danmark	24
2.2	Finland	25
2.3	Island	26
2.4	Norge	26
2.5	Estland.....	27
2.6	Nederländerna	28

2.7	Spanien	28
2.8	Storbritannien.....	29
2.9	Tyskland	30
3	Internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering	31
3.1	Danmark	32
3.2	Finland	33
3.3	Island	33
3.4	Norge	33
3.5	Estland.....	33
3.6	Nederländerna	34
3.7	Spanien	34
3.8	Storbritannien.....	35
3.9	Tyskland	35
4	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för egendomsskydd och näringsfrihet.....	36
4.1	Danmark	36
4.2	Finland	37
4.3	Island	37
4.4	Norge	37
4.5	Estland.....	38
4.6	Nederländerna	38
4.7	Spanien	38
4.8	Storbritannien.....	39
4.9	Tyskland	39
5	Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap	40
5.1	Danmark	41
5.2	Finland	43
5.3	Island	44
5.4	Norge	45
5.5	Estland.....	47
5.6	Nederländerna	48
5.7	Spanien	49
5.8	Storbritannien.....	50
5.9	Tyskland	50

1 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för aborträtten

Som första land i världen grundlagsfäste Frankrike den 4 mars 2024 en garanti för att kvinnans frihet att avbryta en graviditet ska skyddas genom lag. Åtgärden ska ses i ljuset av en polariserad debatt och en divergerande rättsutveckling på båda sidor om Atlanten. Argumentationslinjerna bottenar i de svårförenliga utgångspunkterna att abortfrågan handlar om kvinnans rätt att råda över den egna kroppen och att lagligen få professionell vård för att ej utsättas för hälsofarliga ingrepp och social stigmatisering, eller om en framtida människas rätt till liv. Naturligtvis beror uppfattningarna till stor del på religion och livsåskådning men ur ett lagstiftarperspektiv har även demografiska, historiska och socio-ekonomiska aspekter betydelse. Medan en restriktiv hållning till abort kan påverka kvinnors möjlighet till ett arbetsliv negativt och ses som en form av diskriminering, kan en extensiv aborträtt bidra till en minskad nativitet och utmanasamhällets familjefundament.

Debatten tog fart i och med att US Supreme Court (USA:s Högsta domstol) i juni 2022 fastställde att det inte finns något konstitutionellt stöd för en rätt till abort, och att tolkningen av skyddet för individens frihet till stöd för en sådan grundläggande rättighet sedan målet *Roe v. Wade* 1973 därför inte längre kan upprätthållas. Till följd av domen i *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health et al. v. Jackson Women's Health Organisation et al.* står det alltså delstaterna fritt att besluta om, och i vilken mån, abort ska tillåtas. Även om varje delstat har en egen konstitution som skyddar grundläggande rättigheter, har 14 delstater nu infört ett abortförbud. I dessa delstater kan abort tillåtas i endast för att rädda kvinnans liv eller om graviditeten följer av våldtäkt eller incest. I ytterligare sex delstater är möjligheten till abort avsevärt begränsad såvida det inte finns medicinska skäl.

Till skillnad från begränsningen av USA:s federala befogenheter i abortfrågan, har förvisso regleringen av abort alltfört konstitutionella utgångspunkter i flera europeiska länder. Även om endast Frankrike har en specifik grundlagsbestämmelse rörande abort, kan regleringen i andra länder ofta härledas ur grundläggande rättigheter såsom skyddet för privat- och familjeliv, och likabehandling. Ländernas ofta likartade konstitutionella utgångspunkter materialiseras dock på olika sätt inom jurisdiktionerna. Således handlar jämförelsen huvudsakligen om en icke grundlagsfäst möjlighet till abort i följande länder:

- Danmark
- Finland
- Island
- Norge
- Frankrike
- Irland
- Italien
- Nederländerna
- Polen
- Slovakien
- Tyskland
- Ungern
- USA

Möjligheterna till laglig abort kan endast förstås med beaktande av ländernas internationella åtaganden. Liksom Sverige har såväl de europeiska länderna som omfattas av jämförelsen som USA anslutit sig till flera FN konventioner som har bäring på abortfrågan. Förutom FN:s allmänna förklaring av de mänskliga rättigheterna, är konventionen från 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, samt konventionen från 1966 om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, av särskild betydelse. När det gäller USA, skapar dock den federala förvaltningens närmast exklusiva befogenheter att ingå internationella avtal, och samtidigt begränsade interna befogenheter att reglera möjligheterna till abort, en oklarhet kring möjligheten att beakta konventionerna i regleringen på delstatsnivå. FN-konventionerna saknar direkt tillämplighet och effekt även i de europeiska länderna. Däremot ska de folkrättsligt bindande överenskommelserna genomföras i de europeiska ländernas rättsordningar, och därmed beaktas vid tolkningen och tillämpningen av såväl grundlagar som lagar och andra författningar som reglerar frågan om abort i nationell rätt. Exempelvis kan en generell rätt till abort i början av graviditeten anses framgå av syftet med, och andemeningen i, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Till skillnad från FN:s konventioner och andra instrument, har bestämmelserna i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ("EKMR") vertikal direkt effekt i de europeiska länderna som den internationella jämförelsen omfattar. Förutom möjligheten att hävda rättigheter mot offentligt rättsliga rättssubjekt i nationell rätt kan enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda personer som påstår sig ha blivit utsatta för kränkningar av konventionen med dess protokoll anhängiggöra ärenden mot konventionsstater vid Europadomstolen när alla nationella rättsmedel har blivit uttömda. Även om en dom från Europadomstolen är bindande endast för den konventionsstat som målet rör finns det ofta anledning även för en konventionsstat som målet inte rör att anpassa rättsläget till domen eftersom det annars finns en risk för att ärenden väcks även mot det landet. Dessutom har flera konventionsstater ratificerat tilläggsprotokoll 16, som ger de högsta domstolarna i landet möjlighet att inhämta rådgivande yttranden rörande konventionsbestämmelserna från Europadomstolen i Strassburg.

I de europeiska länderna som jämförelsen avser ska även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) beaktas inom ramen för unionens tilldelade befogenheter. Eftersom EU-stadgan och all annan unionsrätt så långt som möjligt ska anpassas till EKMR-systemet, får Europadomstolens tolkning av konventionsbestämmelserna genomslag i nationell rätt även genom unionens rättskällor. Om materiella fördragsbestämmelser eller sekundärrättsliga bestämmelser i exempelvis lagstiftningsakter inte tillämpas på ett sådant sätt att ett proportionerligt skydd för de grundläggande rättigheterna säkerställs kan stadgans bestämmelser få direkt effekt i medlemsstaternas nationella rättsordningar.

Varken EKMR-systemet eller EU-stadgan uppställer ett uttryckligt krav på en rätt till abort. När det gäller konventionssystemet är dock Europadomstolen benägen att tolka främst förbudet mot tortyr och rätten till skydd för privat- och familjeliv i artiklarna 3 och 8 EKMR extensivt. Progressiva krafter i Europa som kräver att kvinnans intressen ställs i centrum argumenterar för att konventionsstaterna har en positiv förpliktelse att möjliggöra laglig abort baserad på främst dessa bestämmelser. Som Europadomstolen har förklarat i exempelvis målet *Soeringer v. The United Kingdom (Appl. No. 14038/88)* är EKMR ett levande

instrument som ska tolkas och tillämpas i överrensstämmelse med allmänhetens rättsuppfattning. Samtidigt finns en lexikalisk gräns för tolkningen och tillämpningen av konventionsbestämmelserna. Som Europadomstolen bekräftade i *Johnston and others v. Ireland* (Appl. No. 9697/82) skulle det vara oförenligt med allmänna rättsprinciper att skapa rättigheter som inte finns inskrivna i konventionen. Ibland krävs att den allmänna rättsuppfattningen lämnas utan avseende för en ändamålsenlig tillämpning av EKMR enligt domen i *Goodwin v. The United Kingdom* (Appl. No. 28957/95). Till skillnad från den texttroga tolkningen av USA:s konstitution i den ovan nämnda domen i målet *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health et al. v. Jackson Women's Health Organisation et al.*, vittnar Europadomstolens domar om en dynamisk tolkning av konventionsbestämmelserna. Även om båda domstolarnas finner stöd i uttolkningen av en allmän rättsuppfattning får politiska överväganden större genomslag i USA:s Högsta domstol då domarna tillsätta av presidenten.

Medan vissa konventionsstater har lättat på kraven för laglig abort på senare tid, har andra konventionsstater skärpt kraven. Vid en hastig blick bortom länderna som omfattas av denna jämförelse kan konstateras att Malta upprätthåller ett närmast absolut förbud mot abort även då den havandes liv står på spel förmodligen av främst demografiska skäl. Eftersom det alltför finns olika syn på att avbryta en graviditet i konventionsstaterna har Europadomstolen som utgångspunkt förklarat att den nationella normgivningsmakten har en vid tolkningsmarginal. Domstolen har dock fastställt att abort ska tillåtas om graviditeten innebär livsfara eller oproportionerligt lidande för den havande. Vidare ansåg Europadomstolen i målet *M. L. v. Poland* (Appl. No. 40119/21) att Polen hade brutit i förpliktelsen att säkerställa rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 EKMR då ett sjukhus plötsligt hade ställt in en mottagningstid för abort till följd av en dom från den polska författningsdomstolen. Kvinnan som var tvungen att med kort varsel vända sig till ett sjukhus i ett grannland ansågs ha förorsakats stort psykiskt lidande och blivit utsatt för en rättsvidrig godtycklighet. Till saken hör att Europadomstolen tidigare hade förklarat att tillsättningen av domare i författningsdomstolen som meddelade domen i abortfrågan, var behäftad med allvarliga brister.

Typiskt sett har endast en enskild person som är direkt och individuellt berörd av en åtgärd eller underlåtenhet av ett offentligrättsligt rättssubjekt talerätt i ett mål mot en konventionsstat inför Europadomstolen. Flera ärenden rörande den polska abortlagstiftningen har därför avvisats på den processuella grunden att kvinnorna inte har varit individuellt berörda av den nationella lagstiftningen. Då lagstiftning inte riktas till ett visst rättssubjekt och kvinnorna i ärendena inte var föremål för någon åtgärd eller underlåtenhet baserad på lagen, saknades grund för deras klagomål. Även om det finns en möjlighet att anhängiggöra mål för att förhindra en framtida åtgärd eller underlåtenhet som individuellt berör klaganden, är en lagstiftningsakt en åtgärd med allmängiltig tillämplighet. Som följer av Europadomstolens fasta rättspraxis är *actio popularis* mot nationell lagstiftning inte tillåten. Däremot har Europadomstolen nyligen förklarat i målet *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (Appl. No. 53600/20), att en sammanslutning av enskilda rättssubjekt har en utvidgad talerätt då det endast krävs att gruppmedlemmarna är direkt berörda och ej att de är individuellt berörda. Således är möjligheten för en grupp att få prövat om ett land uppfyller sin positiva förpliktelse rörande abort större än om klaganden är en eller flera enskilda personer.

När det gäller provrörsbefruktning krävs enligt artikel 6 i FN:s deklaration om bioetik och mänskliga rättigheter att alla personer som det rör samtycker och kan fritt dra tillbaka sitt

samtycke. I det sammanhanget kan det även uppkomma frågor om när mänskligt liv kan anses börja. I målet *Evans v. The United Kingdom (Appl. No. 6339/05)* uttalade Europadomstolen att ett mänskligt embryo som förvaras i ett provrör inte åtnjuter en rätt till framtida liv enligt artikel 2 EKMR. Även om det finns FN deklARATIONER och konventioner från Europarådet som rör medicinsk etik i livets allra första skede, definierar dessa internationella instrument inte när mänskligt liv uppkommer. Följaktligen har Europadomstolen i målet *VO v. France (Appl. No. 53924/00)* förklarat att i avsaknad av en vetenskaplig samsyn på området har konventionsstaterna en vid tolkningsmarginal. Så mycket är säkert att ett embryo som förvaras i ett provrör inte har rätt till liv enligt artikel 2 i EKMR. Därutöver står det varje land fritt att avgöra när fostrets möjlighet att bli människa kan beaktas. Europadomstolen har förklarat i målet *Parrillo v. Italy (Appl. No. 46470/11)* att egendomsskydd inte kan göras gällande för att ge personer en rätt att donera ett embryo till forskning.

När det gäller tidsgränserna för laglig abort kan det vara svårt att med exakthet fastställa konceptionstidpunkten och det ligger utanför uppdraget att redogöra för vilka metoder som kan användas. Oaktat dessa svårigheter anses ofta tidpunkten då fostret kan leva utanför livmodern sätta en borte gräns för möjligheten till laglig abort. Denna tidpunkt bestäms dock till allt från 18 till 24 veckor. Även om fostrets förmåga att leva utanför livmodern är en naturlig utgångspunkt för abortregleringen väcker ny teknik som gör det möjligt att rädda livet på foster allt tidigare under graviditeten, etiska frågor om vad som menas med livsduglighet.

Abortfrågan ligger i ytterkanten av EU:s tilldelade befogenheter. Även om det finns förslag i europaparlamentet om att en särskild bestämmelse om rätt till abort borde införas i EU stadgan är organisationen av sjukvård i en medlemsstat huvudsakligen en nationell angelägenhet. Eftersom EU har begränsade befogenheter på hälso- och sjukvårdsområdet, som förvisso kan utvidgas om medlemsstaterna enhälligt beslutar om det, finns inga domar rörande abort från EU domstolarna. I målet *C-34/10, Brüstle mot Greenpeace eV* besvarade dock EU domstolen frågor om ett förfarande för att utvinna stamceller ur mänskligt embryo skulle kunna patenteras enligt ett EU direktiv. I det sammanhanget förklarade domstolen att "varje mänsklig äggcell från det att den befruktas ska anses utgöra ett mänskligt embryo då befruktningen kan utlösa utvecklingen av en människa." Vidare fastställde domstolen i enlighet med direktiv 98/44/EG att som mänskligt embryo "ska även betraktas en obefruktad mänsklig äggcell, i vilken en cellkärna från en mogen mänsklig cell har transplanterats, samt en obefruktad mänsklig äggcell som har stimulerats till delning och vidareutveckling genom partenogenes. Även om dessa organismer inte blivit befruktade i egentlig mening kan de [...] medelst den teknik som används för att utvinna dem utlösa utvecklingen av en människa, såsom embryon som skapas genom befruktning av en äggcell." Medan vetenskaplig forskning som förutsätter användning av mänskliga embryon inte kan skyddas genom patent inom EU, kan användning av mänskliga embryon som är tillämplig på och till nytta för mänskliga embryon i terapeutiskt eller diagnostiskt syfte bli föremål för patentering. Såsom Generaladvokaten senare sammanfattade rättsläget i målet *C-364/13 International Stem Cell Corporation* finns det stöd i unionsrätten för uppfattningen att mänskligt liv börjar när en äggcell har stimulerats till delning och har en naturlig förmåga att utvecklas till en människa. I alla rättsordningar finns ett gränssnitt mellan möjligheten att lagligen göra abort och straffrätt. Rätt till läkarvård för att göra abort och straff för olaga abort är två sidor av samma mynt. Den som utan att vara behörig att utöva läkaryrket uppsåtligen utför abort på annan kan i Sverige dömas till böter eller fängelse. Om en graviditet avslutas, innan eller efter det att fostret kan leva utanför livmodern, till följd av att den havande misshandlas eller bringas om

livet är det en försvårande omständighet vid straffmätningen. Att släcka ett liv i tillblivelse har inte i sig ansetts vara mord i svensk rätt. Fosterfördrivning är inte längre brottsligt i Sverige och förmodligen kan den som varit havande ådra sig straffansvar endast för en handling som leder till att barnets död först i samband med födseln. I andra länder som omfattas av jämförelsen kan det däremot ses som dråp och mord att avsluta en graviditet utan stöd i lag. Straffskalan är naturligtvis av stor betydelse för att bedöma effekterna av abortregleringen.

Abortreglerna har även arbetsrättsliga implikationer för den sjukvårdspersonal som berörs. 2020 avtog Europadomstolen två ansökningar från barnmorskor som var verksamma i Sverige om att pröva möjligheten att på grund av religiösa- eller samvetsskäl i enlighet med artikel 9 i EMKR, få befrias från kravet på att i tjänsten delta i ingrepp för att avsluta graviditeter. I ärendena 43726/17 och 62309/17, som avgjordes den 11 februari 2020 förklarade Europadomstolen att det låg inom den nationella tolkningsmarginalen att avgöra frågan. Med tanke på att de två svenska regionernas beslut att friställa barnmorskorna på grund av arbetsvägran hade stöd i svensk lag avvisade domaren vid Europadomstolen ärendena. I ljuset av svensk rätt accepterades en närmaste oinskränkt skyldighet för personer som är anställda för att tillhandahålla vård i form av abort att utföra sitt arbete. Närmare bestämt behövdes ingen proportionalitetsavvägning mellan de olika intressena då det stod barnmorskorna fritt att välja andra yrken som är förenliga med deras religion eller livsåskådning.

Beslutet har tagits till intäkt för att Europadomstolen skulle ha en positiv syn på möjligheten till abort. I sammanhanget ska dock erinras om att prövningstillstånd beslutas kasuistiskt och att det finns en benägenhet att söka minska domstolens ärendebelastning om möjligt. Vad domaren säger är helt enkelt att det inte finns någon universell rätt att i strid mot nationell lag såsom den preciseras i arbetsbeskrivningar vägra att tillhandahålla patienter behandling. Beslutet saknar alltså betydelse i länder där sjukvårdspersonalens religions- och samvettsfrihet ska beaktas eller där skyldigheten att ”inte ge en kvinna fosterdrivande medel” enligt Hippokrates ed tolkas texttroget. Även i Sverige kan det ofta finnas skäl att väga möjligheten att göra abort mot skyddet för grundläggande rättigheter. Det står varje konventionsstat fritt att Utöver Europadomstolens tolkningar av artiklarna 3 och 8 i EKMR besluta i vad mån sjukvårdspersonal måste tillhandahålla lagliga sjukvård.

1.1 Danmark

I den konstitutionella monarkin Danmarks grundlag finns få utgångspunkter för regleringen av abort. Grundlagen handlar till stora delar om statsskickets grunder och det saknas en fullständig rättighetskatalog. I kapitel 7 finns dock utförliga regler om religionsfriheten och i kapitel 8 återfinns medborgerliga fri- och rättigheter såsom rätten till privatliv, äsiktsfrihet och yttrandefrihet. Enligt 20§ i grundlagens kapitel tre kan normgivningsmakt i Danmark överlåtas enligt lag till organisationer upprättade för mellanstatliga samarbeten såsom Europarådet och EU. Således gäller det som ovan har sagts om de europarättsliga ramarna för abort i Danmark.

Som följer av avdelning VII, kapitel 25, 92§ i Sundedsloven, LBK nr 247 af 12/03/2024 (den danska sjukvårdslagen) gäller en rätt till abort utan särskilt tillstånd till och med den 12 veckan av graviditeten. Graviditeten kan även avslutas senare enligt 93§ om det föreligger fara för kvinnans liv eller om det är medicinskt motiverat för att avvärja en allvarligt försämrad fysisk eller psykisk hälsa. I september 2023 föreslog Danmarks medicinska råd att

abort ska vara möjligt utan särskilda skäl till och med den 18 veckan av graviditeten men det vann ej gehör i 2024 års översyn av lagen. Om personen är gravid med flera foster samtidigt kan enligt 95 – 96§§ i den danska sjukvårdslagen något eller några av fostren aborteras för att rädda livet på ett eller flera andra foster samt på samma villkor som ovan angivits. Normalt är det den gravida personen som söker medicinsk hjälp för abort men som följer av 98 – 101§§ krävs förmyndares samtycke under vissa omständigheter. Om personen är under 18 år och ogift ska föräldrarnas samtycke inhämtas såvida inte särskilda skäl talar emot det. För den som är bosatt i Danmark kan en abort genomföras kostnadsfritt vid ett allmänt sjukhus. Annars kan abort genomföras vid en privat klinik som kan ta en avgift på 5000 – 12000 DK. Såväl kirurgisk abort som abort genom medicinering är tillåtet och beslutas i samråd med läkare.

Till skillnad från vad som gäller i svensk rätt har läkare, sjuksköterskor, barnmorskor och annan sjukvårdspersonal enligt 102§ i den danska sjukvårdslagen rätt att på begäran befrias från skyldigheten att utföra eller medverka vid genomförandet av en abort av religiösa skäl eller av samvetssskäl.

På Grönland gäller samma regler rörande möjligheterna till abort som de ovan nämnda danska reglerna. Däremot gäller den tidigare danska lagstiftningen på området från 1953 alltså på Färöarna. Abort är således förbjudet om inte graviditeten innebär fara för kvinnans liv eller följer av incest eller våldtäkt, om fostret är allvarligt sjukt eller kvinnan är oförmögen att ta hand om barnet. Världshälsoorganisationen har riktat allvarlig kritik mot den restriktiva hållningen på Färöarna som förmodligen främst beror på den låga nativiteten.

1.2 Finland

I den suveräna republiken Finlands grundlag återfinns en fullödig rättighetskatalog i det andra kapitlet. I 6 – 7§§ grundlagsfästs kravet på jämlikhet samt rätten till liv, personlig frihet och integritet, och medan 10§ tryggar vars och ens privatliv, heder och hemfrid som även inbegriper kommunikation på sätt som närmare preciseras i lag, säkerställs religions och samvetsfriheten i 11§. Således finns tydliga konstitutionella utgångspunkter för reglering av abort i den finska grundlagen. I grundlagens första kapitel, 1§ tredje stycket, fastställs att Finland deltar i internationella samarbeten i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Närmare bestämmelser om kompetensfördelning och internationella förhållanden återfinns i det åttonde kapitlet. Följaktligen gäller det som ovan har sagts om de europarättsliga ramarna för abort i Finland.

