



## Kommittédirektiv

### Grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2026

#### **Sammanfattning**

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda om rätten till domstolsprövning bör införas som en ny grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen. Syftet är att stärka skyddet av rätten till domstolsprövning.

Kommittén ska bl.a.

- kartlägga nuvarande bestämmelser om rätt till domstolsprövning och överklagandeförbud i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- ta ställning till om rätten till domstolsprövning bör läggas till som en ny grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. regeringsformen,
- om ställningstagandet föranleder det, bedöma hur tillämpningsområdet för rätten till domstolsprövning bör avgränsas samt på vilket sätt och under vilka förutsättningar rättigheten bör kunna begränsas, och
- lämna nödvändiga förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2028.

#### **Uppdraget att utreda frågan om grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning**

Det finns inte någon generell grundlagsbestämmelse om rätten till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning är central i en demokratisk rättsstat. En sådan rätt är av fundamental betydelse bl.a. för att enskilda ska kunna skydda sig

mot och få gottgörelse för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter och försvara sig i straffrättsliga förfaranden. Utan rätten till domstolsprövning finns risk att enskilda drabbas av maktmissbruk utan möjlighet till upprättelse. Därmed är rätten till domstolsprövning grundläggande för att säkerställa upprätthållandet av enskildas övriga fri- och rättigheter.

Svensk rätt innehåller inte någon generell regel på konstitutionell nivå som ger enskilda en rätt till domstolsprövning. I regeringsformen finns viss reglering om rätten till domstolsprövning, men regleringen har ett begränsat tillämpningsområde. Bestämmelser om rätten till domstolsprövning gäller bl.a. vid frihetsberövanden och för ordinarie domare som har skilts från sin anställning (2 kap. 9 § och 11 kap. 9 § regeringsformen). Regeringen har nyligen föreslagit att rätten till domstolsprövning för ordinarie domare ska utvidgas (prop. 2024/25:165 s. 109). Riksdagen har beslutat att som vilande anta förslaget till lag om ändring i regeringsformen (bet. 2025/26:KU2, rskr. 2025/26:3).

I regeringsformen föreskrivs också att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Den bestämmelsen anger endast hur en rättegång ska genomföras och utgör alltså inte någon reglering av rätten till domstolsprövning.

Rätten till domstolsprövning regleras även i vanlig lag, exempelvis i rättegångsbalken, förvaltningslagen (2017:900) och ett stort antal specialförfattningar. I specialförfattningarna finns ofta bestämmelser om att vissa beslut inte får överklagas.

### **Europarätten ger i många fall en rätt till domstolsprövning**

Även om svensk rätt inte innehåller någon generell regel på konstitutionell nivå 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 artiklarna 6 och 13 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Skyldigheten för EU:s medlemsstater att säkerställa ett effektivt domstolsskydd kommer även till uttryck i fördraget om Europeiska unionen (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.

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. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får föreskrifter inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. EU-rättens företrädare