Tills alldeles nyligen var laglig abort möjlig i Finland endast efter tillstånd av två läkare om graviditeten kunde anses vara avsevärt betungande för kvinnan exempelvis på grund av sjukdom, eller följde av våldtäkt, eller om kvinnan var under 17 år eller över 40 år eller redan hade fött fyra barn. Den 26 oktober 2022 genomfördes dock en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2023. Enligt 1§ i den uppdaterade lagen från 1970 om avbrytande av havandeskap fastställs att graviditeten ”kan på begäran av den gravida avbrytas fram till utgången av den tolfte veckan av havandeskapet.” Hälsovårdsmyndigheten kan dock meddela tillstånd för abort till utgången av vecka 20 om förlossningen eller skötseln av barnet skulle vara avsevärt betungande för kvinnan, om sjukdom eller därmed jämförbar orsak allvarligt begränsar föräldrarnas förmåga att sköta barnet, om graviditeten följer av en brottslig gärning såsom våldtäkt eller incest, om det kan förmodas att barnet skulle komma att lida av svår sjukdom eller funktionsnedsättning, eller om kvinnan blivit gravid efter att ha fyllt fyrtio, har fött fyra barn, eller innan det att hon har fyllt sjutton år. Om risken för fosterskada är

överhängande kan graviditeten avbrytas till utgången av vecka 24. Abort kan alltid tillåtas efter utgången av tolfte veckan om två läkare bedömer att graviditetens fortskridande eller förlossningen skulle innebära en fara för den havandes liv eller hälsa. Ansökan om tillstånd att avbryta havandeskapet efter vecka 12 ska innehålla en förklaring till varför avbrytandet av havandeskapet har fördröjts samt ytterligare handlingar till stöd för begäran. I den finska lagen om avbrytande av havandeskap finns ingen särreglering av situationen då personen är gravid med flera foster samtidigt. Således torde allmänna krav på medicinsk bedömning och samråd med läkare gälla för att avgöra om det är påkallat, lämpligt och möjligt att minska antalet foster.

Om kvinnan på grund av psykisk störning eller förståndshandikapp inte kan framställa en begäran om abort kan graviditeten enligt 2§ avbrytas på ansökan av kvinnans lagliga företrädare. Liksom i svensk rätt saknas samvetsundantag från vårdpersonalens skyldighet att tillhandahålla aborter. Som huvudregel sker abort genom mediciner i hemmet men även kirurgisk abort kan tillhandahållas. Normalt kostar det minst 1000 euro att genomföra en abort vid en godkänd finsk vårdmottagning men ofta finns det möjlighet att få hela eller delar av kostnaderna täckt av socialförsäkringssystemet.

1.3 Island

I den parlamentariska republiken Islands grundlag som har varit föremål för omfattande ändringsförslag under 2000-talet, återfinns en förteckning över grundläggande rättigheter i kapitel VII. Bland annat grundlagsfästs rätten till likabehandling i artikel 65, rätten till personlig frihet i artikel 67, förbudet mot tortyr och omänsklig behandling i artikel 68, rätten till skydd för privat- och familjeliv inklusive hemfrid i artikel 71, samt skydd för åsiktsfrihet och övertygelse i artikel 72. Även om grundlagen saknar bestämmelser om internationella förpliktelser kan det ej råda något tvivel om att bestämmelserna i EKMR har samma direkta effekt i isländsk rätt som i alla andra nationella rättsordningar inom konventionssystemet. Således måste även bestämmelserna i grundlagens kapitel VII förstås i ljuset av EKMR. Däremot är inte Island en EU-medlemsstat så det finns en större frihet än i Sverige att anpassa unionsrättens genomslag inom ramen för avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Efter en omfattande debatt kunde den tidigare mycket restriktiva isländska lagen om abort från 1975 ersättas med en ny Lög um þungunarroff (lag om avslutande av graviditet) den 22 maj 2019. Som följer av 1§ syftar lagen till att tillförsäkra kvinnor respekt för friheten att avgöra om en graviditet ska avslutas genom att säkerställa tillgången till vederbörlig hälso- och sjukvård på området. Rätten till abort gäller om inte medicinska skäl talar däremot. Kvinnans hälsa står i centrum oavsett om det innebär att graviditeten genomförs eller måste avbrytas. I lagen understryks inledningsvis rätten till information och vård i samband med beslut om abort. Enligt 4§ har en kvinna som så önskar rätt att avbryta graviditeten till utgången av vecka 22. Abort ska dock göras så tidigt som möjligt under graviditeten och helst före slutet av vecka 12. Abort tillåts efter vecka 22 om fortsatt graviditet skulle innebära ett hot mot kvinnans liv eller om fostret inte kan anses vara livskraftigt utanför livmodern enligt bedömning av två läkare. Samma regler gäller i situationen då den havande personen är gravid med flera foster samtidigt.

I 5§ finns en särskild bestämmelse om att en graviditet kan avslutas på begäran av en havande som är minderårig på grund av personens ringa ålder utan samtycke från föräldrar eller vårdnadshavare. I övrigt finns inga bestämmelser om rättskapacitet i lagen om avslutande av

graviditet. I ljuset av lagens krav på att den gravida förstår innebörden av sitt beslut är ringa ålder och förståndsnedläggning försvärande omständigheter som måste hanteras enligt läkarets regler. Det finns ej stöd för att genomföra en abort på begäran av en företrädare med rättskapacitet förutom vid fara för kvinnans liv.

Medan havandeskapet alltid kan avbrytas i enlighet med lagen om avslutande av graviditet genom ett kirurgiskt ingrepp vid en godkänd vårdinrättning, är enligt 7§ abort genom medicinering som administreras av en läkarmottagning som övervakas av Riksläkaren ett lagligt alternativ endast till utgången av vecka 12. Begreppet ”missfall” används i isländsk rätt även i samband med ett framtvingat avbrott av havandeskapet. Sjukvård i samband med missfall ska enligt 6§ säkerställas i alla distrikt till utgången av vecka 12. För den som är försäkrad enligt sjukförsäkringslagen är hälsojourer vid missfall avgiftsfria. När det gäller reservationsrätten, kan sjukvårdspersonal vägra att utföra eller bistå vid abort och vården ska enligt 4§ organiseras så att rätten till abort säkerställs även om vårdpersonalen har rätt till religions och samvetsfrihet.

1.4 Norge

I den konstitutionella monarkin Norges grundlag fastställs i kapitel A, 2§, att grundlagen vilar på det kristna och humanistiska arvet och ska säkerställa demokratin, rättsstaten och mänskliga rättigheter. I den norska grundlagens kapitel E återfinns sedan 2014 en fullt utvecklad rättighetskatalog. I 93§ grundlagsfästs rätten till liv och förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling samt statsmakternas positiva förpliktelser att säkerställa dessa grundläggande rättigheter. Vidare har envar enligt 102§ rätt till respekt för privat- och familjeliv, hemfrid och kommunikation. Stortinget kan med kvalificerad majoritet överlåta normgivningsmakt till en internationell organisation i enlighet med 115§ som återfinns i den norska grundlagens avdelning F. Eftersom Norge är medlem i Europarådet måste bestämmelserna i grundlagens avdelning E förstås i ljuset av EKMR och de materiella konventionsbestämmelserna har direkt effekt i norsk rätt. Däremot är inte Norge en EU-medlemsstat så det finns en större frihet än i Sverige att anpassa unionsrättens genomslag inom ramen EES.

I Lov om svangerskapsavbrott, 1975-06-13-50 (den norska lagen om abort), 1,2 och 5§§ understryks vikten av vägledning och sexualupplysning i syfte att minska antalet aborter i landet. Om den havande kvinnan efter att ha fått erforderlig information finner att hon inte kan genomföra graviditeten står det som huvudregel henne fritt att avbryta graviditeten innan utgången av 12 veckan såvida inte tungt vägande medicinska skäl talar emot att aborten genomförs. Omvänt kan tiden för laglig abort utsträckas om det finns särskilda skäl som talar för det. Begäran om att avbryta graviditeten framställs till en läkare som enligt 6§ ska vidarebefordra begäran till en behörig avdelning eller sjukvårdsinrättning. Om en behörig överläkare avslår begäran om abort av medicinska skäl, ska beslutet med ett skriftligt utlåtande skickas till statsförvaltaren (motsvarande landshövding i Sverige). Statsförvaltaren ska då hänvisa kvinnan till en annan godkänd sjukvårdsinrättning.

Har begäran om att avbryta graviditeten framställts efter utgången av vecka 12 ska läkaren utan dröjsmål sända begäran tillsammans med ett utlåtande, som innehåller anledningen till begäran, till en medicinsk nämnd bestående av två läkare. Begäran om att avbryta graviditeten kan även sändas direkt till en nämnd. Om graviditeten, födseln eller vården av barnet kan innebära en orimlig fysisk eller psykisk belastning för kvinnan, innebära en fara för kvinnans liv eller för barnets hälsa, om graviditeten följer av brottslig gärning såsom

våldtäkt eller incest, eller om kvinnan lider av allvarlig psykisk störning eller en intellektuell funktionsnedsättning, kan graviditeten avbrytas till utgången av vecka 18. Därefter är abort tillåtet endast om det anses finnas tvingande skäl och fostret inte kan antas vara livsdugligt.

Före utgången av vecka 12 är abort genom såväl kirurgi som medicinering tillåten och beslutas i samråd med läkare. Medan abort kan utföras av läkare vid en godkänd sjukvårdsinrättning innan utgången av vecka 12, får ett ingrepp efter den 12 veckan enligt 3§ genomföras endast vid sjukhus.

Om kvinnan är gravid med flera foster samtidigt kan enligt 2a§ antalet foster reduceras endast efter beslut av en sådan nämnd som beskrivits ovan. Ingreppet kan godkännas om de allmänna villkoren för abort är uppfyllda eller om det finns särskilda medicinska skäl, och fostret inte kan antas vara livsdugligt.

På senare tid har det skett en kursändring i abortfrågan, och kvinnans beslutanderätt har lyfts fram i den politiska debatten. I augusti 2024 lade regeringen fram ett förslag i Stortinget som innebär att fri abort ska vara tillåtet till utgången av vecka 18. Vidare föreslås att reduktion av antalet foster vid flerbördsgraviditet ska likställas med abort. Med andra ord ska ingreppet genomföras på begäran av kvinnan före utgången av vecka 18 utan prövning av en medicinsk nämnd. Antalet abortnämnder föreslås därför att minskas från 23 nämnder idag till högst tio nämnder.

Normalt är det den gravida kvinnan som söker medicinsk hjälp för abort, men som följer av 4§ har föräldrarna eller förmyndaren till den som inte har fyllt 16 år eller som har en intellektuell funktionsnedsättning rätt att uttala sig i ärendet såvida inte särskilda skäl talar emot det. Vid intellektuell funktionsnedsättning kan förmyndaren i allvarliga fall kräva att få avlämna ett yttrande om huruvida aborten bör genomföras. Kvinnans samtycke ska inhämtas i så måtto att hon förstår innebörden av ingreppet.

Sjukvårdspersonal kan enligt en särskild föreskrift vägra att utföra eller bistå vid abort. Vården ska enligt 14§ organiseras så att rätten till abort säkerställs med hänsyn till vårdpersonalens religions och samvetsfrihet. I förslaget till lagändringar stärks reservationsrätten på så sätt att religions och samvetsfriheten blir stadfäst i lagen om abort. För den som är bosatt i Norge tillhandahåller regionerna kostnadsfri abort vid sjukhus och i annat fall kan kostnaderna täckas av en socialförsäkring om det finns avtal med det berörda landet.

1.5 Frankrike

I den femte franska republikens konstitution förankrades den 8 mars 2024 kvinnans frihet att göra abort i enlighet med lag. I förarbetena till grundlagsändringen framgår att åtgärden var ett direkt svar på domen i det ovan nämnda målet *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health et al. v. Jackson Women's Health Organisation et al.*, som USA:s Högsta domstol förmedlade den 24 juni 2022. I nationalförsamlingen antogs 2022 förslaget att grundlagsfästa en rätt till abort i artikel 66, under titel VIII, som stadgar att den enskildes frihet ska skyddas av rättsväsendet enligt lag. För att undvika att frågan skulle bli föremål för en folkomröstning, utnyttjade dock presidenten sin möjlighet enligt artikel 10, under titel II, att återförvisa ärendet till parlamentet. I februari 2023 föreslog Senaten att det genom ett tillägg till artikel 34, under titel V – som rör fördelningen av normgivningsmakt mellan parlamentet och regeringen – skulle grundlagsfästas att villkoren för utövandet av en kvinnas rätt till att frivilligt avbryta ett havandeskap ska fastställas i lag. I den fortsatta

behandlingen av ärendet kom dock rättigheten att förvandlas till en frihet för kvinnan. Till följd av revisionen i februari 2024, stadgas det i artikel 34 att förutsättningarna för att utöva den frihet att frivilligt avbryta en graviditet som garanteras en kvinna, följer av lag.

Möjligheterna till abort regleras huvudsakligen i Code de la santé public (folkhälsolagen) och närmare bestämt i del 2, bok 2, titel 1, kapitel 2, artiklarna L2212-1 – L2212-11. Genom en ändring av lagens artikel L2212-1 i februari 2020, utvidgades möjligheten att avbryta en graviditet utan särskilda skäl från utgången av vecka 12 till utgången av vecka 14. Vidare utsträcker tiden då det är tillåtet att påbörja en abort genom medicinering från graviditetens femte till sjunde vecka till följd av ett dekret i februari 2022.

Hälso- och sjukvårdspersonal är skyldig att tillhandahålla information om möjligheterna till abort i den utsträckning som det kan krävas av dem och enligt de yrkesetiska reglerna som finns på området. Förutom läkare får barnmorskor utföra aborter genom medicinering och kirurgiska ingrepp på en vårdinrättning. Abort på grund av medicinska skäl får dock endast utföras av läkare. På begäran sker konsultation med läkare eller barnmorska innan kvinnan beslutar att avbryta graviditeten. Rådgivningen syftar till att ge hjälp och råd utan krav på att fostrets perspektiv beaktas. Om kvinnan förnyar sin begäran om abort efter konsultation måste hon bekräfta det skriftligen. Samma läkare eller barnmorska som har konsulterats kan utföra aborten om så önskas. Alla vårdinrättningar som får utföra aborter måste informera om preventivmedel efter ingreppet.

I folkhälsolagens följande kapitel regleras möjligheterna till abort efter vecka 14 av medicinska skäl. Om två läkare som ingår i en multidisciplinär nämnd intygar att en fortsatt graviditet skulle innebära fara för den havandes liv eller kunna vara till allvarlig skada för kvinnans hälsa, eller om det föreligger en allvarlig risk för fosterskada, är en abort tillåten utan tidsgräns enligt artikel L2213-1. Vid flerbördsgraviditet är det tillåtet med en reducering av foster till utgången av vecka 12 om två läkare i en multidisciplinär nämnd anser att det är medicinskt berättigat.

Även om utgångspunkten är att den havande avgör om en ansökan om abort ska lämnas in eller fullföljas gäller allmänna principer om rättskapacitet och krav på juridiska företrädare. Om kvinnan är minderårig är konsultation obligatorisk och ett samrådsintyg krävs för abort. På begäran ska inte den minderårigas föräldrar eller vårdnadshavare informeras om ansökan om abort, men det måste finnas en vuxen kontaktperson som anges i det ovan nämnda samrådsintyget.

Sjukvårdspersonal kan vägra att utföra eller bistå vid en abort men då ska detta meddelas utan onödigt dröjsmål och den havande ska få information om var aborten kan genomföras. Reservationsrätten gäller dock vid en privat vårdinrättning endast om det finns alternativ vård att tillgå. Om den havande bor i Frankrike täcks kostnaderna för att avbryta en graviditet normalt av en sjukförsäkring och för andra EU-medborgare gäller den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystemen. Under konstitutionens sjätte titel finns allmänna bestämmelser om relationen till internationell rätt. Som ovan nämnts har europarättens källor följaktligen ofta direkt effekt i det franska rättssystemet.

1.6 Irland

I den suveräna och oberoende republiken Éire har den katolska kyrkan traditionellt haft en stark ställning. I konstitutionens ingress framhålls att det iriska folket ödmjukt erkänner

förpliktelserna mot den gudomlige Herren, Jesus Kristus, som har gett förfäderna stöd under århundraden av prövningar. Naturligtvis är detta en viktig utgångspunkt för att förstå den irländska hållningen i abortfrågan. När det gäller grundläggande rättigheter tar bestämmelserna i artiklarna 40–45 sikte på medborgarnas rättigheter och statens skyldigheter att säkerställa vissa individuella intressen. Artikel 41 uppställer krav på att staten värnar om kärnfamiljen som utgör grunden för samhället och enligt artikel 44 erkänns religions- och samvetsfriheten inom ramarna för allmän ordning. Även personer som varaktigt bor i Irland, eller som bara uppehåller sig i landet utan att vara medborgare, åtnjuter grundläggande rättigheter och inte annat i enlighet med internationell rätt. Artikel 29 verifierar Irlands folkrättsliga förpliktelser och grundlagsfäster EU medlemskapet vilket innebär att Europarättens källor ofta har direkt effekt i det iriska rättssystemet.

Traditionellt har Irland haft en mycket stram hållning i abortfrågan och flera mål inför Europadomstolen har rört svårigheterna att lagligen få medicinsk vård för att avsluta en graviditet. Sedan 2019 är det möjligt att avbryta en graviditet utan särskilda skäl intill utgången av den tolfte veckan. Enligt artikel 12 i 2018 års lag nr 597, Helath – Termination of Pregnancy – Act, (lagen om avbruten graviditet) får en läkare avbryta graviditeten efter att ha undersökt den gravida och i god tro kommit fram till en rimlig uppfattning att graviditeten inte har överskridit 12 veckor. I så fall måste läkaren utfärda ett intyg där uppfattningen bekräftas, och aborten är sedan tillåten endast efter tre dagars betänketid och om inte de 12 veckorna då kan anses ha överskridits. Även om det inte uppställs något krav på konsultation innan läkarundersökningen så framhålls möjligheten till kostnadsfri rådgivning via telefon eller på godkänd vårdinrättning i sjukvårdsupplysningen. Såväl kirurgisk abort som abort genom medicinering är tillåtet i irländsk rätt. Av lagtexten framgår att medicinering är den huvudsakliga metoden för att avbryta en graviditet.

Då graviditetens 12 första veckor uppskattningsvis har förlöpt finns möjlighet till abort enligt artiklarna 9–11 i lagen om avbruten graviditet, om fortsatt graviditet skulle innebära en allvarlig hälsorisk eller fara för den havandes liv och fostret inte kan anses vara livsdueligt utanför livmodern. Vidare är abort tillåten om fostret inte bedöms kunna leva mer än en månad efter födseln. Normalt ska dessa bedömningar göras av två läkare varav den ena ska vara obstetiker, men om faran för den havandes liv eller hälsa är omedelbar kan det räcka med en läkares bedömning.

Enligt artikel 22 kan sjukvårdspersonal vägra att genomföra eller bistå vid en abort av samvetsskäl under förutsättning att den havande utan dröjsmål hänvisas till en vårdinrättning som kan genomföra aborten, och det inte föreligger en omedelbar fara för den havandes liv eller hälsa. Om någon annan än den havande avslutar eller försöka avsluta ett fosters liv utan stöd i lagen är det enligt artikel 23 ett brott som kan rendera i allt ifrån höga böter och till fängelse i upp till 14 år. Eftersom det inte finns någon samlad strafflag i irländsk rätt regleras detta alltså i lagen om avbruten graviditet.

I lagen om avbruten graviditet finns inga särskilda bestämmelser om vad som gäller vid en flerbördsgraviditet. I lagen sägs heller inget om rättskapacitet. Enligt sjukvårdsupplysningen bör dock den som är under 18 år ha en vuxen stödperson och under 16 år kan abort utföras utan stödperson endast om graviditeten utgör en allvarlig hälsorisk eller fara för den havandes liv. Även om utgångspunkten är att den havande avgör om en ansökan om abort ska lämnas in eller fullföljas gäller i övrigt allmänna principer om rättskapacitet och krav på juridiska företrädare. För den som bor i Irland kan abort genomföras utan kostnad vid en godkänd

vårdinrättning. För andra EU-medborgare gäller den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystemen.

1.7 Italien

I en inledande del av den demokratiska republiken Italiens konstitution återfinns grundläggande principer såsom människovärdighet, likabehandling och religionsfrihet. Även om den katolska kyrkan är skild från staten, har den en särskild ställning i samhället. I konstitutionens del 1 regleras olika typer av relationer som antar formen av rättigheter. Under titel 1 behandlas medborgerliga relationer och särskilt skyddet för individens frihet. Under titel 2 regleras sociala relationer vilket innebär att exempelvis rätten till familjeliv grundlagsfästs. Enligt artikel 32 under titel 2 ska republiken säkerställa individens rätt till sjukvård som är gratis för de behövande samt individens frihet från påtvingad behandling utan särskilt lagstöd. Under titel 3 finns bestämmelser om ekonomiska relationer och i titel 4 om politiska relationer. Principerna och bestämmelserna i titel 1 och 2 är utgångspunkterna för reglering av abort. I förteckningen över grundläggande principer fastställs i artiklarna 10–11 att den italienska rättsordningen ska anpassas till landets internationella åtaganden och medan EKMR-systemets direkta effekt ej behöver närmare förklaring preciseras EU-rättens genomslag i artiklarna 97 och 117.

Reglerna om abort återfinns huvudsakligen i 1978 års lag Nr. 194 som ingår i den civilrättsliga kodificeringen Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, del 1, 2 maj 1978, No. 140 s. 3642–3646, som benämns Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza (lagen om socialt skydd för moderskapet och om frivilligt avbrytande av havandeskap). I lagens första artikel fastställs att staten ska garantera en ansvarsfull familjeplanering och moderskapets samhälleliga betydelse, samt skydda det mänskliga livet från och med dess början. I artikel 4 fastställs att den gravida kan välja att avsluta havandeskapet till och med dag 90 om graviditeten, förlösningen eller moderskapet skulle kunna innebära en allvarlig fara för kvinnans fysiska eller psykiska hälsa med beaktande av medicinska, ekonomiska, sociala och familjemässiga förhållanden, omständigheterna vid befruktningen, eller en allvarlig risk för fosterskada. Medicinsk abort får påbörjas till och med vecka 9 för att tiden för aborten inte ska överskridas. Efter utgången av de 90 dagarna kan havandeskapet enligt artiklarna 6–7 avbrytas endast om den fortsatta graviditeten utgör en fara för den havandes liv eller för en allvarlig fosterskada.

Även om den havande vill avbryta havandeskapet under de första 90 dagarna ska kvinnan vända sig till ett familjerådgivningscentrum i regionen som har auktoriserats i enlighet med en lag från 1975. Om den sjukvårdsutbildade rådgivaren inte finner det nödvändigt att genomföra aborten ska ett formulär fyllas i där det framgår att den havande har fått rådgivning. Först sju dagar därefter kan en abort genomföras mot uppvisande av dokumentet vid en annan auktoriserad sjukvårdsinrättning. I praktiken har det varit svårt i vissa regioner att ens få tid för rådgivning. I flera artiklar som har publicerats på senare tid framhålls även att sjukvårdspersonal i Italien ofta utöver rätten att slippa att utföra eller bistå vid abort av religions- eller samvetsskäl. Abort får under inga omständigheter ses som ett preventivmedel och i lagen om socialt skydd för moderskapet och om frivilligt avbrytande av havandeskap ges ansvarig minister möjlighet att begränsa antalet tillåtna aborter vid en vårdinrättning till en andel av de kirurgiska ingreppen. Italien brottas med de snabbast avtagande nativitetstalen i Europa och en åldrande befolkning. Till följd av svårigheterna att lagligen avbryta en graviditet har skarp kritik riktats mot Italien baserad på FN:s konvention från 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Genom beslut i den italienska Senaten i

april 2024 efter påtryckning av kvinnorrättsgrupper blev det dock möjligt för icke sjukvårdsutbildade sex- och samlevnadsexperter att ge råd och godkänna abort.

I den nämnda lagstiftningen finns inga särskilda bestämmelser om den havandes bristande rättskapacitet. I ljuset av lagens krav på att den gravida förstår innebörden av sitt beslut är ringa ålder och förståndsnedläggning försvårande omständigheter som får hanteras enligt läkaretska normer och allmänna principer om rättskapacitet och krav på juridiska företrädare. Läkaren har att göra en bedömning eventuellt genom att inhämta upplysningar från företrädare. För den som bor i Italien kan abort utföras utan kostnad vid en godkänd offentlig sjukvårdsinrättning. För andra EU-medborgare gäller den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystem.

1.8 Nederländerna

I första kapitlet i den konstitutionella monarkin Nederländernas grundlag återfinns en rättighetskatalog. När det gäller abort är särskilt bestämmelserna om rätten till religions- och samvetsfrihet i artikel 6, rätten till privatliv i artikel 10, och rätten till personlig frihet i artikel 15 relevanta. Utgångspunkten för regleringen av abort i nederländsk rätt är att åtgärder som innebär att en graviditet avbryts kan undantas från straffbarhet enligt strafflagen. Enligt artikel 296(1) i strafflagen ska den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet ger den havande en behandling som kan leda till att graviditeten avbryts dömas till fängelse i fyra till sex år. Om den havande avlider till följd av behandlingen kan fängelsestraffet enligt artiklarna 296(2–4) bli ännu längre och om brottet begås utan personens samtycke finns fängelse upp till 15 år i straffskalan. Enligt artikel 296(5) är brottet som avses i den första paragrafen inte straffbart om behandlingen utförs av en läkare på sjukhus eller klinik där en sådan behandling får utföras enligt lag. Av artiklarna 82a och 289 i strafflagen följer dock att den som berövar fostret livet vid födseln gör sig skyldig till mord eftersom fostret då normalt anses kunna leva utanför moderns kropp.

I riktlinjerna för åtalsbeslut rörande sena graviditetsavbrott (2017A003) preciseras att åtal kan underlåtas om graviditeten i enlighet med artikel 296(5) avbryts innan utgången av den 24 veckan. I nederländsk rätt anses fostret nämligen kunna leva utanför modern först efter så lång tid. Eftersom fostrets möjlighet att klara sig utanför livmodern varierar undviker dock läkare enligt den nederländska sjukvårdsupplysningen oftast att avsluta en graviditet efter den 22 veckan. Hursomhelst är en abort straffbefriad efter utgången av vecka 24 endast om läkaren kan övertyga en bedömningskommitté att det föreligger skäl såsom risk för allvarlig fosterskada eller fara för den havandes liv eller hälsa enligt Regeling beoordelingscommissie late zwangerschapsafbreking en levensbeënding bij pasgeborenen en kinderen 1–12 jaar (förordningen om bedömningskommittén för sent avbruten graviditet och eutanasi av nyfödda och barn mellan 1–12 år) som senast uppdaterades i januari 2024. Regleringen måste även ses i ljuset av Nederländernas hållning i den allmänna debatten om aktiv dödshjälp. Om barnets lidande bedöms vara oacceptabelt och uppfattningen delas av minst två behöriga läkare i bedömningskommittén kan föräldrarna godkänna eutanasi från födseln till det att barnet har egen rättskapacitet. Vid avbruten graviditet efter vecka 24 uppställs i stort sett samma krav vad avser fostrets diagnos, men i denna situation kan även den havandes psykiska och fysiska hälsa tas i beaktande.

Förfarandet i samband med abort preciseras i De Wet Afbreking Zwangerchap (lagen om avbrytande av havandeskap) och i De Wet Geneeskundige Behandeling Overeenskomst (lagen om avtalsenlig sjukvård). Lagen om avbrytande av havandeskap innehåller närmare

bestämmelser om vad som krävs för att en abort ska anses vara laglig innan utgången av vecka 24. I lagen uppställs närmare bestämt krav på läkarrådgivning som syftar till att den havande ska ta ett ansvarsfullt och genomtänkt beslut först efter en viss betänketid. Till följd av en översyn av lagen är sedan 1 januari 2023 betänketiden flexibel och kan vara 0 dagar. Även om läkares godkännande krävs för att avbryta en graviditet har dessutom intyget närmast blivit en formalitet för att uppdatera sjukvårdsregistret. I enlighet med artikel 6 i den nederländska grundlagen kan sjukvårdspersonal vägra att utföra eller bistå vid en abort av samvetsskäl.

I praktiken kan regler naturligtvis tillämpas mer eller mindre strikt och de nederländska sjukvårdsinrättningarna har ofta en mer tillåtande hållning än vad regelverket förespeglar. Statistisk som är tillgänglig på internet visar att många tyska medborgare gör abort i Nederländerna. För den som bor eller arbetar i Nederländerna är abort vid en godkänt sjukvårdsinrättning kostnadsfri antingen genom direkt subvention av kliniker eller genom sjukförsäkring. För andra EU medborgare gäller den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystem.

I den nämnda lagstiftningen finns inga särskilda bestämmelser om den havandes bristande rättskapacitet. I ljuset av lagens krav på att den gravida förstår innebörden av sitt beslut är ringa ålder och intellektuell funktionsnedsättning försvärande omständigheter som får hanteras enligt läkarets regler. Läkaren har att göra en bedömning eventuellt genom att inhämta upplysningar från företrädare. Europarättens källor har ofta direkt effekt i nederländsk rätt på sätt som ovan angivits.

1.9 Polen

I artiklarna 30–32 i republiken Polens konstitution grundlagsfästs individens inneboende och oförtytliga värdighet och frihet samt en skyldighet för staten att skydda människovärdets okränkbarhet. Även om det råder religionsfrihet i Polen och vikten av att separera kyrkan från staten understryks har i enlighet med artikel 25 den katolska kyrkan en mycket stark ställning i landet. I 1993-års Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (lagen om familjeplanering, skydd av människofostret och villkor för att tillåta abort) anges som utgångspunkt i artikel 1 att rätten till liv ska skyddas även i prenatalfasen. I artikel 2 preciseras samhällets ansvar för att ge den havande vård och stöd under graviditeten. Ursprungligen fanns möjlighet till abort bland annat om det förelåg risk för fosterskada. I domen av den 22 oktober 2020 som berördes inledningsvis i samband med diskussionen om EKMR, förklarade dock den polska författningsdomstolen att möjligheten att hindra födseln av ett barn med fosterskada inte är till gagn för värden. Eftersom inga rättigheter eller friheter kan väga tyngre än människovärdet ansågs bestämmelsen vara grundlagsstridig. Sedan en lagändring 2022 gäller enligt artikel 4 att abort endast kan utföras av en läkare om graviditeten utgör ett hot mot den havandes liv eller hälsa eller följer av en olaglig handling. I den första situationen kan aborten utföras vid sjukhus innan fostret kan leva utanför livmodern. I den andra situationen kan graviditeten avbrytas intill utgången av vecka 12 och aborten kan genomföras även av en läkare vid en godkänd privat vårdinrättning som inte är ett sjukhus.

Enligt lagens artikel 4.4 krävs att den havande skriftligen samtycker för att graviditeten ska få genomföras. Vidare krävs ett samrådsintyg av en läkare som inte utför aborten samt tre dagars betänketid. Om den havande är minderårig eller lider av en allvarlig intellektuell funktionsnedsättning krävs medgivande av en juridisk företrädare även om den som är över

13 år alltid måste samtycka till ingreppet efter bästa förmåga. Om företrädaren inte stödjer en ansökan om abort, kan en förmynderskapsdomstol besluta i ärendet. Ett beslut av den domstolen krävs alltid om den havande inte har fyllt 13 år. I Polen är abort genom medicinering förbjudet vilket följer redan av grunderna för abort. I den polska lagen finns inga särskilda bestämmelser om vad som gäller vid en flerbördsgraviditet. För personer med polsk sjukförsäkring är laglig abort kostnadsfri vid ett allmänt sjukhus och för andra EU-medborgare gäller den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystemen.

Av artiklarna 87–94 i den polska konstitutionen framgår att den polska rättsordningen ska anpassas till internationella överenskommelser och mellanstatliga samarbeten utan närmare precisering. Följaktligen ska Europarättens källor ofta ha direkt effekt även i det polska rättssystemet. Under den förra regeringens mandatperiod fastställde dock såväl EU-domstolen som Europadomstolen att rättsutvecklingen i landet var i strid mot ett flertal grundläggande rättigheter. Särskilt tillsättningen och avsättningen av domare har varit föremål för övernationella domar. Medan abortfrågan inte har behandlats av EU-domstolen förklarade som ovan nämnts Europadomstolen i målet *M. L. v. Poland (Appl. No. 40119/21)* att det plötsligt ändrade rättsläget i Polen avseende möjligheten till abort stred mot landets förpliktelse att skydda privat- och familjeliv enligt artikel 8 i EKMR. I en rättsstat krävs att lagstiftningen tillämpas med ett visst mått av förutsebarhet. Vidare följer det av Europadomstolens praxis att abort ska vara möjligt om graviditeten innebär en fara för kvinnans liv eller hälsa

På grund av den begränsade möjligheten att lagligen avbryta en graviditet ökar för närvarande antalet illegala aborter i Polen. I alla tider har det funnits så kallade ”änglamakerskor” och i modern tappning distribuerar de abortpiller. I några uppmärksammade mål har polska domstolar på senare tid dömt personer till samhällstjänst och fängelsestraff för medhjälp till abort trots att de havande varit utsatta för våld i hemmet och omständigheterna i övrigt varit sådana att den havandes psykiska hälsa har satts på spel. Som nämnts, har enskilda personer dessutom försökt anhängiggöra mål vid Europadomstolen för att ogiltigförklara lagen om familjeplanering, skydd av människofostret och villkor för att tillåta abort. Men då *actio popularis* inte accepteras, kan domstolen inte pröva giltigheten av nationell lagstiftning som sådan. För att inte åsidosätta de demokratiska processerna kan bara mål som rör situationer där enskilda har drabbats av rättstillämpningen tas upp till prövning, men möjligheten har utvidgats då grupper av personer som är direkt berörda av en normativ åtgärd eller underlåtelse kan få talerätt.

1.10 Slovakien

Republiken Slovakiens konstitution inleds med en påminnelse om det andliga arvet efter den bysantiska munken Sankt Kyrillos och hans bror Methodius som utarbetade teckensystemet för kyrkslaviska. I den ortodoxa katolicismen som har en mer fatalistisk hållning till livet än den romersk-katolska kyrkan anses abort vara i strid mot en naturlig process som leder till mänskligt liv. I konstitutionens första artikel grundlagsfästs dock att den suveräna och demokratiska republiken bygger på rättsstatsprincipen och inte är bunden av någon annan ideologi eller religion. I artikelns andra paragraf framhålls att den Slovakiska republiken erkänner de förpliktelser som följer av landets internationella avtal och landets internationella åtaganden i övrigt. Vidare förankras i artikel 7 att beslutanderätt får överföras till EU och i artikel 120 preciseras att den slovakiska regeringen får utfärda förordningar för att verkställa unionsrättsliga åtgärder. Följaktligen ska Europarättens källor ofta ha direkt effekt i den slovakiska rättsordningen.

Liksom i många andra länder i det forna östblocket tilläts abort i Tjeckoslovakien utan särskilda skäl redan 1957 även om den havandes beslutanderätt kringskars av läkarbedömningar. 1986 blev det tillåtet att avbryta en graviditet utan läkarbeslut till utgången av vecka 12. Trots ett förbud mot "abortturism" avbröts enligt den statistik som finns att tillgå på internet 40 graviditeter per 100 nyfödda barn i landet i slutet av 1980-talet, men läget har sedan dess normaliserats. I och med att Slovakien blev ett självständigt land omvandlades 1993 lag nr 73/1986 Zákon o umelom prerušení tehotenstva (lagen om avbrytande av graviditet) till slovakisk lagstiftning. Även om reglerna har uppdaterats vid flera tillfällen består abortlagens grundstruktur från 1986. Av 4§ i lagen om avbrytande av graviditet följer således att havandeskapet kan avbrytas innan utgången av vecka 12 om den havande begär det och inga hälsoskäl talar emot ett sådant ingrepp. Efter utgången av vecka 12 kan graviditeten enligt 5§ avbrytas om den fortsatta graviditeten innebär en fara för den havandes liv eller hälsa, eller om fostret har en genetisk defekt. I en bilaga till lagen fanns tidigare en regel om att abort var berättigad av medicinska skäl om kvinnan var över 40 år men den togs bort genom ett dekret utfärdat av Slovakiens regering 2021.

Ansökan om att göra abort framställs skriftligen av den havande till en behörig vårdinrättning som tillhandahåller familjerådgivning innan remittering sker till ett sjukhus efter ett par dagars betänketid. Den konsulterade läkaren meddelar vilken vårdinrättning den havande ska vända sig till och således behövs inga särskrivningar om rätten att vägra att utföra eller bistå vid abort av samvetsskäl. I lagen finns inga regler om rättskapacitet så om den havande är minderårig eller lider av en allvarlig förståndsnedsättning torde medgivande av juridisk företrädare normalt krävas. Om en läkare avråder från abort, särskilt i situationer som regleras i 5§, kan beslutet överklagas inom tre dagar och överprövas av två läkare varav den ena ska vara obstetrik eller gynekolog. Till följd av att de slovakiska hälsovårdsmyndigheterna inte godkänner de mediciner som används vid medicinska aborter kan en graviditet avbrytas endast genom ett kirurgiskt ingrepp. I samband med 2020-års översyn av lagen om avbrytande av graviditet framfördes förslag om att en särskild bestämmelse om möjlighet till medicinsk abort skulle införa i en ny 5a§. Enligt den rapport som publicerades av Slovakiens centrum för mänskliga rättigheter 2021 röstade en överväldigande majoritet i parlamentet emot förslaget trots rekommendationer från Världshälsoorganisationen.

I Slovakien finns en växande opinion mot en liberal tillämpning av abortlagstiftningen och i den nuvarande regeringens valmanifest uttalas en målsättning att ytterligare minska antalet aborter i landet. I 2021 års proposition föreslogs att omfattande medicinska undersökningar skulle föregå en abort men med en rösts övervikt beslutade det slovakiska parlamentet att inte onödigt försvara processen. Vidare är frågan om "abortturism" återkommande i den slovenska debatten om abortreglering. I 10§ lagen om avbrytande av graviditet finns ett uttryckligt förbud mot att utföra en abort utan särskilda medicinska skäl på begäran av en utländsk kvinna som vistas tillfälligt i landet. För närvarande diskuteras huruvida ukrainska kvinnor på flykt i landet utan permanent uppehållstillstånd ska förvägras abort även då graviditeten följer av sexuella övergrepp i stridszoner. I 11§ lagen om avbrytande av graviditet föreskrivs att kostnaderna för slovakiska kvinnor att göra abort ska fastställas genom en särskild förordning och enligt de nuvarande reglerna är en abort av medicinska skäl kostnadsfri och ingreppet kostar annars mellan 250–500 euro. Enligt en särskild förordning regleras antalet utländska kvinnor som kan få abort mot betalning. En utländsk kvinna som är bosatt i landet ska betala en högra avgift än den som landets medborgare betalar. EU-

medborgare omfattas dock av den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystemen.

1.11 Tyskland

I ingressen till den federala republiken Tysklands grundlag sägs att landet utgör en del av ett enat Europa. Grundlagen inleds med ett kapitel om grundläggande rättigheter som alltid måste beaktas. Mänskliga rättigheter ska även ligga till grund för mellanstatliga samarbeten världen över. Människovärdet är enligt artikel 1.1 okränkbar och ska respekteras och skyddas av statsmakterna. Enligt artikel 2.2 har varje person inom jurisdiktionen en okränkbar rätt till liv och fysisk integritet som endast kan begränsas i lag om det är nödvändigt för att säkerställa andra tvingande hänsyn.

Tidigare var den närmast absoluta rätten till liv utgångspunkten för den västtyska regleringen av abort. I målet *39 BVerfGE 1 (1975) (Abortion I)*, förklarade Bundesverfassungsgericht (den Federal författningsdomstolen) att rätten till liv omfattar även det ofödda fostrets rätt att leva i ljuset av att människovärdet är grunden för samhällsbygget och säkerställs i grundlagens första bestämmelse. Två år efter det att USA:s Högst domstol meddelade domen i det ovan nämnda målet *Roe v. Wade* förklarade alltså den tyska Federal författningsdomstolen att ändringar i Strafgesetzbuch (den tyska brottsbalken) för att lätta på förbudet mot att avbryta en graviditet var grundlagsstridiga. Såväl den gravida kvinnan som sjukvårdspersonal och andra personer som utför eller bistår vid en abort kan alltiämt dömas till ansvar i enlighet med 218§ i den tyska brottsbalken. 1976 förtydligades dock i 218a§ att den som har gjort sig skyldig till brottet abort kunde befrias från straffrättsliga påföljd om åtgärden kunde berättigas av en medicinsk indikation om allvarlig fara för personens fysiska eller psykiska hälsa; en indikation om allvarlig fosterskada; en kriminologisk indikation om våldtäkt eller sexuella övergrepp; eller en social indikation om att den havande skulle kunna försättas i ett nödläge om graviditeten fullföljdes. Olika tidsgränser gällde för möjligheten till abort beroende på vilken indikation som anfördes. Samtidigt fanns möjlighet till fri abort intill utgången av vecka 12 i den östtyska lagstiftningen.

Till följd av den tyska återförening antogs 1992 en federal graviditets- och familjestödslag, BGBI. I S. 1398, som legaliserade abort efter samråd med vårdpersonal innan utgången av den tolfte veckan. Lagstiftningens grundlagsenlighet ifrågasattes dock av den Bayeriska landsregeringen och i målet *88 BVerfGE 203 (1993) (Abortion II)* ogiltigförklarade den Federal författningsdomstolen reglerna. Skyddet för det ofödda livet skulle upprätthållas enligt den tyska brottsbalkens 218§ även mot den havandes vilja om så krävdes i avsaknad av en erforderlig medicinsk eller etisk indikation. Förutom rätten till liv anfördes även rätten till familjeliv som skäl till den restriktiva hållningen. Domen var kontroversiell och faktum är att 218 – 218a §§ i brottsbalken var de enda bestämmelserna i den västtyska rätten som inte kunde accepteras av de tidigare östtyska förbundsländerna. Genom 1995 års graviditets- och familjestödsändringslag kom 218a§ i brottsbalken att ändras så att det blev möjligt att erhålla läkarintyg för att avbryta en graviditet innan utgången av den tolfte veckan. Läkarintyg kunde dock erhållas först efter omfattande konsultation och upplysning följt av tre dagars betänketid. I och med 2022 års ändringar i graviditets och familjestödslagen, som sedan 1995 benämns lagen om att förebygga och hantera graviditetskonflikter, ökade möjligheterna till laglig abort. Tillstånd från en behörig läkare krävs dock alltfört för att genomföra en abort i Tyskland.

Även om det som huvudregel alltså är brottsligt att avbryta en graviditet enligt 218§ i den nuvarande versionen av brottsbalken, anses inte den gravida kvinnan kunna åtalas för att ha försökt avbryta graviditeten. Om en olaglig abort genomförs kan den gravida kvinnan dömas till böter eller max ett års fängelse. Maxstraffet för andra personers handlingar har sänkts till böter eller fängelse i högst tre år. I särskilt allvarliga fall såsom då åtgärder vidtas i strid mot den havandes vilja eller fara för den havandes liv eller hälsa orsakas genom grov oaktsamhet, finns fängelse i sex månader till fem år i straffskalan. Vidare preciserar numera 218§ att vid provrörsbefruktning kan inte en åtgärd som vidtas innan äggets implantering i livmodern har avslutats, anses utgöra ett avbrytande av en graviditet.

Enligt 218a§ i den tyska brottsbalken tillämpas inte sanktionerna i 218§ om den gravida kvinnan har begärt abort och uppvisar ett erforderligt läkarintyg som visar att läkarvård har sökts minst tre dagar före ingreppet samt att aborten utförs av en behörig läkare och att inte mer än 12 veckor har förlöpt sedan konceptionen. Lagen om att förebygga och hantera graviditetskonflikter kräver omfattande konsultation. Om dessa krav är uppfyllda undslipper dock den gravida straff om aborten genomförs innan utgången av vecka 22 eller om den gravida var särskilt orolig vid tidpunkten då aborten genomfördes. Abort som utförs av läkare är överhuvudtaget inte olaglig om graviditeten innebär en fara för den havandes liv eller för att personens psykiska eller fysiska hälsotillstånd allvarligt försämras. Läkare kan även lagligen avbryta en graviditet som följer av våldtäkt eller ett sexuellt övergrepp.

Som följer av 219§ i brottsbalken ska rådgivningen som ges i samband med en ansökan om abort syfta till att skydda det ofödda livet och öppna upp perspektiv som säkerställer ett ansvarsfullt beslut. I samtalet ska understrykas att även fostret har en rätt till liv och att abort endast kan övervägas i extraordinära situationer då ansvaret för barnet kräver uppoffringar bortom rimliga gränser. Således ska en proportionalitetsavvägning göras. Rådgivningen får endast ges av en auktoriserad klinik och den rådgivande läkaren får ej utföra aborten. Inga särskilda rättsliga ramar gäller om personen är gravid med flera foster samtidigt, även om det kan medföra särskilda frågor i samband med läkarrådgivningen och beslutet om tillstånd. I enlighet med skyddet för samvetsfrihet och religionsfrihet i artikel 4 i den tyska grundlagen kan sjukvårdspersonal vägra att utföra eller delta i utförandet av en abort.

Även om den tyska Federala författningsdomstolen tidigare ansåg det nödvändigt att betinga effekterna av unionsrätten på grundlagsskyddet för mänskliga rättigheter, kan det inte längre råda något tvivel om att det som ovan har sagts om de europarättsliga ramarna för abort gäller även i Tyskland. Ur ett europarättsligt perspektiv har europarättens källor samma effekt i alla nationella rättsordningar. Den tyska Federala författningsdomstolen har dock vid upprepade tillfällen framhållit med särskild tydlighet att detta gäller endast så länge EU institutionerna inte vidtar åtgärder som ligger utanför deras tilldelade befogenheter (*"ultra vires"*).

På sätt och vis är det förstäligt att den tyska synen på abort som ett undantag från en straffbar gärning kan uppfattas som reaktionär och närmast obegriplig om den gravidas rättigheter är i fokus. Samtidigt måste den som ser det som en mänsklig rättighet att avbryta tillblivelsen av en människa vid någon tidpunkt byta fot och uppfatta det som ett brott att ta det ofödda barnet av daga. Eftersom mänskligt liv uppstår när en äggcell har stimulerats till delning, och har en naturlig förmåga att utvecklas till en människa, är abort ett undantag från brottet att släcka ett liv. I svensk rätt kan våld som leder till att ett foster dör utgöra en försvarande omständighet vid straffmätningen för brott mot den gravida kvinnan vilket tyder på att ett foster inte anses ha en rätt till liv som i sig är skyddsvärt. För den som sätter fostrets rätt till liv i fokus kan detta förhållningssätt helt enkelt framstå som obegripligt. Utan att

djupare analysera rättsläget kan konstateras att Europadomstolen i det ovan nämnda målet *Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland (Appl. No. 53600/20)* fäste stor vikt vid behovet av att skydda framtida generationers livsbetingelser när gruppitalan i ett miljömål beviljades. Naturligtvis har ett potentiellt framtida offer för ett dåligt klimat väldigt lite glädje av domen om han eller hon inte också har en långtgående rätt att först och främst få se dagens ljus.

I ljuset av de högt ställda kraven på att den gravida förstår konsekvenserna av sitt beslut, är ringa ålder och intellektuell funktionsnedsättning försvärande omständigheter som får hanteras enligt läkarets regler. Läkaren har att göra en helhetsbedömning, eventuellt genom att inhämta upplysningar från förmyndare. Möjligheten för en juridisk företrädare att begära en abort torde dock vara ytterst begränsad. Såväl kirurgiska ingrepp som medicinerande är tillåtet och kostar normalt under 1000 euro. Därtill kommer en kostnad för kontakten med en vårdinrättning för rådgivning och aborttillstånd. Ofta kan dock kostnaderna helt eller delvis täckas av en sjuk- eller socialförsäkring.

2023 tillsattes en utredning om möjligheterna till abort i Tyskland och måndagen den 15 april 2024 lade den oberoende kommissionen fram ett förslag som syftar till att sänka trösklarna för laglig abort. Om förslaget accepteras skulle man röra sig mot den tidigare östtyska synen på abort och som huvudregel tillåta graviditeten avbrytas under de första 12 veckor utan närmare konsultation eller krav på intyg från läkare.

1.12 Ungern

Även om den ungerska republikens grundlag inleds med "Gud välsigne ungrarna" och referenser görs till Sankt Stefan som grundade det första ungerska riket och gjorde det till en del av det kristna Europa, är religionsaspekten nedtonad och istället framhålls i ingressen målsättningen att "bevara nationens intellektuella och andliga enighet som slitits isär av stormarna under det förra seklet". I artikel B(1) sägs att Ungern ska vara en självständig nation baserad på demokrati och rättsstatsprincipen. I ett kapitel med titeln "frihet och ansvar" återfinns en rättighetskatalog och inledningsvis grundlagsfästs varje människas ocränkbare värde och statens skyldighet att skydda det. Sedan 2011 föreskrivs i kapitlets artikel II att människofostrets liv ska vara skyddat från befruktningsoönblicket. Således är utgångspunkten i ungersk rätt den rakt motsatta mot kvinnans grundlagsskyddade frihet att i enlighet med lag avbryta en graviditet ai fransk rätt.

I 1§ 1992. Évi LXXIX. törvény a magzeti élet védelméről (1992 års lag LXXIX om skydd för fosterlivet) fastställs att en äggcell anses utgöra ett mänskligt embryo från befruktningsoönblicket. Samhället ska säkerställa att fostrets utveckling och den gravida kvinnan ges tillbörligt skydd. Enligt 6–7§§ kan dock en graviditet avbrytas till utgången av vecka 12 på begäran av den havande. Begäran om abort insänds skriftligen till en legitimerad obstetriker eller gynekolog som efter en läkarundersökning som visar att inget hinder föreligger, utfärdar ett intyg om att aborten kan genomföras. Om den havande är minderårig eller lider av en allvarlig intellektuell funktionsnedsättning ska enligt 8§ medgivande av vårdnadshavare eller juridisk företrädare inhämtas i samband med undersökningen. Vårdnadshavare eller juridisk företrädare kan även framställa själva begäran om abort. Enligt 6§ är abort tillåten till utgången av vecka 18 om graviditeten medför en allvarlig fara för den gravida kvinnans hälsa, det föreligger stor risk för fosterskada, graviditeten följer av en brottslig gärning, eller den havande befinner sig i en krissituation, under förutsättning att den havande är oförmögen att ta ansvar eller senare än normalt haft möjlighet att förstå att

graviditeten påbörjats. Vidare kan graviditeten avbrytas till utgången av vecka 20 eller vid diagnostiska felbedömningar till utgången av vecka 24, om risken för att fostret lider av en genetisk defekt bedöms överstiga 50%. Abort är tillåten i Ungern utan någon specificerad tidsgräns endast om graviditeten av medicinska skäl äventyrar kvinnans liv, eller om det är stor risk för att fostret inte överlever födseln.

Till skillnad från utvecklingen i Slovakien röstade det ungerska parlamentet 2022 igenom en lagändring som i praktiken gör det svårare för den havande att fullfölja begäran om att avbryta graviditeten. Enligt 2§ ska den gravida kvinnan gå på två informationsmöten som syftar till att hitta alternativa lösningar, upplysa om innebörden av en sund livsstil och förklara riskerna med en abort. Genom en förordning som antogs 2022 måste den havande även lyssna till fostrets hjärtslag. Medicinsk abort är förbjuden och ett ingrepp måste ske vid en godkänd offentlig läkarmottagning. Att uppmana någon att avbryta graviditeten eller att agitera offentligt för abort är förbjudet. Anledningen till dessa åtgärder sägs vara en vilja att vända trenden med dalande födelsetal. 14§ i lagen om skydd för fosterlivet, stadgar att ingen som arbetar inom vården har en skyldighet att utföra eller delta i utförandet av en abort utom i situationer då graviditeten innebär att den gravida kvinnans liv är i fara.

I lagen om skydd för fosterlivet finns detaljerade bestämmelser om möjligheten till abort för icke medborgare. EU-medborgare som lagligen har vistats i landet i mer än tre månader liksom tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd och personer med flyktingstatus har rätt till abort i Ungern. I själva verket följer det av EU-direktiven som anges i lagen samt av internationella avtal. I grundlagen finns flera bestämmelser om den inhemska rättsordningens relation till internationell rätt och i det inledande kapitlet anges att normgivningsmakt kan överlätas till EU. Följaktligen ska europarättens källor ofta ha direkt effekt i den ungerska rättsordningen.

Om graviditeten avslutas av medicinska skäl täcks kostnaderna av den ungerska Försäkringskassan. I annat fall bestäms avgifterna genom förordningar och enligt uppgifter som går att hämta från internet rör det sig om belopp under 100 euro (landets valuta är fortfarande Forint). EU-medborgare omfattas av den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringssystemen.

1.13 USA

Före detta staternas federala konstitution fokuserar huvudsakligen på maktindelning och demokratisk förankring. Även om det inte finns någon uttrycklig konstitutionell rätt till privat- eller familjeliv, har USA:s Högsta domstol alltsedan förra sekelskiftet utläst en sådan rätt ur det första, fjärde, femte, nionde och fjortonde tillägget i rättighetsförklaringen beroende på omständigheterna. När det gäller abort introducerade domstolen en skyldighet för delstaterna att efter medicinsk bedömning tillåta abort utan särskilda skäl 1973 i det ovan nämnda målet *Roe v. Wade*. Målet rörde en kvinna som vid tiden för graviditeten nekats abort inom delstaten Texas jurisdiktion. I målet fästes särskild vikt vid att uppräknings av konstitutionella rättigheter enligt artikel 9 inte är uttömmande och att det enligt artikel 14 är förbjudet för delstaterna att begränsa människors frihet utan möjlighet till vederbörlig rättsprocess, samt att alla har rätt till likabehandling. Vidare avfärdade den Högsta domstolen i målet att ett foster i början av graviditeten skulle kunna anses vara en "person" som kan åtnjuta några grundläggande rättigheter. Däremot skulle friheten för den havande att avbryta graviditeten vägas mot andra intressen. Eftersom delstaten oftast inte kan hävda några samhällsintressen som väger tyngre än kvinnans frihet, skulle fri abort efter samråd med

vården som huvudregel accepteras under graviditetens första tredjedel. Under den följande tredjedelen av graviditeten, skulle abort betingas av den gravida kvinnans hälsa, och under den sista tredjedelen skulle fostrets livskraft avgöra huruvida en abort skulle tillåtas.

Som ovan nämnts förklarade USA:s högsta domstol 2022, i målet *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health et al. v. Jackson Women's Health Organisation et al.*, att det federala kravet på en möjlighet till abort under graviditetens första tredjedel i *Roe v. Wade* saknade stöd i konstitutionen. Även om *Roe v. Wade* innebar att reglerna på delstatsnivå ofta behövde ändras har det i alla år funnits en ovilja att anpassa sig efter det federala kravet på möjlighet till abort i flera delstater. Liksom i många andra frågor är det här svårt att tala om en allmän rättsuppfattning i USA. Förvisso är det sant som Domare Holmes framhöll i *Lochner v. New York 198 U.S. 45, 76 (1905)* att konstitutionen är utformad för att rymma diametralt motsatta uppfattningar och att starka åsikter om den Högsta domstolens domar inte ska förväxlas med avgörandenas konstitutionsenlighet. Samtidigt måste konstateras att tillsättningen av domare i den Högsta domstolen är av avgörande betydelse för att kunna fastställa vad som är gällande rätt i enlighet med konstitutionen.

Till följd av den Högsta domstolens beslut 2022 har flera delstater återgått till en restriktiv reglering av abort. I 14 delstater är utgångspunkten att abort är förbjudet utan medicinska skäl, i 11 delstater har abortmöjligheterna begränsats på olika sätt och i 4 delstater är det oklart om fri abort fortsatt tillåts. Samtidigt utvidgas möjligheten till abort i 10 delstater och i 11 delstater är läget i stort sett oförändrat. På federal nivå har partiledarna för både det demokratiska och det republikanska partiet uttalat sig kritiskt mot de begränsade möjligheterna till abort. Det finns dock ingen politisk möjlighet att genom ändringar i konstitutionen förmå delstaterna att säkerställa en rätt till abort utan medicinska skäl. Eftersom möjligheten till fri abort under graviditetens början ligger mer i linje med det demokratiska partiets värderingar har abortfrågan blivit strategiskt viktig. För det republikanska partiet är en övergripande målsättning att minska den federala maktsfären i landet. Domen i *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health et al. v. Jackson Women's Health Organisation et al.* måste därför ses i ljuset av att domarna som till övervägande del tillsatts av en republikansk president ville säkerställa delstaternas självbestämmanderätt. Däremot arbetar det demokratiska partiet för samsyn.

Till följd av ett beslut 2000 av den Federala livsmedels- och läkemedelsmyndighetens (FDA) får ett läkemedel som används vid medicinsk abort användas av läkare i hela USA. Vidare beslutade FDA 2016 att tillgången på läkemedlet skulle underlättas exempelvis genom möjlighet till hemleverans och som svar på ovan nämnda dom i målet *Dobbs* tilläts i januari 2023 försäljning av läkemedlet receptfritt i apotek. Strax därpå inkom organisationen Alliance for Hippocratic Medicine (AHM) med en stämningsansökan till den federala distriktsdomstolen i Texas där man ifrågasatte FDA:s behörighet att tillåta receptfri försäljning av läkemedlet. AHM klagade på att beslutet innebar att resurser måste avsättas till vård av kvinnor som använder abortmetoden i stället för till andra vårdbehövande. AHM vann målet i distriktsdomstolen och enligt domen som meddelades den 7 april 2023 är såväl godkännandet av läkemedlet 2000 som beslutet att tillåta försäljning i apotek i strid med delstatsreglerna. FDA överklagade domen, och den 16 augusti 2023 förklarade den femte domkretsens andra instans att även om beslutet från 2000 inte kan ifrågasättas på delstatsnivå var beslutet att tillåta försäljningen av läkemedlet utan föregående läkarkontakt och ordinerings förhastat och ogrundat. AHM sökte överklaga domen, men den 13 juni 2024 beslutade USA:s högsta domstol att varken alliansen eller andra intressegrupper hade talerätt

eftersom de inte kunde påvisa att de orsakats skada genom besluten. Således gäller FDA:s beslut från 2000 alltfört medan frågor om hemleverans och receptkrav återstår att besvaras.

2 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning

Inledningsvis ska sägas att rätten till domstolsprövning i frågor som rör medborgerliga rättigheter och åtal för brott, har behandlats av Europadomstolen i en mängd domar. Domarna rör förutom artikel 6 i EKMR snart sagt varje materiell konventionsrättighet eftersom rättigheter bara existerar om de kan hävdas. Förutom möjligheten att tillämpa konventionsbestämmelser direkt i nationell domstol, fastställs rätten till domstolsprövning inom unionsrättens domäner primärt i EU-stadgans artikel 47. Då uppdraget endast omfattar en beskrivning av den rätt till domstolsprövning som framgår av ländernas grundlagar görs här ingen analys av de europarättsliga aspekterna som rätten kan omfatta. Närmare bestämt handlar jämförelsen huvudsakligen om en grundlagsfäst rätt till domstolsprövning i följande länder:

- Danmark
- Finland
- Island
- Norge
- Estland
- Nederländerna
- Spanien
- Storbritannien
- Tyskland

2.1 Danmark

I den danska grundlagens 3§ fastställs fördelningen av den lagstiftande, exekutiva och dömande makten. Den dömande makten utövas endast av domstolar och domstolarna har befogenhet att pröva såväl myndighetsbeslut som kommunala beslut och lagarnas överrensstämmelse med grundlag. I grundlagens kapitel 6 återfinns bestämmelserna om den dömande makten och landets domstolsorganisation. Endast Högsta domstolen kan överpröva domar rörande gränserna för en myndighets maktutövning. Landets domstolar måste i enlighet med 64§ följa lagen, vilket vid en samläsning med befogenheten att pröva lagars grundlagsenlighet enligt 3§ leder in i välbekanta resonemang som mynnar ut i att legalitetskravet anses vara uppfyllt så länge lagarna är förenliga med grundlagen och EKMR. Domstolssystemets organisation regleras enligt 61§ genom särskild lagstiftning, men enligt staganget är det förbjudet att inrätta domstolar för att avgöra enskilda ärenden. I stadgandet förtydligas också att domstolarna ska vara oavhängiga av regering och förvaltning. Tidigare var landets domstolar underställda justitiedepartement, men 1998 inrättades ett fristående domstolsverk. I 63§ fastställs en rätt att väcka talan vid förvaltningsdomstol för att pröva om en myndighet har överskridit sin behörighet. En sådan talan får dock inte förhindra att ett myndighetsbeslut efterlevs.

Enligt 65§ ska domstolsförhandlingar så långt som möjligt vara offentliga och baseras på muntlig plädering. Av andra stycket följer att vid brottmålsförhandlingar måste nämndemän delta enligt lag. I 71§ fastställs att den personliga friheten är okränkbar och att ingen dansk medborgare får berövas friheten på grund av sin politiska eller religiösa övertygelse eller till följd av sitt etniska ursprung. I stadgandets andra stycke fastställs att frihetsberövande endast får ske med stöd i lag. När det gäller häktning, föreskrivs att den som har blivit gripen för brott måste höras av en domare inom 24 timmar. Om personen inte omedelbart kan släppas ska beslut om straffrättsligt förvar tas så snart som möjligt och senast inom tre dagar. Alternativt kan personen släppas mot ställande av säkerhet. Ingen kan hållas fortsatt häktad för en förseelse som endast kan leda till böter eller en straffavgift. Vid frihetsberövande på grunder som inte omfattas av det straffrättsliga systemet eller utlänningslagstiftningen ska en person ha möjlighet att få ärendet prövat vid en allmän domstol.

Som följer av 73§ 3st ska frågor om expropriation och ersättningens storlek kunna prövas av domstol. Skälighetsbedömningen kan hänskjutas till en specialdomstol som har inrättats för ändamålet. Det är inte att förväxla med förbudet mot att inrätta en domstol i ett visst ärende. Beslut om att upplösa politiska föreningar ska enligt 78§ kunna prövas av Högsta domstolen. Sammanfattningsvis har rätten till domstolsprövning svagt stöd i den danska grundlagen förutom då fråga är om frihetsberövande, inskränkningar i föreningsfriheten, eller egendomsskyddet.

2.2 Finland

I den finska grundlagens 3§ fastställs fördelningen av den lagstiftande, exekutiva och dömande makten. Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, som i högsta instans utgörs av Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. I övrigt regleras den dömande makten genom särskild lagstiftning. I grundlagens nionde kapitel finns närmare bestämmelser om domstolsystemets organisation. I 98§ definieras de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, och medan även specialdomstolar kan inrättas enligt lag uppställs ett förbud mot att tillfälliga domstolar inrättas. I 99§ preciseras den Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens uppgifter som prejudikatsdomstolar. I bestämmelsens andra stycke fastställs en rätt för domstolarna att föreslå lagstiftningsåtgärder. I kapitlet finns även bestämmelser om riks rätt, utnämning av domare och benådning. Enligt 104§ ska åklagarväsendet ledas av en riksåklagare som utses av landets president. I grundlagens tionde kapitel finns bestämmelser om laglighetskontroll och enligt 106§ ska en domstol ge grundlagen företräde framför en lagbestämmelse som är uppenbarligen grundlagsstridig. När det gäller grundlagsstridig författning på lägre nivå uppställs inget uppenbarhetsrekvisit.

I grundlagens 7§ som rör rätten till liv, personlig frihet och integritet föreskrivs i tredje stycket att straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol samt att lagligheten av frihetsberövanden som inte utgör en straffrättslig påföljd, ska kunna underställas domstolsprövning. Vidare ska rättigheterna för den som berövats sin frihet säkerställas genom lag. I 8§ grundlagsfästs den straffrättsliga legalitetsprincipen som innebär att en person endast får betraktas skyldig till ett brott eller dömas till ett straff om handlingen var straffbar när den utfördes.

Till skillnad från i dansk rätt finns en allmän rätt till rättsskydd inskriven i den finska grundlagens 21§. Enligt stadgandet har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av domstol eller någon annan myndighet som är behörig att

besluta i enlighet med lag. I Finland finns således en grundlagsfäst generell rätt till domstolsprövning som preciseras i lag. Beslut som gäller fysiska personers rättigheter eller skyldigheter ska på begäran av den som det rör behandlas av domstol eller ett annat rättskipningsorgan som är oavhängigt regeringsmakten. Av särskild betydelse i sammanhanget är att det i andra stycket föreskrivs att ”offentligheten vid handläggning, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.”

2.3 Island

I den isländska grundlagens artikel 2 fastställs delningen av den lagstiftande, exekutiva och dömande makten. Om presidenten frånfaller eller inte kan utföra sina sysslor ska enligt artikel 8 statministern, talmannen och den Högsta domstolens ordförande gemensamt överta ansvaret. När det gäller den dömande makten, finns inledningsvis regler om riks rätt i artiklarna 14 och 29 som vittnar om vikten som läggs i grundlagen vid den lagstiftande och exekutiva maktens ansvar. I grundlagens kapitel V återfinns tre allmänt hållna bestämmelser om den dömande makten. Enligt artikel 59 som är kapitlets första stadgande får domstolar inrättas endast genom lag. Vidare följer av artikel 60 att endast domare får avgöra om en myndighet har överskridit sin behörighet. En sådan talan får inte utgöra ett hinder för att ett myndighetsbeslut efterlevs under tiden. Domarna måste enligt artikel 61 följa lagen, och det finns ingen bestämmelse om lagprövning.

I artikel 67 fastställs att ingen ska bli berövad sin frihet utan tydligt stöd i lag. Vidare föreskrivs att den som har blivit gripen för brott måste höras av en domare snarast möjligt. Om en häktad person inte omedelbart kan släppas ska ett beslut om fortsatt häktning tas inom 24 timmar. Ingen kan hållas fortsatt häktad för en förseelse som endast kan leda till böter eller en straffavgift. Ett häktningsbeslut kan prövas i domstol och ingen får sitta häktad längre än nödvändigt. Om domaren i ett sådant mål anser att personen kan friges mot borgen ska borgens storlek anges i domen. Den som berövats friheten på annan grund än häktning ska kunna få åtgärdens laglighet prövad av domstol. Avslutningsvis ska den som finnes oriktigt ha berövats friheten tillerkännas ekonomisk ersättning.

I artikel 70 grundlagsfästs rätten till en rättvis rättegång samt till beslut av en oberoende domstol inom en rimlig tid då ärendet rör fastställandet av personens rättigheter eller skyldigheter, eller följer av ett åtal. Bestämmelsen återspeglar rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i EKMR. Som huvudregel ska enligt artikel 70 en domstolsförhandling vara offentlig, men flera grunder för undantag anges och enligt bestämmelsens sista stycke ska oskuldspresumtionen gälla.

2.4 Norge

I den norska grundlagen finns ingen specifik maktdelningsbestämmelse men i rättighetskatalogen återfinns 95§ som grundlagsfäster rätten för var och en att få sin sak avgjord av en oavhängig domstol. Därav följer att den dömande makten är separerad från den lagstiftande och exekutiva makten. Kapitel D som handlar om den dömande makten inleds med regleringen av riks rätt i 86§. Det är symptomatisk för den vikt som läggs i grundlagen vid den lagstiftande och exekutiva makten. I 95§ grundlagsfästs förutom kravet på oavhängiga domstolar att rättegången ska vara rättvis och offentlig. Därav följer att det i norsk rätt som utgångspunkt finns en generell rätt till rättvis rättegång. Med tanke på

grundlagens ordkarga reglering av den dömande makten och avsaknaden av hänvisningar till precisering i lag, kan bestämmelsen förvisso framstå som tandlös. I ljuset av hänvisningarna till internationell rätt i 115§ finns dock stöd för att rätten till rättvis rättegång åtminstone måste säkerställa de positiva förpliktelser som följer av artikel 6 i EKMR. När det gäller kravet på offentlig förhandling finns dock möjligheter till undantag inskrivna i bestämmelsen.

Enligt 89§ har norska domstolar en skyldighet att pröva om en bestämmelse strider mot grundlag eller om beslut av myndigheter är i strid mot nationell lagstiftning. Enligt 88§ och 90§ är Högsta domstolen den domstol som dömer i sista instans inom jurisdiktionen. Bestämmelser om prövningstillstånd i olika typer av ärenden kan meddelas i lag. Stadgandet har gett upphov till spänningar mellan den Högsta domstolen och Europeiska frihandelssammanslutningens domstol angående bland annat unionsrättens genomslag.

I rättighetskatalogen i kapitel E återfinns 92§ som ålägger landets myndigheter att säkerställa efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna som följer av grundlagen och internationella traktater. Enligt 94§ får ingen fängslas eller berövas sin frihet på annat sätt utan lagstöd och frihetsberövandet måste vara nödvändigt och följaktligen inte utgöra ett oproportionerligt ingrepp. Den som blivit anhållen ska snarast ställas inför rätta och den som har frihetsberövats på annat sätt kan utan onödigt dröjsmål få sin sak prövad i enlighet med närmare föreskrifter i lag. I 96§ återfinns den straffrättsliga legalitetsprincipen, oskyldighetspresumtionen och rätten till domstolsprövning för att säkerställa egendoms skydd. I grundlagens 97§ uppställs ett allmänt förbud mot retroaktiv tillämpning av lagstiftning.

2.5 Estland

Bland de allmänna utgångspunkterna i det första kapitlet i den demokratiska republiken Estlands grundlag återfinns 4§ som fastställer fördelningen av den lagstiftande, exekutiva och dömande makten. I grundlagens kapitel XII finns bestämmelserna om den dömande makten och landets domstolsorganisation. I 148§ beskrivs de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Medan specialdomstolar kan inrättas genom lag är det förbjudet att i landet inrätta tillfälliga domstolar. Enligt 146§ har domstolarna exklusiv behörighet att utöva den dömande makten i landet. Domstolarna är oavhängiga den lagstiftande och exekutiva makten och ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med grundlagen och lagstiftningsakter som har antagits av det folkvalda parlamentet. Domstolarna ska enligt 48§ kunna upplösa föreningar och politiska partier som är grundlagsstridiga. När det gäller förhållandet mellan konstitution och lag kan landets president enligt 107§ låta den Högsta domstolen pröva ett lagförslags grundlagsenlighet innan promulgering. När en lag har antagits kan Justitiekanslern enligt 142§ hänskjuta frågor om dess grundlagsenlighet. Vidare finns en allmän skyldighet till lagprövning *ex officio* enligt 152§ där det föreskrivs att varje domstol ska underlåta att tillämpa en lag eller administrativ åtgärd som är oförenlig med grundlagen och att den Högsta domstolen ska ogiltigförklara en sådan lag eller åtgärd.

I grundlagens andra kapitel återfinns en rättighetskatalog. I 15§ grundlagsfästs rätten till domstolsprövning. Var och en vars materiella rättigheter eller friheter har kränkts har rätt till domstolsprövning som inbegriper en rätt att få giltigheten av en lag eller administrativ åtgärd prövad. Enligt 20§ får ingen frihetsberövas utan lagstöd exempelvis i syfte att verkställa ett domstolsbeslut. I 21§ föreskrivs att ingen får hållas häktad i mer än 48 timmar utan domstolsbeslut och i 22§ grundlagsfästs oskuldspresumtionen innan ett slutgiltigt beslut tagits i ärendet. Kravet på offentlig domstolsförhandling med vissa undantag återfinns i 24§

tredje stycket, och enligt bestämmelsens femte stycke har var och en rätt att överklaga ett domstolsbeslut. Enligt 36§ har den som det rör rätt att överklaga ett beslut om utvisning ur landet. Varje domstol har att ogiltigförklara en lag eller administrativ åtgärd som är oförenlig med de grundläggande rättigheterna som följer av grundlagen eller som i övrigt är i strid mot konstitutionen. I det sammanhanget ska möjligheten att överlåta beslutandemakt enligt kapitel IX nämnas, och det som tidigare har sagt om effekterna av europarättens källor gäller i Estland.

2.6 Nederländerna

Även om det inte finns någon särskild bestämmelse i den nederländska konstitutionen som fastställer maktodelningsläran beskrivs den exekutiva, lagstiftande och dömande makten i skilda kapitel. Som nämnts i kapitel 1.8 inleds den nederländska konstitutionen med en rättighetskatalog. Enligt artikel 15 i katalogen har den som frihetsberövats på annat sätt än genom domstolsbeslut såsom är fallet vid häktning, rätt att begära domstolsprövning. Domstolen ska då höra klaganden inom den tidsfrist som har fastställts i lag. Om domstolen finner att frihetsberövandet saknar stöd i lag ska den häktade omedelbart frigges.

I grundlagens kapitel 6 finns bestämmelserna om den dömande makten och landets domstolsorganisation. Enligt artikel 116 ska domstolar inom rättsväsendet upprättas genom lag. I artikel 117 föreskrivs att ingen som enligt lag har rätt att få sin sak prövad i domstol får förhindras att utöva den rätten. Rätten till domstolsprövning hänger alltså på lagstiftningsåtgärder.

I artikel 112(1) stadgas att tvister rörande civila rättigheter och skyldigheter ska avgöras av domare. Av artikel 112(2) följer dock att tvister som inte är av civilrättslig karaktär kan såsom närmare förskrivs i lag avgöras antingen av landets domstolar eller av domstolar som inte ingår i domstolsorganisationen. Här kan Beneluxdomstolen som avgör marknadsrättsliga frågor i Belgien, Nederländerna och Luxemburg nämnas. Vidare fästs stor vikt i konstitutionen vid revisionsrätten som språkligt benämns domstol även om den snarast har karaktären av granskningsinstitut. Däremot ankommer det enligt artikel 113 på landets domare att avgöra brottmål. Här återfinns även kravet på att straff som innebär frihetsberövande endast får utdömas av en domstol. Enligt fjärde punkten i artikel 113 kan dock lagstiftaren reglera möjligheten att pröva mål utanför landets jurisdiktion och enligt krigslagar. Särskilda regler finns naturligtvis för de nederländska territorierna i karibiska övärlden. På samma tema kan enligt artikel 92 i konstitutionen lagstiftande, verkställande och dömande makt överlåtas till internationella institutioner om det anses vara nödvändigt. Internationella krigsförbrytartribunalen i Haag är ett exempel på en sådan kompetensöverföring.

2.7 Spanien

Spanien är en av Europas äldsta monarkier och i konstitutionens artikel 1.3 stadgas att landet en parlamentarisk monarki. I artikel 1.1 framhålls att landet är en demokrati som bygger på rättsstatsprincipen och en värdegrund av frihet, rättvisa, likabehandling och politisk mångfald. Även om det inte finns någon särskild bestämmelse i den spanska konstitutionen som fastställer maktodelningsläran preciseras den exekutiva, lagstiftande och dömande makten i skilda kapitel.

I avdelning VI finns bestämmelserna om den dömande makten och landets domstolsorganisation. Enligt artikel 117 har endast domstolar behörighet att utöva den dömande makten i landet och domstolsbehörigheten följer av grundlagsbestämmelser och lag. Domstolarna ska enligt artikel 106 säkerställa att all offentlig makt utövas i enlighet med rättsstatsprincipen. Vidare kan endast domstolar enligt artikel 22 upplösa föreningar och politiska partier. Hedersdomstolar är enligt artikel 26 förbjudna i civilsamhället och inom yrkesmässiga skran. Även om de autonoma regionerna har egna domstolar finns det bara en Högsta domstol som enligt artikel 123 har nationell jurisdiktion. Högsta domstolens jurisdiktion omfattar allatyper av ärenden förutom grundlagsfrågor, som hanteras av Författningsdomstolen. Enligt bestämmelserna i konstitutionens avdelning XI, och särskilt artikel 161, ska Författningsdomstolen först och främst pröva om lagar och förordningar är förenliga med konstitutionen. Om en annan domstol finner att en lagstiftningsakt är oförenlig med konstitutionen kan den domstolen enligt artikel 163 hänskjuta frågan om lagprövning till Författningsdomstolen. Enligt artikel 95 kan regeringen eller parlamentets kamrar begära att Författningsdomstolen ska pröva om ett internationellt avtal eller samarbete kan anses vara författningsenligt.

I konstitutionens första del återfinns en omfattande rättighetskatalog där en åtskillnad görs mellan allmängiltiga rättigheter och friheter, och medborgerliga rättigheter och skyldigheter inom jurisdiktionen. Enligt artikel 24 ska domstolarna säkerställa var och ens rätt att utöva lagstadgade rättigheter. I bestämmelsen finns utförliga skrivningar om rätten till biträde, information och oskuldspresumtionen. I artikel 25 återfinns förbudet mot retroaktiv tillämpning av straffrättsliga bestämmelser. Vidare får frihetsberövande ske endast i enlighet med artikel 17 och således på så sätt som föreskrivs i lag. Ingen får hållas häktad utan domstolsprövning under en längre period än vad som är absolut nödvändigt för att genomföra en utredning och säkra eventuell bevisning, och högst i 72 timmar. Varje spansk medborgare har enligt artikel 53 också rätt att få diskriminerande åtgärder prövade genom ett summariskt förfarande i allmän domstol eller begära prövning av rättighetsskydd vid Författningsdomstolen. Enligt artikel 10 ska rättigheterna och friheterna tolkas och tillämpas i enlighet med FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och med andra internationella åtaganden. Således gäller det som tidigare har sagt som effekterna av europarättens källor även i Spanien.

2.8 Storbritannien

Storbritannien har inte en konstitution i bemärkelsen rättsakt som antagits genom ett särskilt förfarande. I stället brukar en mängd rättsakter som reglerar typiskt sätt konstitutionella frågor och som har antagits på olika sätt alltsedan Magna Carta 1297 anses utgöra det konstitutionella ramverket. England och Wales har en huvudsakligen gemensam primärrätt och statsapparat även om Wales åtnjuter ett visst mått av autonomi i enlighet med Government of Wales Act 2006. Däremot är Nordirland och Skottland mer självständiga riksdelar och konstitutionella frågor regleras i Northern Ireland Act 1998 respektive i Scotland Act 1998. Riksdelarnas primärrättsliga ramverk har efterhand uppdaterats.

Utan att närmare beskriva de tre snåriga domstolsorganisationerna kan här nämnas att domstolsorganisationen för England och Wales regleras i Senior Courts Act 1981. Frågor om talerätt och prövningstillstånd i dessa domstolar regleras närmare i Access to Justice Act 1999 som i likhet med den svenska rättegångsbalken ligger utanför det konstitutionella regelverket. Genom Constitutional Reform Act 2005 inrättades en gemensam Högsta domstol för England och Wales, Nordirland och Skottland. The Supreme Court är sista instans i de tre

domkretsarnas civilmål. Domstolen är även sista instans i engelska, walesiska och nordirländska brottmål. Däremot har domstolen inte jurisdiktion i skotska brottmål såvida målet inte rör EKMR-systemet i enlighet med en revisionsakt som antogs 2012 och Courts Reform (Scotland) Act 2014. Genom Constitutional Reform Act 2005 fastställdes även domstolarnas oavhängighet av den verkställande makten då myndighetsintervention i enskilda domstolsärenden förbjöds.

När det gäller grundläggande rättigheter hänvisar de primära regelverken för England och Wales, Nordirland och Skottland till Human Rights Act 1998 som inlemmar EKMR i Storbritanniens rättsordning. Eftersom det inte finnes en konstitution i egentlig mening uppkommer inga frågor om normhierarki mellan författning som antas genom ett ordinärt lagstiftningsförfarande och grundlag. Vidare innehåller the Human Rights Act 1998 till skillnad mot Lag (1994:1219) som inkorporerar EKMR i svensk rätt, materiella bestämmelser som förklarar effekterna av konventionssystemet. Enligt artikel 2 ska en domstol som har att avgöra frågor som rör rättigheter i EKMR beakta Europadomstolens domar, beslut och rådgivande yttranden på området. Enligt artikel 4 kan en brittisk domstol förklara att en nationell lag är oförenlig med konventionen. För att använda en känd allegori från den Högsta domstolens avgörande i *Miller and Dos Santos (Rev 3)* [2017] UKSC 5 rörande unionsrättens genomslag, kan the Human Rights Act 1998 ses som en rörledning genom vilken konventionsbestämmelserna strömmar in i den kvasi-federala rättsordningen.

När det gäller rätten till domstolsprövning förklaras i the Human Rights Act 1998 artikel 7 att den som påstår sig vara offer för ett förvaltningsbeslut som strider mot en konventionsrättighet har rätt att väcka talan mot det offentlighetsrättsliga rättssubjektet och hävda konventionsrättigheten i behörig domstol. Om domstolen finner att förvaltningsåtgärden är oförenlig med EKMR är åtgärden enligt artikel 6 i the Human Rights Act 1998 ogiltig såvida det inte hade varit i strid mot primärlagstiftningen att besluta på ett annat sätt. Det finns alltså en gräns för domstolarnas möjlighet att i det enskilda fallet tillämpa primärlagstiftningen *contra legem*. Domstolen oms ska i ett mål som rör konventionsrättigheter däremot pröva om den specifika lagstiftningen som tillämpas i ett ärende är giltig och vid behov åsidosätt en nationell bestämmelse enligt artikel 4.

Direkt efter the Human Rights Act 1998 följer en förteckning över konventionsrättigheterna som gäller i landet. Här återfinns bland annat artikel 6 i EKMR och som nämnts ska rätten till rättvis rättegång förstas på det sätt som främst Europadomstolen har förklarat i domar, beslut och yttranden. Redan en snabb sökning i Europadomstolens databas HUDOC ger vid handen att en stor mängd avgöranden på området har rört Storbritannien. I nationell rätt finns ännu fler mål rörande det levande instrumentets genomslag från domstolarna i England, Wales, Nordirland och Skottland. Även om denna rättspraxis har en närmast konstitutionell ställning i Storbritannien skulle det gå utöver detta uppdrag att närmare utreda tillämpningen av artikel 6 i EKMR i rättsordningarna. Det finns en diskussion i det brittiska parlamentet om möjligheten att lämna konventionssystemet för att införa en egen rättighetsstadga.

2.9 Tyskland

I den tyska grundlagens kapitel I, artikel 20, som har rubriken ”konstitutionella principer – rätten till försvar” återfinns utgångspunkterna för den lagstiftande, exekutiva och dömande makten. I kapitel II som rör relationen mellan den tyska federationen och förbundsländerna grundlagsfästas tjänstemannaansvaret i artikel 34. Av stadgandet framgår att även om administrativa åtgärder vidtas i händelse av tjänstefel ska förbundsländernas allmänna

domstolar kunna pröva relaterade skadeståndsanspråk. Vidare i kapitel III – VIIIa som rör relationen mellan den lagstiftande och dömande makten, finns bestämmelser om domstolarnas uppgift att säkerställa att grundlagens ord och anda efterlevs. Exempelvis finns bestämmelser i artikel 61 om riks rätt vid den Federala konstitutionella domstolen. I artikel 97 grundlagsfästs domarnas oavhängighet och ansvar i enlighet med lag. Medan domstolar på olika nivåer inrättas genom lag förbjuds tillfälliga domstolar i artikel 101. I den tyska grundlagens artikel 103 definieras rätten till en rättvis rättegång på så sätt att 1) var och en ska ha rätt till domstolsprövning i enlighet med lag, 2) en handling är straffbar endast om den var straffbelagd enligt lag då den utfördes, och 3) ingen får straffas två gånger för samma gärning. Av särskilt intresse här är att rätten till domstolsprövning ska definieras i lag.

I grundlagens kapitel IX finns bestämmelserna om den dömande makten och landets domstolsorganisation. Enligt artikel 92, delas den dömande makten mellan den Federala författingsdomstolen, de områdesspecifika federala domstolarna som har upprättats i enlighet med artiklarna 95 och 96 i grundlagen, samt förbundsländernas domstolsorganisationer.

Rätten till domstolsprövning och undantag från denna rättighet preciseras redan i rättighetskatalogen som inleder den tyska grundlagen. Enligt artikel 10 kan rätten till privatliv inskränkas genom lag och i det sammanhanget kan rätten att få ärendet prövat av en domstol ersättas av en översyn av ett organ som utses av lagstiftaren. I artikel 12 fastställs att den som lagligen berövats friheten kan åläggas arbete av en domstol. När det gäller rätten till skydd för privat egendom sägs i grundlagens artikel 14(3) att tvist om den ersättning som enligt bestämmelsen ska utgå vid en expropriation ska prövas av en domstol. I asylärenden kan enligt artikel 16(a)(4) ett förvaltningsbeslut att inte längre bevilja en person uppehållsrätt i landet prövas av domstol endast om det råder allvarliga tvivel om beslutets lagenlighet. Vidare ska enligt artikel 18 exempelvis yttrandefriheten i allmänhet och tryckfriheten i synnerhet, egendomsskyddet och asylrätten förverkas genom domstolsbeslut om rättigheterna missbrukas. Var och en har enligt artikel 19(4) rätt till domstolsprövning av myndighetsåtgärder som kan vara i strid med grundläggande rättigheter förutom då ett organ har utsetts av lagstiftaren i enlighet med artikel 10 för att istället för domstol pröva inskränkningar i rätten till privatliv.

Även om det som utgångspunkt finns en rätt till domstolsprövning, ges lagstiftaren i flera avseenden möjlighet att närmare definiera och begränsa denna rätt. Således framstår grundlagsskyddet för rätten till domstolsprövning som svagt förutom vid myndighetsbeslut som är i strid med grundläggande rättigheter och avseende rätten till ersättning vid expropriation. Samtidigt ska framhållas att grundlagen ska tolkas i ljuset av internationella åtaganden. Relationen till unionsrätten är särskilt reglerad och vidare förklarad av den Federala författingsdomstolen.

3 Internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering

Skyddet mot diskriminering eller omvänt rätten till likabehandling kan röra en mängd olika företeelser. Ur ett statsrättsligt perspektiv rör frågan om diskriminering i vad mån medborgarskap, hemvist och uppehållsrätt kan medföra möjligheter, rättigheter och skyldigheter som inte tillkommer andra som befinner sig i landet. Naturligtvis finns en

särskild relation mellan medborgaren och landets offentligrättsliga rättssubjekt. Då andra som befinner sig i landet inte är i samma situation kan olika behandling berättigas. Exempelvis har inte alla som råkar vara i landet vid tiden för ett parlamentsval rätt att rösta. Däremot kan olika behandling av människor i landet på andra grunder än medborgarens relation till statsmakterna sällan rättfärdigast. Diskriminering på grund av kön, religion, ålder, sexuell läggning och så vidare är som utgångspunkt oförenligt med såväl EKMR som unionsrätten oavsett individens rättsliga status i landet. Då uppdraget endast omfattar en beskrivning av det skydd mot diskriminering som framgår av ländernas grundlagar görs här ingen analys av de europarättsliga aspekterna av skyddet. Närmare bestämt handlar jämförelsen om diskrimineringsförbudet i de följande länderna:

- Danmark
- Finland
- Island
- Norge
- Estland
- Nederländerna
- Spanien
- Storbritannien
- Tyskland

3.1 Danmark

I den danska grundlagens sjunde och åttonde kapitel finns bestämmelser till skydd för medborgerliga rättigheter som dock i vissa avseenden utsträcks till alla som befinner sig inom jurisdiktionen. I kapitel 7 som rör statskyrkan och religionsfriheten grundlagsfästs att endast danska medborgare har rätt att bilda församlingar och utöva sin tro så länge det inte strider mot moral och allmän ordning. Ingen är dock skyldig att delta i utövandet av en annan religion än den egna. I kapitel 8 som handlar om medborgarnas civila rättigheter och skyldigheter i vidare bemärkelse sägs i 71§ först meningen att den personliga friheten i allmänhet är okränkbar inom jurisdiktionen. I bestämmelsens andra mening sägs dock att just danska medborgare inte får berövas friheten på grund av sin politiska eller religiösa övertygelse eller på grund av etniskt ursprung. Var och en har dock rätt till domstolsprövning vid frihetsberövande oavsett hemvist eller medborgarskap. Vidare är husfriden, egendomsskyddet, näringsfriheten och yttrandefriheten allmängiltig. Andra grundlagsskyddade rättigheter tillkommer dock endast de danska medborgarna. Endast danska medborgare åtnjuter exempelvis en grundlagsskyddad föreningsfrihet och demonstrationsfrihet. Enligt grundlagen ska dock isländska medborgare som ännu omfattas av lagen om den dansk-isländska unionens upplösning åtnjuta samma rättigheter som danska medborgare.

Det finns inga grundlagsbestämmelser om den ställning som människor från Färöarna och Grönland har i Danmark. Även om den danska grundlagen enligt 1§ i det första kapitlet gäller i alla delarna av riket, har det färöiska hemstyret med tiden utvidgats och Grönland har blivit alltmer självstyrande. I grundlagen finns regler om de autonoma områdenas representation i det danska folketinget.

I den danska grundlagen finns ingen bestämmelse som uttryckligen fastställer ett förbud mot diskriminering. Med tanke på att det står den danska lagstiftaren fritt att vidta normativa

åtgärder för att skydda var och en som är i landet mot diskriminering ger inte grundlagen en fullständig bild. Däremot framträder betydelsen av europarättens källor tydligt i ljuset av möjligheten till särbehandling.

3.2 Finland

I den finska grundlagens andra kapitel återfinns 6§ som fastställer att ingen utan godtagbara skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan anledning som gäller hans eller hennes person. Följaktligen gäller med några få undantag rättighetskatalogens bestämmelser alla som är i landet. Endast den som lagligen vistas i landet har dock rätt att röra sig fritt och välja bostadsort. Naturligtvis preciseras och inskränks de grundlagsfästa rättigheterna genom lag. Vars och ens rätt att använda ett av nationalspråken finska eller svenska som modersmål inför en myndighet eller domstol ska enligt 17§ andra stycket tryggas genom lag. Enligt bestämmelsens tredje stycke har samerna och romerna rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur, och samernas rätt att använda samiska språk inför myndigheter föreskrivs i lag. Vidare ska den som har en funktionsnedsättning ha rätt till tolkning och översättning enligt lag.

3.3 Island

I den isländska grundlagens 65§ föreskrivs att alla är lika inför lagen och ska åtnjuta mänskliga rättigheter oavsett kön, religion, åsikt, nationalitet, ras, hudfärg, ekonomi, härkomst och status i övrigt. I bestämmelsens andra stycke sägs att kvinnor och män ska åtnjuta lika rättigheter i alla avseenden. Även när det kommer till andra grundläggande rättigheter såsom religionsfriheten, yttrandefriheten och föreningsfriheten gäller de utan åtskillnad för alla som befinner sig inom jurisdiktionen. Rättigheter som endast tillkommer medborgare är begränsade till demokrati och medborgarskapsfrågor. Exempelvis kan en medborgare ej förvägras inresa i eller utvisas från landet.

3.4 Norge

I den norska grundlagens rättighetskatalog i kapitel E, återfinns 98§ som fastställer att alla är lika inför lagen och att ingen människa får bli föremål för otillbörlig eller oproportionerlig särbehandling. Förvisso är 98§ så allmänt formulerad att bestämmelsen måste förstås i ljuset av annan lag men lagstiftaren åläggs därigenom att förklara vad som berättigar särbehandling i olika situationer. Naturligtvis innebär medborgarskapet en särbehandling i vissa avseenden, såsom en långtgående rätt till inresa i landet och förbud mot utvisning, samt möjlighet att inneha vissa ämbeten. Enligt grundlagens 16§ har endast invånare i landet skydd för att fritt utöva sin religion. Staten ska aktivt verka för att samerna ska kunna bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

3.5 Estland

I det andra kapitlet i den estländska konstitutionen återfinns 9§ som fastställer att alla rättigheter, friheter och skyldigheter som följer av konstitutionen gäller på samma sätt och i samma mån för estniska medborgare, medborgare i andra länder och statslösa personer som uppehåller sig i landet. Vissa Rättigheter, friheter och skyldigheter kan gälla även för

juridiska personer beroende på omständigheterna. 12§ återger i huvudsakligen artikel 14 i EKMR genom att grundlagsfästa att alla är lika inför lagen och att ingen ska diskrimineras på grund av nationalitet, ras, hudfärg, kön, språk, ursprung, religion, politisk eller annan åsikt, tillgångar eller social status eller på någon annan grund. Naturligtvis innebär dock medborgarskapet en särbehandling i vissa avseenden, såsom förbud mot utvisning utan stöd i internationell rätt samt möjlighet att inneha vissa ämbeten. Vidare har endast estniska medborgare enligt 48§ rätt att engagera sig politiskt och bilda partier. I regioner där majoriteten av befolkningen inte har estniska som modersmål ska rätten att kommunicera med domstolar och myndigheter på ett minoritetsspråk enligt 52§ regleras genom lag.

3.6 Nederländerna

I den första artikeln i den nederländska konstitutionen fastställs att alla som är i Nederländerna ska behandlas på samma sätt under likvärdiga omständigheter och att diskriminering på grund av religion, livsåskådning, politisk uppfattning, ras, kön funktionshinder, sexuell läggning eller på någon annan grund inte är tillåtet. Således gäller grundläggande rättigheter såsom religionsfriheten, yttrandefriheten och föreningsfriheten utan åtskillnad för alla som befinner sig i landet. Ur ett regleringstekniskt perspektiv ska formuleringen att rättigheter endast rör dem som är i Nederländerna förstås så att var och en som befinner sig inom landets jurisdiktion är ”i Nederländerna.” Exempelvis är även den som är på en ambassad eller ett konsulat inom landets jurisdiktion. Däremot har de karibiska öarna som utgör en del av kungariket egna rättsordningar som förvisso är influerade av nederländsk rätt. Inga särskilda rättigheter för medborgare rörande inresa i eller utvisning ur landet grundlagsfästs. I artikel 20 finns dock en skrivning om att endast nederländska medborgare som bor i landet har en grundlagsfäst rätt att åtnjuta statligt försörjningsstöd såsom närmare föreskrivs i lag. Naturligtvis finns särskilda bestämmelser om relationen mellan medborgare och statsmakterna såsom rätten att vara valbar och rösta i allmänna val, och möjlighet att inneha befattningar.

3.7 Spanien

Som ovan nämnts görs en åtskillnad i den spanska konstitutionen mellan allmängiltiga rättigheter och friheter för den som befinner sig inom jurisdiktionen, och medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Enligt artikel 13 åtnjuter utlänningar i landet de allmänna friheter som följer av konstitutionens del I, kapitel 2, och som närmare föreskrivs i lagar, förordningar och traktater. I kapitlet grundlagsfästs exempelvis rätten till liv, yttrandefrihet, religionsfrihet och samvetsfrihet. Ingen får frihetsberövas utan laga grund och var och en har rätt till domstolsprövning. När det gäller skyddet mot diskriminering särbehandlas dock spanska medborgare. Enligt artikel 14 är spanjorer lika inför lagen och får under inga omständigheter diskrimineras till följd av födelseort, ras, kön, religion, åsikter eller andra personliga eller sociala förhållanden. Exempelvis har spanska män och kvinnor enligt artikel 32 rätt att gifta sig utan åtskillnad. Vidare har spanjorer en skyldighet att arbeta men också en rätt till anställning och till att fritt välja och utöva ett yrke eller en profession mot rimlig ersättning i enlighet med artikel 35. I det sammanhanget får ingen spanjor enligt artikelns andra stycke diskrimineras på grund av kön. Enligt artikel 139 har alla spanjorer samma rättigheter och skyldigheter oavsett var de är i landet.

I viss mån kan det medborgerliga skyddet mot diskriminering förklaras av landets historia och behovet av att på nationell nivå stävja särbehandling som kan öka spänningarna mellan

olika grupper. Samtidigt kan avsaknaden av skydd i konstitutionen mot exempelvis könsdiskriminering eller åsiktsdiskriminering för den som inte är spansk medborgare framstå som diskriminerande i sig. Kombinationen av personens nationalitet och karaktäristik medför en särbehandling i spansk rätt. När det gäller utövandet av offentlig makt stadgas dock i artikel 149xviii att var och en ska åtnjuta likabehandling. Vid ett första påseende kan stadgandet tyckas motverka diskriminering rörande skyddet mot diskriminering eftersom grundläggande rättigheter normalt kan hävdas mot just myndigheter. Vidare har den nationella lagstiftaren befogenhet att vidta normativa åtgärder för att skydda var och en i landet mot diskriminering. Grundlagen ger därför inte en fullständig bild av diskrimineringsförbudet. Däremot framträder betydelsen av europarättens källor tydligt i ljuset av möjligheten till särbehandling.

3.8 Storbritannien

Som ovan nämnts skyddas grundläggande rättigheter i Storbritannien genom Human Rights Act 1998. Således är förbudet mot diskriminering enligt artikel 14 i EKMR en integrerad del av rättsordningen. Som följer av bestämmelsens ordalydelse ska konventionsrättigheterna och friheterna säkerställas ”utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt” och de ska gälla utan åtskillnad för alla inom jurisdiktionerna.

Bilden kompliceras dock av att de brittiska medborgarna omfattas av delvis olika primärrättsliga regelverk beroende på om de har sitt hemvist i England, Wales, Nordirland eller Skottland. Medan det i en federation finns en tydlig fördelning av befogenheter mellan federal nivå och delstatsnivå omfattar som nämnts den brittiska rättsordningen tre tämligen autonoma riksdelar. Relationen mellan den brittiska medborgaren och England, Wales, Nordirland och Skottland skiljer sig i flera avseende lika mycket åt som om de självstyrande riksdelarna hade varit länder. Således kan en person med brittiskt medborgarskap från Nordirland ha en annan relation till den Nordirländska statsförvaltningen än en person med brittiskt medborgarskap från England exempelvis vad avser rösträtt till det Nordirländska parlamentet och möjligt till offentlig anställning.

I de primära regelverken för Wales, Nordirland och Skottland finns särskilda bestämmelser om likabehandling. Exempelvis finns ett helt kapitel i Northern Ireland Act 1998 som handlar om uppdraget för Nordirlands kommission för mänskliga rättigheter. I Wales ska personer ha rätt att kommunicera på såväl engelska som walesiska med myndigheter och domstolar. I Scotland Act 1998 görs förbehållet att nationella regler inte får försvaga privata rättigheter. I syfte att så långt som möjligt säkerställa lika möjlighet för främst brittiska medborgare i landet och ursprungligen för att genomföra flera EU direktiv antogs Equality Act 2010. Eftersom rättsakten närmast är att likställa med den svenska diskrimineringslagen, och alltså inte ingår i det primära regelverket, behandlas inte bestämmelserna i denna internationella jämförelse.

3.9 Tyskland

I den tyska grundlagens inledande rättighetskatalog återfinns 3§ som föreskriver 1) att alla är lika inför lagen, 2) att män och kvinnor ska åtnjuta lika rättigheter och att staten aktivt ska verka för att säkerställa jämställdhet genom att eliminera existerande ojämlikheter, och 3) att

ingen ska bli gynnad eller missgynnad på grund av kön, härstamning, ras, språk, nationalitet, ursprung, övertygelse, tro eller politiska åsikter och att ingen ska missgynnas på grund av funktionsnedsättning. Även vad avser andra grundläggande rättigheter såsom religionsfriheten, yttrandefriheten och föreningsfriheten gäller de utan åtskillnad för alla som befinner sig inom jurisdiktionen. När det gäller religion ska det enligt artikel 137 inte finnas någon statlig kyrka som särbehandlas. Naturligtvis finns särskilda bestämmelser om relationen mellan medborgare och statsmakterna. Eftersom Tyskland är en federation av länder med viss autonomi grundlagsfästs i artikel 33 att alla tyska medborgare har samma nationella rättigheter och skyldigheter oavsett vilket förbundsland de kommer ifrån.

4 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för egendomsskydd och näringsfrihet

Egendomsskyddet är centralt i EKMR-systemet och kombinationen av rätten till privat egendom och skyddet för den personliga friheten ligger också till grund för en långtgående näringsfrihet. Vidare är näringsfriheten unionsrättens kärna även om privat egendom främst skyddas nationellt. Näringsfrihet innebär avreglering i bemärkelsen mindre direkt statlig kontroll och styrning av marknader till skillnad från färre regler. I många europeiska rättstraditioner bryts dock marknadsliberalismen mot sociala hänsyn. Istället för att såsom i USA till stor del förlita sig på att välfärden sipprar ned från framgångsrika företag (trickle down) verkar EU för hållbar socio-ekonomisk utveckling genom reglering. Såväl egendomsskyddet som näringsfriheten måste inom ramen för EKMR och unionsrätten begränsas till förmån för andra samhällsintressen genom lagstiftning som skapar förutsebarhet. Då produktivitet ej är en allena rådande målsättning, är näringsfriheten proportionerlig och i detta sammanhang översätts ofta proportionalitet till skälighet eller tillbörlighet.

Eftersom uppdraget omfattar endast en beskrivning av rättigheterna i nationella grundlagar analyseras inte de europarättsliga aspekterna av egendomsskyddet eller näringsfriheten. Jämförelsen handlar om en grundlagsfäst rätt till egendomsskydd och näringsfrihet i följande länder:

- Danmark
- Finland
- Island
- Norge
- Estland
- Nederländerna
- Spanien
- Storbritannien
- Tyskland

4.1 Danmark

Enligt 73§ första stycket, första meningen, i grundlagens kapitel 8 är egendomsskyddet okränkbart. I bestämmelsens andra mening preciseras dock att ingen ska tvingas av att avstå sin egendom utom när det är påkallat av allmänna intressen som följer av lag och då mot full

ersättning. Av andra stycket följer att när ett lagförslag som rör expropriering har antagits får en tredjedel av folketingets ledamöter kräva att lagen promulgeras först om den antas igen efter ett nyval. Vad gäller det enskilda ärendet grundlagsfäst i bestämmelsens tredje stycke en rätt att få ett beslut om expropriering prövat i domstol och frågor om ersättningens storlek får hänskjuta till specialdomstol. Med andra or ska proportionalitetsavvägningar göras. I relation till egendomsskyddet stadgas i femte kapitlet 44§ att utlänningars möjlighet att förvärva fast egendom i Danmark ska regleras i lag och enligt 84§ är förläningar förbjudna.

Det finns ingen grundlagsfäst rätt till näringsfrihet. Således kan planeekonomi accepteras. Däremot uppställs ett skydd för privat yrkesutövning i grundlagen. I åttonde kapitlet 74§ stadgas att begränsningar av den fria och lika möjligheten att utöva ett yrke som inte berättigas av det allmännas bästa ska upphävas genom lag. Enligt 75§ första stycket åsyftas att varje arbetsför medborgare i allmänhetens intresse ska ha möjlighet att försörja sig genom arbete även om medborgaren enligt andra stycket har rätt till försörjningsstöd.

4.2 Finland

Enligt 15§ i den finska grundlagens kapitel 2 är vars och ens egendom tryggad inom jurisdiktionen. Expropriation är tillåten för att säkerställa ett samhällsintresse endast mot full ersättning såsom närmare föreskrivs i lag. I praktiken finns flera lagar på området, exempelvis rörande fast egendom för elektriska anläggningar. I 18§ grundlagsfäst att var och en i enlighet med lag har rätt att försörja sig genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Således finns ett grundlagsskydd för näringsfriheten och omvänt ett förbud mot planeekonomi. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. När det gäller yrkesverksamhet följer det av bestämmelsens andra och tredje stycken att det allmänna ska främja sysselsättningen i landet och verka för att alla tillförsäkras en rätt till arbete. Vidare ska sysselsättningsfrämjande utbildning regleras i lag, och ingen får avskedas utan laglig grund.

4.3 Island

Enligt 72§ i den isländska grundlagens kapitel VII stadgas att den privata äganderätten ska vara okränkbar. Vidare föreskrivs i stadgandet att ingen är skyldig att överlåta sin egendom om det inte krävs för att säkerställa ett samhällsintresse, åtgärden är föreskriven i lag och full ersättning utgår. Utlänningars rätt att äga fast egendom och andelar i bolag på Island kan begränsas genom lag. I isländsk rätt saknas en grundlagsskyddad näringsfrihet och således är på pappret en planeekonomi möjlig. Men i ljuset av Islands medlemskap i EFTA och relationen till EU enligt EEA är näringsfriheten ett krav. Om inte annat kan rätten härledas ur en kombination av personlig frihet och egendomsskydd.

4.4 Norge

Enligt 96§ i grundlagens kapitel E stadgas att ingen kan dömas till att avträda fast egendom eller hela sin egendom såvida inte egendomsvärdet nyttjas som ett led i, eller har uppkommit genom, en brottslig gärning. I 105§ som återfinns i rättighetskatalogen grundlagsfästas att om någon måste avstå fast eller lös egendom för det allmännas bästa ska han eller hon erhålla full ersättning från statskassan. Det uppställs inget krav på att möjligheterna till expropriation regleras i lag, men det finns en grundlagsgarant för full ersättning vid expropriation som specificeras i lagar rörande exempelvis byggnation. I den norska grundlagen finns ingen

bestämmelse som tydligt skyddar näringsfriheten. I den 17§ finns en bestämmelse om att den exekutiva makten får anta provisoriska förordningar om handel, tullar och handelsvägar som inte strider mot grundlag eller lag. Norges medlemskap i EFTA och relationen till EU enligt EEA förutsätter dock näringsfrihet. Om inte annat kan rätten härledas ur en kombination av personlig frihet och egendomsskydd. Men det finns inget grundlagshinder mot en planekonomi i den norska grundlagen.

4.5 Estland

Enligt 32§ i grundlagens andra kapitel stadgas att vars och ens egendomsskydd är okränkbar och gäller utan åtskillnad. Egendom får dock fräntas ägaren utan samtycke för att säkerställa ett samhällsintresse genom ett förfarande som förskrivs i lag och mot en skäligen och omedelbar ersättning. Förvisso kan den flexibilitet som begreppet ”skälig ersättning” medför motiveras av samhällsintressen. Men då det saknas en grundlagsgaranti för full ersättning möjliggörs partiell konfiskering. 32§ i grundlagen garanterar också att egendom ska kunna förvärfvas genom arv eller gåva. Enligt 32§ har var och en även rätt att fritt förfoga över sin egendom och till skydd mot statens inblandning. Begränsningar får dock föreskrivas i lag och nyttjandet måste vägas mot andra samhällsintressen i enlighet med proportionalitetsprincipen. Var och en i landet får enligt 31§ ägna sig åt entreprenörverksamhet och bilda kommersiella föreningar och federationer i enlighet med lag. Närmare bestämt ska möjligheterna att utöva näringsfriheten begränsas på sätt som föreskrivs i lag. Då näringsfriheten kan begränsas om det är nödvändigt för att skydda andra intressen är den proportionerlig.

4.6 Nederländerna

Enligt artikel 14(1) i grundlagens första kapitel stadgas att expropriering ska vara tillåten endast för att säkerställa ett viktigt samhällsintresse mot löfte om full kompensation och i enlighet med lag. Enligt artikel 14(2) behövs dock ej löfte om ersättning om expropriering är nödvändig i en nödsituation. Om en behörig myndighet i övrigt förstör eller förverkar privat egendom, eller begränsar förfogandemöjligheterna i enlighet med lag, ska ägaren ha rätt till full eller partiell ersättning. Medan det finns en grundlagsgaranti för full ersättning vid expropriering av egendom, är partiell konfiskering av privat egendom för exempelvis nyttjande under begränsad tid, möjlig utan ersättning i enlighet med nationell lagstiftning.

I den nederländska grundlagen finns ingen specifik bestämmelse om näringsfrihet vilket kan framstå som apart med tanke på den ekonomiska integrationen baserad på handel inom Beneluxområdet. Förmodligen anses kombinationen av personlig frihet och egendomsskydd utgöra en tillräcklig garanti vilket för övrigt är helt i linje med den praxis som utbildats vid Europadomstolen. Enligt artikel 19 ska dock myndigheterna aktivt verka för en hög sysselsättningsgrad.

4.7 Spanien

I artikel 33, punkt 1, föreskrivs att egendomsrätten och arvsrätten ska säkerställas men enligt punkt 2 beror rättigheternas innebörd på den sociala funktion som närmare preciseras i lag. I bestämmelsens punkt 3 stadgas dock att ingen får berövas sin egendom eller sina rättigheter förutom i syfte att säkerställa viktiga samhällsintressen och mot skälig ersättning enligt lag. Således finns ingen grundlagsgaranti för full ersättning i spansk rätt vilket möjliggör partiell konfiskering. I Artikel 106 punkt 2 stadgas även att privatpersoner ska ha rätt till ersättning

om myndighetsåtgärder skulle medföra egendomsskada eller rättighetsbortfall förutom i fall av *force majeure*.

I den spanska grundlagen framträder ett samband mellan beskattning och egendomsskydd. Enligt artikel 31 i den andra delen av konstitutionens andra kapitel grundlagsfästs skattskyldigheten. Som följer av bestämmelsens punkt 3 kan enskilda även åläggas att bidra till samhällsnyttan som person eller genom att tillhandahålla egendom men endast i enlighet med lag. Enligt artikel 149 i konstitutionens kapitel 3 får endast den nationella lagstiftaren lagstifta på immaterialrättens område. I samma bestämmelse grundlagsfästs även att utrikeshandel ligger på statens bord att reglera.

Spanjorer inom jurisdiktionen har en skyldighet att arbeta och en rätt till anställning samt frihet att välja och utöva ett yrke eller profession efter fritt val mot skäligen ersättning. Enligt artikel 51, punkt 3, ska handel med och licensiering av kommersiella produkter regleras. Förvisso ska myndigheterna enligt artikel 9 verka för att förbättra medborgarnas ekonomiska intressen och för att öka deras politisk, ekonomiska, kulturella och sociala delaktighet. Men konstitutionen utgår snarare från att en statsapparat ska hålla ihop landet än att var och en har en frihet att bedriva näringsverksamhet såvida inte andra samhällsintressen måste beaktas. Det saknas därför ett tydligt grundlagsskydd för näringsfriheten.

4.8 Storbritannien

Som ovan nämnts gäller i stora delar Europakonventionssystemet som primärrätt i den brittiska rättsordningen. I enlighet med förteckningen som följer efter Human Rights Act 1998 skyddas egendom på det sätt som Europadomstolen har förklarat vid tolkning av artikel 1 i konventionens första tilläggsprotokoll. Särskilda primärrättsliga nationella bestämmelser finns rörande det immateriella egendomsskyddet. I övrigt finns särskrivningar om offentlig egendom på statlig, regional och lokal nivå, och särskilt om fördelningen av fast egendom mellan de mer eller mindre autonoma riksdelarna.

När det gäller näringsfriheten stadgas i unionsakten mellan England och Skottland från 1706 att alla ska vara fria att handla och röra sig inom kungariket och samväldet enligt gemensamma regler. Förutom gemensamma interna regler gäller samma tullregler och restriktioner i relation till tredjeländ. På motsvarande sätt sägs i den irländska unionsakten från 1800 att engelsmän och irländare ska behandlas lika avseende handel och rörelsefrihet inom samväldet och i internationella avtal. Den gemensamma handelspolitiken bekräftas i Scotland Act och Northern Ireland Act. Sysselsättningsfrämjande åtgärder krävs inom ramen för den nordirländska, skotska och walesiska normgivningsmakten. Näringsfriheten följer dock främst av bestämmelser i EKMR med tilläggsprotokoll. Som ovan har nämnts har näringsfriheten ett ben i rätten till privatliv och ett annat i egendomsskyddet.

4.9 Tyskland

Enligt artikel 14(1) i den tyska grundlagens första kapitel ska egendomsskyddet och arvsrätten garanteras. Innebörden av, och gränserna för, egendomsskyddet och arvsrätten ska definieras i lag. Även om det finns en pedagogisk poäng i att skriva in arvsrätten i bestämmelsen torde det i varje rättsordning finnas regler för att identifiera den rättmätige ägaren inklusive arvtagaren utan grundlagsstöd. I artikel 14(2) grundlagsfästs att med fast egendom följer förpliktelser gentemot allmänheten. I artikel 14(3) förklaras dock att

expropriation ska vara tillåten endast för att säkerställa ett viktigt samhällsintresse i enlighet med en lag som fastställer ersättningens art och omfattning. Ersättningen ska fastställas genom en avvägning mellan äganderätten och allmänintresset. Således finns ingen grundlagsgaranti för full ersättning i tysk rätt vilket skulle kunna ses som en möjlighet till partiell konfiskering. Vid tvist om ersättningens storlek ska dock ägaren ha möjlighet att få saken prövad i domstol. Enligt artikel 15 gäller reglerna om expropriering och ersättning i samband med nationalisering av mark, naturresurser och produktionsanläggningar.

I den tyska grundlagen finns en särskild bestämmelse om förverkande till följd av missbruk av rättigheter. Enligt artikel 18 ska äganderätten förverkas av den Federala författingsdomstolen om den som det rör använder egendomen till att motverka den fria demokratiska grundordningen. I artikel 73 fastställs att den federala lagstiftaren har exklusiv normgivningsmakt med avseende på det immateriella egendomsskyddet, upphovsrätten och frågor som i övrigt rör publicistisk verksamhet. Enligt artikel 96 får en särskild federal domstol för immaterialrättsliga frågor inrättas.

Om indelningen i förbundsländer ändras ska enligt artikel 135 egendom som tillhört ett land som inte längre finns övergå till det nybildade landet eller landet inom vars gränser egendomen kommit att lokaliseras. I händelse av kris och krig kan Försvarsmakten enligt artikel 87a säkerställa tillgång till privat egendom. Enligt artikel 138(2) ska den egendom och de rättigheter som tillkommer trossamfund skyddas.

När det gäller näringsfriheten har den federala lagstiftaren och förbundsländerna enligt artikel 74 delade befogenheter. I externa handelsrelationer har dock federationen enligt artikel 73 exklusiv behörighet. I den tyska grundlagen finns ingen bestämmelse som uttryckligen fastställer näringsfriheten men som framgick av den Federala författingsdomstolens kända avgörande i BverfGE 37m 291, 1974 (Solange I) kan en sådan rätt härledas ur friheten att nyttja privat egendom utan att inkräkta på någon annan rättighet vid en samläsning av främst artiklarna 2 och 14.

5 Internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap

Som nämnts medför medborgarskapet särskilda rättigheter och skyldigheter gentemot staten. Förutom exempelvis valbarhet och rösträtt i nationella, regionala och lokala val innebär medborgarskapet normalt en frihet att resa in i och ut ur landet. Särskilda frågor uppkommer med avseende på de konsekvenser som föräldrarnas medborgarskap har för barnet. I internationell rätt återfinns bestämmelser om statens skyldighet mot barnet i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Som huvudprincip gäller enligt artikel 3 att barnets bästa alltid ska stå i centrum. Inom EKMR-systemet skyddas barnet främst i enlighet med den praxis som har utbildats avseende artikel 8. Även EU-domstolen har i några avgöranden preciserat barnets rätt till medborgarskap i ljuset av föräldrarnas rätt till fri rörlighet och anknytning till en medlemsstat i övrigt. Huvudsakligen står det dock varje land fritt att avgöra vilka krav som ska uppställas för medborgarskap. Eftersom uppdraget omfattar endast den grundlagsfästa rätten till medborgarskap i vissa europeiska länder, analyseras inte de europarättsliga aspekterna av medborgarskap här. Jämförelsen handlar närmare bestämt om den grundlagsfästa rätten till medborgarskap i följande länder:

- Danmark
- Finland
- Island
- Norge
- Estland
- Nederländerna
- Spanien
- Storbritannien
- Tyskland

5.1 Danmark

I den danska grundlagen finns inget stadgande som definierar vem som är dansk medborgare av födseln. I stället är huvudregeln enligt 1§ i indfödsretsloven (lagen om danskt medborgarskap) att den som har en dansk moder, fader eller medmoder i ett registrerat äktenskap är dansk medborgare. Enligt 2a§ kan ett barn som inte har fyllt 12 år få danskt medborgarskap genom adoption om åtminstone en av föräldrarna, eller den ensamstående föräldern, är dansk medborgare.

I grundlagens 44§ stadgas att ingen utlänning kan bli dansk medborgare såvida det inte följer av lag. Enligt lagen om danskt medborgarskap kan den som av födsel eller genom adoption är medborgare i ett annat nordiskt land och har bott i Danmark i flera år bli dansk medborgare genom ett förenklat ansökningsförfarande. I övrigt finns här regler om medborgarskap genom naturalisation och ansökningsförfaranden. Eftersom beviljande av danskt medborgarskap för utländska medborgare endast kan ske genom lag beviljar stortinget medborgarskap genom en särskild lag två gånger om året. Genom ett krav på att alla de som vill bli danska medborgare skakar hand vid ceremonin har man i Danmark försökt förhindra att personer med fundamentalistiska åsikter upptas som medborgare. Sedan 2015 är dubbelt medborgarskap tillåtet och kan erhållas genom ett särskilt ansökningsförfarande. Före 2014 kunde det hända att ett utomäktenskapligt barn med dansk far och utländsk mor inte fick danskt medborgarskap såvida inte föräldrarna gifte sig men sedan kravet övergavs kan barnet lättare få dubbelt medborgarskap. En person med dubbelt medborgarskap som fötts utomlands och som inte har stadigvarande bott i Danmark eller på annat sätt kan visa tillräckligt starka band till landet, mister sitt danska medborgarskap vid 22 års ålder såvida inte personen därigenom blir statslös.

Enligt 8A§ i lagen om danskt medborgarskap kan en person som i samband med förvärvet av medborgarskap har handlat bedrägligt, bland annat genom att uppsåtligt lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom att undanhålla relevanta uppgifter fråntas medborgarskapet genom dom om de påvisade omständigheterna har varit avgörande för förvärvet. Vidare ska en medborgare enligt 8B§ i lagen om danskt medborgarskap fråntas sitt medborgarskap om personen döms för ett brott och därigenom har uppvisat ett beteende som allvarligt skadar statens vitala intressen såvida det inte innebär att personen blir statslös eller åtgärden i övrigt skulle stå i strid med Danmarks internationella förpliktelser. Tidigare hänvisades i bestämmelsen till 12 kap. i den danska strafflagen som rör brott mot landets självständighet och säkerhet, och 13 kap. i strafflagen som rör brott mot statsskicket och de högsta myndigheterna, terrorism mm. Genom en ändring av stadgandet 2022 blev det dock möjligt att tillämpa 8B§ i lagen om danskt medborgarskap även om beteendet som skadar landets vitala intressen framgår av andra kategorier av brottsliga gärningar. För att ge en bild

av kärnområdet och de typer av brott som ursprungligen avsågs följer här ändå en översikt över bestämmelserna i tolfte och trettonde kapitlen i den danska strafflagen.

I det tolfte kapitlet återfinns 98§ som stadgar att den som verkar för att genom utländsk hjälp, med våld eller hot om våld, lägga den danska staten eller någon del därav under främmande styre eller som verkar för att på så sätt avskilja någon del av staten, ska straffas med upp till livstids fängelse. Enligt bestämmelsens andra stycket förtydligas att olika typer av sabotage omfattas. I 99§ straffbeläggs åtgärder som syftar till att dra in Danmark eller ett allierat land i krig, eller till att inleda en blockad eller vidta liknande tvångsåtgärd mot landet, samt åtgärder som syftar till att begränsa landets frihet att begära utländskt bistånd. Med ockupation menas enligt bestämmelsens andra stycke kontroll eller hot om att ta kontroll över ett danskt område. Enligt 100§ i strafflagen kan den som uppviglar till fientliga åtgärder mot den danska staten, eller som uppmuntrar till, eller förorsakar en uppenbar risk för, främmande makts inblandning i den danska statens angelägenheter, dömas till böter eller fängelse i högst 1 år. Enligt 101§ är det straffbart att bistå främmande makt i syfte att orsaka kris, krig eller fientligheter. Enligt 102§ kan en dansk medborgare som i händelse av krig ansluter sig till en väpnad styrka som kämpar emot den danska staten straffas med upp till livstids fängelse. Även den som söker värva en dansk medborgare eller en person med hemvist i Danmark för ovan nämnda syfte begår enligt andra stycket en straffbar gärning. Enligt 102§ är det straffbart att i krigstid eller under ockupation bistå fienden med råd eller gärningar som försvagar den danska staten eller allierade stater. Enligt 103§ är åtgärder som motverkar den danska statens intressen i vidare bemärkelse under krig eller ockupation, eller vid fara för det, straffbelagda. Att samarbeta med fienden genom att bedriva handel är straffbelagt enligt 104§. Enligt 105§ är det straffbart att söka förmå ockupationsmakten att påverka statsmakterna i eget syfte eller att på annat sätt dra nytta av en ockupation. Enligt 106§ kan den som agerar mot statens intressen vid fullgörandet av en uppgift att företräda staten, dömas till högst 16 års fängelse. I 107§ straffbeläggs spioneri och enligt 108§ är det straffbelagt att på annat sätt underlätta för en utländsk underrättelsetjänst att olovligen verka i landet samt att bistå i påverkanskampanjer och dylikt. I 109§ straffbeläggs obehörig befattning med hemlig uppgift.

Enligt 110§ är det brottsligt att förstöra eller på annat sätt göra sig av med handlingar och andra föremål som är av betydelse för den danska statens säkerhet eller förhållande till främmande makt. Enligt 110a§ är det straffbelagt att fotografera eller avbilda militära anläggningar eller att publicera bestämmelser om mobilisering och annan krigsberedskap. Enligt 110b§ är det straffbart att medverka till neutralitetsbrott mot den danska staten. I 110c§ straffbeläggs överträdelse av förbud till skydd för försvars- eller neutralitetsåtgärder. 110d§ avser ett utvidgat straffansvar för brott mot utländska statschefer och chefer för en utländsk beskickning. Enligt 110e§ är det brottsligt att förolämpa en främmande nation, eller stat, dess flagga eller annan nationell symbol, och FN:s eller Europarådets flaggor. Av särskilt intresse ur ett svenskt perspektiv är att olämplig hantering av en religiös skrift likaledes är straffbart enligt bestämmelsens andra stycke. Enligt 110f§ är brotten i kapitel 12 föremål för allmänt åtal.

I det trettonde kapitlet återfinns först 111§ som stadgar att den som gör sig skyldig till att med utländskt bistånd, och med våld eller hot om våld, försöker ändra statsskicket eller ogiltigförklara statsskicket, straffas med livstids fängelse. Enligt 112§ är det även straffbart att försöka bringa kungen eller den som enligt grundlagen leder regering om livet. I 113§ straffbeläggs handlingar som inkräktar på folketingets säkerhet eller handlingsfrihet såsom att genom våld eller hot om våld tvinga fram beslut eller hindra de folkvalda från att utöva sin

verksamhet. I 114§ straffbeläggs terrorism och i stadgandet preciseras innebörden av begreppet. Enligt 114a§ är en mängd handlingar som är närbesläktade med terrorism straffbelagda. Enligt 114b§ är det brottsligt att på ett eller annat sätt ekonomiskt stödja terrorism. Enligt 114c§ är det brottsligt att såväl rekrytera personer till en terroristorganisation som att förmå någon att begå ett terrordåd inom Danmarks jurisdiktion. I 114d§ straffbeläggs att instruera eller utbilda någon i syfte att personen ska begå ett terrordåd. Enligt 114e§ är det brottsligt att i övrigt främja terrorism eller terroristorganisationer. Även att i övrigt stödja en verksamhet som genom våldsanvändning avser att påverka statsskicket eller störa den allmänna ordningen är brottsligt enligt 114f§. Vidare är det enligt 114g§ brottsligt att ingå i en illegal militär organisation eller grupp och enligt 114h§ är det straffbart att handla i strid mot förbudet att sprida massförstörelsevapen mm. Enligt 114i§ är det straffbart att motta medel från en organisation som omfattas av kapitel 13 för att driva en inrättning eller verksamhet inom dansk jurisdiktion. Enligt 114j§ är det straffbart för en dansk medborgare, eller en person med hemvist i landet, att i strid med regeringens beslut resa till ett område där en terroristorganisation är inblandad i en väpnad konflikt.

Enligt 115§ utökas straffen för den som begår vissa brottsliga gärning, om gärningen riktas mot kungen eller mot den som i kraft av grundlagen är regeringschef. Enligt 116§ är det straffbart att söka försvåra genomförandet av val i Danmark och på Färöarna eller att söka förvansa valresultat eller omöjliggöra en sammanräkning av rösterna. Ytterligare bestämmelser om straffbara handlingar som innebär valfusk återfinns i 117§. Enligt 118§ är det straffbart att hindra eller försvåra myndighetsutövningen, begränsa yttrandefriheten eller hindra föreningsfriheten genom våld eller hot om våld, eller genom att hota med åtgärd av främmande makt. Enligt 118a§ är flertalet brott som kapitel 13 omfattar, föremål för allmänt åtal.

Enligt 8B§, andra stycket, i lagen om danskt medborgarskap, stadgas att en dansk medborgare som i utlandet har dömts till straff för ett brott som motsvarar gärningarna som omfattas av bestämmelsens första stycke, ska mista sitt medborgarskap i enlighet med 11§ i strafflagen.

Innan dubbelt medborgarskap blev möjligt 2015 kunde danskar mista medborgarskapet genom äktenskap. Nu kan de som på det sättet har mist sitt medborgarskap återfå det genom ett särskilt ansökningsförfarande om vissa formella krav är uppfyllda. Naturligtvis står det danska medborgare fritt att frivilligt avsäga sig sitt danska medborgarskap. Den som har mist sitt danska medborgarskap kan återfå det beroende på omständigheterna. Särskilda lätttnadsregler gäller om personen är medborgare i ett annat nordiskt land.

5.2 Finland

Enligt 5§ i den finska grundlagens första kapitel stadgas att barn får finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som närmare bestäms genom lag. Medborgarskap kan också beviljas efter anmälan eller på ansökan på grunder som bestäms i lag. I andra stycket sägs att ingen kan fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på laga grund och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

I den finska medborgarskapslagen 16.5.2003/359 sägs att ett barn förvärvat finskt medborgarskap vid födseln om modern är finsk medborgare; fadern är finsk medborgare och är gift med barnets moder eller barnet föds i Finland och faderskapet fastställs, eller om ett

barn som föds i Finland är statslöst eller om föräldrarna har flyktingstatus eller skyddas på annat sätt mot ursprungslandet. Om barnet har två mödrar gäller det som inledningsvis sades om moder och fader. Om ett barn under 12 år adopteras och åtminstone en av adoptivföräldrarna har finskt medborgarskap får barnet finskt medborgarskap från tidpunkten då adoptionen fick laga kraft i Finland. I övrigt innehåller lagen detaljerade regler om naturalisation och medborgarskap genom ansökan.

Dubbelt medborgarskap är tillåtet. Enligt 34§ kan den som det rör behålla sitt finska medborgarskap efter att ha uppnått 22 års ålder endast om personen har tillräcklig anknytning till landet. Normalt krävs stadigvarande hemvist i en finsk kommun, men den som har fyllt 18 år men ännu inte har fyllt 22 år, kan också särskilt ansöka om att få behålla sitt finska medborgarskap.

Enligt lagens 33§ kan behörig myndighet och domstol besluta att den som fått medborgarskapet genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom att hemlighålla väsentliga omständigheter i samband med ansökan om medborgarskapet, och det i själva verket föreligger hinder för medborgarskapet, mister sitt medborgarskap. Ett barn som därmed inte längre har en finsk förälder kan också mista sitt medborgarskap. Varje beslut om att frånta personer medborgarskap måste dock baseras på en helhetsbedömning.

Enligt 33a§ kan även den som är finsk medborgare och som har dömts till fängelse i mer än fem år för ett brott mot statens vitala intressen eller försök till ett sådant brott fråntas det finska medborgarskapet under förutsättning att personen också är medborgare i ett annat land. Närmare bestämt gäller åtgärden den som har i dömts för att ha äventyrat landets säkerhet, anstiftat till krig, landsförräderi, grovt landsförräderi, spioneri, eller grovt spioneri, enligt 12 kap. 1–6§§ i strafflagen 19.12.1989/39. Vidare gäller åtgärden den som har dömts för högförräderi eller grovt högförräderi enligt 13 kap. 1–2 strafflagen, eller som har dömts för terrorbrott, terrorbrott avseende radiologiska vapen, förberedelse till sådana brott, ledande av terrorgrupp, deltagande i en terrorgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terrordåd, rekrytering för terrordåd eller finansiering av terrordåd enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 5–8 punkten, 1 § 2 eller 3 mom., 1 a §, 3 § 1 mom. eller 4, 4 a, 4 c eller 5 § strafflagen.

Av bestämmelsens sista stycke följer dock att medborgarskapet inte kan fråntas en person som är under 18 år eller om mer än fem år har förflutit från tidpunkten då domen vann laga kraft. Vidare ska enligt den finska medborgarskapslagen 33b§ ett beslut i enlighet med 33a§ baseras på en helhetsbedömning. Enligt 35§ kan den som vill genom ansökan befrias från sitt finska medborgarskap.

5.3 Island

Enligt artikel 66 i grundlagens sjunde kapitel föreskrivs att ingen kan förlora sitt isländska medborgarskap. I meningen som följer därpå i bestämmelsen förtydligas dock att den som blir medborgare i ett annat land kan förlora det isländska medborgarskapet i enlighet med isländsk lag. Vidare kan enligt sista meningen utlänningar förlänas isländskt medborgarskap i enlighet med lag.

Enligt 1§ i Lög om islenskan ríkisborgarétt, 1952 Nr 100, 23 december (den isländska medborgarskapslagen) stadgas att ett barn av födseln blir isländsk medborgare om en av föräldrarna är islänning. Närmare bestämt får barnet isländskt medborgarskap om modern är isländska eller om fadern är islänning och är gift med modern eller barnet har fötts på Island

och faderskapet kan fastställas. En person som har fötts på Island och som kontinuerligt har bott i landet, men som är statslös, får isländskt medborgarskap genom ett förenklat ansökningsförfarande innan han eller hon har fyllt 21 år. Barn som adopteras av en isländsk medborgare före 18 års ålder får isländskt medborgarskap om adoptionstillståndet utfärdats på Island eller myndigheterna erkänner ett utländskt beslut enligt en adoptionslag. Som huvudregel krävs föräldrars samtycke till isländskt medborgarskap om barnet är över 12 år. En person som stadigvarande bott på Island sedan 13 års ålder och som är över 18 år men ännu inte har fyllt 21 år kan dock förvärva isländskt medborgarskap genom ansökan till migrationsverket. På samma sätt kan den som är statslös eller som har erhållit internationellt skydd och stadigvarande har bott på Island i minst tre år förvärva medborgarskapet genom en ansökan. I lagen föreskrivs hur medborgarskap kan erhållas även på annan grund genom ansökan eller naturalisering och det står alltinget fritt att bevilja en ansökan om medborgarskap genom lag.

Medborgarskap i flera länder är tillåtet men enligt artikel 12 i den isländska medborgarskapslagen kan den som fyllt 22 år och som inte har haft sitt huvudsakliga hemvist på Island eller vistats i landet för något särskilt ändamål förlora medborgarskapet. Personen kan dock beviljas fortsatt medborgarskap på begäran som framställs innan 22 års ålder. Det isländska medborgarskapet förloras dock ej om det innebär att personen blir statslös. Barn till den som mister sitt medborgarskap mister också sitt isländska medborgarskap om inte den andra föräldern är isländsk medborgare eller barnet självt har tillräcklig anknytning till Island. Genom överenskommelse med andra nordiska länder gäller särskilda regler för deras medborgare. Den som har förlorat sitt medborgarskap kan återfå det efter ansökan och särskild prövning.

I den isländska medborgarskapslagen finns inga regler om att brott skulle kunna leda till förlust av medborgarskapet. Liksom i flera andra länders grundlagar föreskrivs i den isländska grundlagen att medborgare inte får utvisas ur landet men det är i princip en annan fråga än frågan om medborgarskap. En person som inte längre stadigvarande bor på Island får avsäga sig sitt medborgarskap.

5.4 Norge

I den norska grundlagen finns överhuvudtaget inget stadgande som reglerar det norska medborgarskapet. Istället återfinns bestämmelserna i LOV-1814-05-17 som benämns Statsborgerloven (medborgarskapslagen). Enligt 4§ är huvudregeln att barn föds som norska medborgare om modern eller fadern är norsk medborgare och föräldraskapet kan fastställas i enlighet med den norska föräldralagen. Barn som adopteras av en norsk medborgare innan 18 års ålder får norskt medborgarskap. Om det sedermera visar sig att uppgifterna som legat till grund för barnets medborgarskap visar sig vara oriktiga, ska barnet enligt 6§ anses aldrig ha varit en norsk medborgare. Undantag kan dock göras under särskilda förutsättningar och stor vikt läggs vid god tro. I övrigt innehåller lagen bestämmelser om medborgarskap genom naturalisering eller ansökan. För medborgare i andra nordiska länder gäller lägre krav t.ex. efter en längre vistelsetid i Norge.

Medborgarskap i flera länder är tillåtet. Enligt 24§ kan den som fyllt 22 år och inte har bott i Norge under en sammanhängande period om minst två år eller tidvis under minst sju år dock förlora medborgarskapet. Personen kan dock behålla medborgarskapet om en ansökan som inkommer innan personen fyller 22 år, eller därefter om fördröjningen inte kan läggas personen till last, beviljas. Barn till den som mister sitt medborgarskap mister också sitt

norska medborgarskap om inte den andra föräldern är norsk medborgare eller barnet själv har tillräcklig anknytning till Norge. Upphävandet av medborgarskapet får dock ej medföra att personen som det rör blir statslös.

Enligt lagens 26§ kan medborgarskapet tillbakakallas om det följer av ett felaktigt förvaltningsbeslut. Likaledes kan medborgarskapet upphävas om sökanden mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit uppgifter som har varit av väsentlig betydelse för beslutet. Som huvudregel ska dock den som var under 18 vid tidpunkten inte mista sitt medborgarskap till följd av att föräldrarna eller mor- eller farföräldrarna har lämnat oriktiga uppgifter. Vid bedömningen spelar barnets anknytning till Norge stor roll och barnet får under inga omständigheter fräntas sitt medborgarskap om det skulle innebära att han eller hon blir statslös. Överlag ska en proportionalitetsavvägning göras baserad på alla omständigheterna i ärendet och främst konsekvenserna för familjen med barnets bästa som en överordnad målsättning. Den som har förlorat sitt medborgarskap kan återfå det efter ansökan och särskild prövning.

Enligt 26a§ kan den som har dubbelt medborgarskap och som har dömts för ett brott mot 16, 17 eller 18 kap. i strafflagen, med minst sex års fängelse i straffskalan, fräntas medborgarskapet om brottet inte begicks innan personen var 18 år. Enligt 26b§ kan varje medborgares medborgarskap upphävas på samma villkor med hänsyn till vitala riksintressen. Kapitel 16 handlar om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott. Kapitel 17 handlar om skyddet av Norges självständighet och andra grundläggande intressen. Kapitel 18 handlar om terrordåd och relaterade handlingar. I det tolfte kapitlet återfinns 101§ som definierar folkmord, 102§ som definierar brott mot mänskligheten och 103–107 som definierar olika slags krigsförbrytelser. I 109§ som är den första bestämmelsen i kapitel 16, finns en bestämmelse om den överordnades ansvar för en ovan nämnd gärning. Enligt 110§ ska straffet för gärningarna som träffas av kapitel 16 åtminstone motsvara straffet för de enskilda brott som ingår i folkmord, brott mot mänskligheten och folkmord.

I 111§ som är den första bestämmelsen i kapitel 17, stadgas att den som med våld eller hot om våld framkallar fara för Norge eller en del av Norge döms till fängelse i upp till 15 år. Bestämmelsen avser gärningar som syftar till att införliva landet i en främmande stat, underkasta landet en främmande stats styre, utsätta Norge eller ett allierat land för krigshandlingar, eller som avsevärt begränsar självstyret. I 112§ återfinns försvärande omständigheter som gör att brottet anses vara grovt. I 113§ straffbeläggs att med hot eller våld om hot framkalla fara för Norges statsskick och i 114§ finns bestämmelser om försvärande omständigheter. Enligt 115§ är det ett grovt brott att genom våld, hot om våld eller på annat olovligt sätt hindra eller påverka kungen, den som enligt grundlagen annars är regeringschef, regeringen, stortinget, högsta domstolen, riksrådet och således ledamöterna av dessa institutioner, att utföra sina uppgifter. I 116§ återfinns försvärande omständigheter som gör att brottet anses vara grovt. På motsvarande sätt straffbeläggs i 117–118§§ att genom våld, hot om våld eller på annat olovligt sätt påverka samhällskritisk verksamhet som bedrivs av exempelvis myndigheter, politiska partier och mediabolag.

Att i händelse av krig och ockupation eller krigsfara bistår fienden eller ockupationsmakten eller skadar den norska försvarsförmågan gör sig skyldig till landsförräderi eller grovt landsförräderi enligt 119–120§§. Den som olovligen bär vapen eller deltar i en militär operation mot norska eller allierade styrkor gör sig skyldig till ett allvarligt brott enligt 120a§, och i 120b§ finns bestämmelser om försvärande omständigheter. I 121§ straffbeläggs underrättelseverksamhet mot statshemligheter och i 122§ finns bestämmelser om försvärande

omständigheter. I 123§ straffbeläggs röjande av rikshemlighet och medan det i 124§ finns bestämmelser om försvärande omständigheter, regleras röjande av rikshemlighet genom försumlighet i 125§. Att till förmån för en terroristorganisation eller främmande stat insamla känsliga personuppgifter eller som kan skada andra staters säkerhetsintressen är brottsligt enligt 126§. Enligt 127§ är det brottsligt att konspirera med någon som ämnar begå ett ovan nämnt brott. Att skapa en militär organisation i landet, att stödja en sådan organisation monetärt eller på annat sätt, samt att rekrytera personer för militär verksamhet i främmande stat är enligt 128§ straffbart. I 129§ straffbeläggs medverkan mm i en våldsbejakande sammanslutning med politiska målsättningar. Enligt 130§ är det brottsligt att bistå i främmande underrättelseverksamhet i arbetet med att skapa opinion som kan skada betydande samhällsintressen, och i 130a§ finns bestämmelser om försvärande omständigheter.

I 131§ som är den första bestämmelsen i kapitel 18, definieras terrordåd, och i 131a§ finns bestämmelser om försvärande omständigheter. I 132§ straffbeläggs förberedelse till terrordåd och i 133§ straffbeläggs hot om terrordåd. Enligt 135§ är det brottsligt att finansiera terrorism. Enligt 136§ är uppvigling till terrordåd, rekrytering för terrordåd, och utbildning för att utföra terrordåd, straffbelagt. Enligt 136a§ är det straffbart att vara medlem i en terroristorganisation, att rekrytera medlemmar och materiellt stödja en sådan organisation när organisationen har vidtagit åtgärder för att förverkliga sina målsättningar med olagliga medel. Enligt 136b§ är det straffbelagt att resa till ett annat land med avsikt att begå, planera eller förbereda ett terrordåd. Att skydda den som har gjort sig skyldig till ett ovan nämnt brott, är i sig brottsligt enligt 137§. I 138§ straffbeläggs allmänfarlig ödeläggelse genom användning av sprängmedel. Oavsett om det finns koppling till en terroristorganisation, är handlingen ett terrordåd om detonationen sker på allmän plats, i en statlig eller offentlig anläggning, i en infrastrukturanläggning, eller i ett kollektivtrafiksystem med avsikt att orsaka förlust av människoliv. I 139§ straffbeläggs kapning av flygplan och fartyg mm, och i 140§ straffbeläggs störning av flygtrafik, fartygstrafik mm. Enligt 141§ är det ett allvarligt brott att framkalla fara för annans live genom användning av sprängmedel, radioaktivt material, eller kemiska eller biologiska vapen på ett flygplan, ett fartyg eller en anläggning på kontinentalsockeln. Vidare är det enligt 141a§ straffbart att framföra eller använda ett fartyg eller ett flygplan i avsikt att orsaka förlust av människoliv. I 142§ straffbeläggs all övrig hantering av explosiva, radioaktiva eller i övrigt livsfarliga ämnen is syfte att orsaka förlust av människoliv. I 143§ straffbeläggs gisslantagning i terroristislyfte. Enligt 144§ är det en försvärande omständighet om en brottslig gärning begås mot en person som åtnjuter särskilt skydd under internationell rätt. I 145§ straffbeläggs olovligt deltagande i väpnade konflikter utomlands och enligt 146§ är det straffbart att rekrytera någon för att delta i en illegal väpnad konflikt.

När det gäller återkallelse av medborgarskap av skäl som ovan angivits ska en proportionalitetsavvägning göras baserad på alla omständigheterna i ärendet och främst med beaktande av konsekvenserna för familjen med barnets bästa som en överordnad målsättning.

5.5 Estland

Enligt 8§ i den estniska konstitutionens andra kapitel grundlagsfästs att varje barn som har en förälder som innehar ett estniskt medborgarskap har rätt till estniskt medborgarskap från födseln. Vidare stadgas i bestämmelsen att ingen får fråntas ett estniskt medborgarskap som förvärvats genom födseln, att ingen får berövas medborgarskapet på grund av sin tro, att den som har förverkat sitt estniska medborgarskap som minderårig har rätt att få det återinrättat,

samt att villkoren och förfarandet för förvärv, förverkande och återställande av medborgarskap finns i medborgarskapslagen. I 36§ första stycket i konstitutionen föreskrivs att ingen medborgare får utvisas från Estland eller hindras från att bosätta sig i landet, och i andra stycket uppställs ett förbud mot att utlämna en estnisk medborgare till ett annat land utom om villkoren förskrivs i ett internationellt fördrag. Vidare måste förfarandet i ett utlämningsärende följa av fördrag och lag, och beslutet får bara tas av regeringen. Varje person som har blivit föremål för ett utvisningsbeslut måste kunna överklaga beslutet.

Enligt grundlagens 104§ får en medborgarskapslag endast antas och revideras av en majoritet i parlamentet. I 2§ första stycket i 1995 års medborgarskapslag stadgas att medborgarskapet definieras i lagen. Enligt bestämmelsens andra stycke får estniska medborgare inte inneha ett dubbelt medborgarskap. Vidare föreskrivs i 2§ att det är möjligt att vara estnisk medborgare av födseln, eller att förvärva medborgarskapet genom naturalisation och återinrättande ytterst i enlighet med beslut av en förvaltningsdomstol. Av 5§ i andra kapitlet följer att ett barn får estniskt medborgarskap så snart åtminstone en förälder är estnisk medborgare vid tiden för födseln och ett barn får estniskt medborgarskap genom adoption om åtminstone en förälder är estnisk medborgare vid tiden för adoptionen. Vidare innehåller lagen regler om hur medborgarskap kan fås genom ansökan eller naturalisering.

I medborgarskapslagens sjätte kapitel återfinns bestämmelserna om medborgarskapets upphörande. Eftersom dubbelt medborgarskap inte erkänns i estnisk lag finns utförliga bestämmelser i 23§ - 27§ om hur en person går till väga för att avsäga sig det estniska medborgarskapet. I 28§ finns en förteckning över grunderna för att upphäva ett estniskt medborgarskap. Enligt punkt 5 mister den som blir medborgare i ett annat land det estniska medborgarskapet. Kravet på att välja endast ett medborgarskap istället för att ha två, upprepas i 29§. Vidare kan den som ingår i ett annat lands militära styrkor och inte har fått estniskt medborgarskap av födseln och den som verkar för en främmande makt komma att mista medborgarskapet. Så är det också med den som med våld söker genomföra konstitutionella ändringar. Vidare kan en person som erhållit medborgarskapet genom naturalisering eller återställande fråntas det om personen har lämnat felaktiga uppgifter för att dölja relevanta omständigheter. Därefter upprepas förbudet mot att upphäva medborgarskapet på grund av trosuppfattning. Hursomhelst kan alltså medborgarskapet återkallas till följd av brott mot samhällets vitala intressen eller om medborgarskapet har förvärvats genom ett otillbörligt förfarande

5.6 Nederländerna

Enligt artikel 2 i konstitutionens första kapitel grundlagsfästs att medborgarskapet ska regleras i lag. Vidare ska uppehållstillstånd och utvisning av utländska medborgare regleras i lag. Även utlämnande till myndigheter i ett annat land är tillåtet endast om det följer av internationella avtal och närmare bestämmelser om villkoren för ett utlämnande ska förskrivas i lag. Enligt bestämmelsen har var och en även rätt att lämna landet om inte annat föreskrivits i lag. Huvudsakligen återfinns de centrala medborgarskapsbestämmelserna i 2015 års nederländska medborgarskapslag. Enligt artikel 3(1)(A) blir ett barn nederländsk medborgare av födseln om en förälder eller båda föräldrarna är det, eller om modern eller fadern har sitt huvudsakliga hemvist i landet. Med Nederländerna avses här förutom det nederländska fastlandet, länderna Aruba, Curaçao och Sint Maarten, samt de autonoma regionerna Bonaire, Sint Eustatius och Saba.

Varje barn till en nederländsk fader eller moder som är gift med barnets andra förälder blir nederländsk medborgare. Ett minderårigt barn kan få nederländskt medborgarskap genom domstolsbeslut om adoption om minst en av adoptivföräldrarna är nederländsk medborgare vid beslutets ikraftträdande. I lagen regleras även möjligheten att erhålla medborgarskap genom ansökan eller naturalisering. En person som fötts i de europeiska Nederländerna eller på Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustasius eller Saba och stadigvarande bor där kan få medborgarskapet fastställt. Dubbelt medborgarskap är tillåtet, men en medborgare kan välja att avhända sig det nederländska medborgarskapet.

Enligt medborgarskapslagens 14§ punkt 1 kan en myndighet återkalla medborgarskapet om det är grundat på en falsk uppgift eller på undanhållande av en väsentlig uppgift. Ett återkallelsebeslut har retroaktiv verkan till tidpunkten då medborgarskapet beviljades. Åtgärden är dock inte tillåten om det har gått mer än 12 år sedan medborgarskapet erhöles såvida inte personen är fälld för grovt brott som avses i Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen. Vidare kan enligt punkt 2 en behörig myndighet återkalla medborgarskapet om personen a) har blivit dömd vid domstol i europeiska Nederländerna för ett brott med minst åtta års fängelse i straffskalan, b) har blivit dömd av en sådan domstol för ett allvarligt brott mot staten, c) har blivit dömd för motsvarande brott i något annat land inom kungariket, eller d) har blivit fälld för ett grovt brott som avses i Romstadgan för den internationella brottmålsdomstolen. Den som på så sätt har förlorat sitt nederländska medborgarskap kan inte återfå det, men under särskilda omständigheter kan undantag göras efter att minst fem år har förlöpt.

5.7 Spanien

Enligt 11§ i den spanska konstitutionens första kapitel grundlagsfästs att medborgarskapet förvärvas, behålls och förverkas i enlighet med lag, samt att ingen person av spansk börd får berövas sitt spanska medborgarskap. Som huvudregel gäller att en spansk medborgare inte samtidigt kan var medborgare i ett annat land, men Staten får avtala om möjlighet till dubbelt medborgarskap med latinamerikanska länder. I 13§ regleras utlännings ställning i Spanien inbegripet möjligheterna att få asyl.

Enligt den spanska civilkodens 17§, följer det spanska medborgarskapet av födseln främst om personen har spanska föräldrar, om åtminstone en förälder föddes i landet, eller om barnet annars skulle födas statslöst. Vidare kan den som inte fyllt 18 år bli spansk medborgare genom adoption av spanska adoptivföräldrar. Lagen innehåller även andra regler om medborgarskap genom ansökan eller naturalisering.

Om den som har fyllt 18 år och som inte har sitt hemvist i Spanien väljer att ansöka om medborgarskap i ett annat land, eller om personen uteslutande använder sig av ett annat lands medborgarskap som personen tilldelats före myndig ålder, mister han eller hon sitt spanska medborgarskap tre år efter ansökan om inte personen förklarar sig villig att behålla det spanska medborgarskapet. Barn som har förvärvat spanskt medborgarskap genom en förälder förlorar medborgarskapet om föräldern väljer att byta nationalitet och det saknas en annan koppling till landet. Som ovan nämnts finns dock grundlagsstöd för avsteg genom avtal med länder i Latinamerika.

Personer som inte är medborgare av födseln kan även förlora sitt medborgarskap om de tar värvning i utlandet eller arbetar för ett annat lands regering trots uttryckligt förbud av Spaniens regering. Om medborgarskapet erhöles till följd av osanningar och otillbörligheter

kan det förverkas. Den som förlorat medborgarskapet kan återvinna det främst genom att bli bofast i Spanien.

5.8 Storbritannien

Såsom följer av de primära rättsakterna gäller samma regler för medborgarskap i hela Storbritannien. I den brittiska medborgarskapslagen från 1981, artikel 1, fastställs att den som föds i Storbritannien eller i ett utomeuropeiskt territorium blir brittisk medborgare om modern eller fadern vid tidpunkten för födseln var brittisk medborgare eller stadigvarande bosatt inom jurisdiktionen. En minderårig som bor i landet kan registreras som brittisk medborgare efter ett ansökningsförfarande när åtminstone en förälder blivit medborgare eller fått uppehållstillstånd i landet. Efter särskild prövning kan även minderåriga som inte bor inom jurisdiktionen kan få medborgarskap på samma villkor. Vidare regleras i lagen möjligheterna i övrigt att erhålla medborgarskap genom ansökan eller naturalisering. En person som fötts i ett utomeuropeiskt territorium kan registreras som brittisk medborgare. Dubbelt medborgarskap är tillåtet, men en medborgare kan välja att avhända sig medborgarskapet. Enligt Human Rights Act 1998, artikel 5, kan en brittisk medborgare utvisas eller överlämnas till ett annat land och personen kan hållas i förvar på grund av flyktrisk.

Enligt medborgarskapslagens artikel 40 punkt 3 och 6, kan statssekreteraren återkalla ett brittiskt medborgarskap som baseras på bedrägeri, falska uppgifter eller undanhållande av en väsentlig uppgift. En sådan åtgärd får dock inte vidtas om det skulle få till följd att den som det rör blir statslös. Medborgarskap får dock alltid återkallas enligt vissa villkor om det är till gagn för samhället. Enligt punkt 4 kan statssekreteraren återkalla medborgarskapet om personen har fått det genom naturalisering, handlat i strid mot landets vitala intressen, och kan få ett annat medborgarskap. Så långt som möjligt ska den som det rör få information om grunden för beslutet och om överklagandemöjligheterna om inte statssekreteraren bedömer att det skulle vara i strid mot t.ex. nationell säkerhet, utredningssekretess, personlig säkerhet eller internationella relationer.

5.9 Tyskland

Enligt artikel 16 i grundlagens första kapitel grundlagsfästs att ingen kan förlora sitt tyska medborgarskap. I meningen som följer därpå i samma stycke förtydligas dock att en person kan förlora sitt medborgarskap i enlighet med lag så länge det inte innebär att personen blir statslös. I bestämmelsens andra stycke förskrivs att ingen tysk medborgare får utvisas till ett annat land förutom till en EU-medlemsstat eller av en internationell domstol i enlighet med rättsstatsprincipen. Enligt grundlagens artikel 73 ska medborgarskapet regleras genom federal lagstiftning. I grundlagens artikel 116 finns en särskild bestämmelse om möjligheten för den som under åren 1933–1945 blev fråntagen sitt tyska medborgarskap att återfå medborgarskapet *ex officio*.

I mars 2024 antogs en ny tysk medborgarskapslag som kom att träda i kraft den 27 juni 2024. Enligt medborgarskapslagens 1§ kan en person vara tysk medborgare av födseln eller erhålla medborgarskap genom adoption, naturalisering eller ansökan, eller om personen har behandlats av myndigheterna som tysk medborgare i mer än 12 år och myndighetskontakten har skett i god tro. Genom lagen sänks kravet på hemvist i Tyskland för naturalisering till fem år och efter en individuell bedömning är det under vissa omständigheter möjligt att få

medborgarskap efter tre år. Som i många andra länder är dock naturaliseringsmöjligheterna omdebatterade. Barn blir tyska medborgare om en förälder har bott i landet i minst fem år med uppehållstillstånd. Tidigare var huvudregeln att en tysk medborgare som fick medborgarskap i ett annat land förlorade sitt tyska medborgarskap, men nu är det som regel möjligt att ha fler medborgarskap. Reglerna om dubbelt medborgarskap ses dock över för närvarande.

Enligt 17§ i den nya medborgarskapslagen, kan det tyska medborgarskapet återkallas om personen i fråga ansluter sig till en militär organisation utomlands utan att ha stöd i ett tyskt myndighetsbeslut, eller deltar i terrordåd utomlands. Enligt det tyska migrationsverkets hemsida finns även en möjlighet, om än begränsad, att återkalla det tyska medborgarskapet till följd av att personen har begått ett allvarligt brott i landet. Således finns förutsättningar för att kunna återkalla medborgarskapet på grund av brott mot statens vitala intressen eller om medborgarskapet förvärvats genom ett otillbörligt förfarande. Vidare kan medborgarskapet återkallas om det visar sig att det följer av ett oriktigt förvaltningsbeslut. Så är det t.ex. om vilseledande uppgifter har lämnats eller viktig information utelämnats i samband med ansökan. En tysk medborgare kan enligt medborgarskapslagens även välja att avsäga sig medborgarskapet. Re-naturalisering kan vara möjlig genom ett individualiserat myndighetsbeslut.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap.

[1]

Några frågor om grundläggande
fri- och rättigheter. [2]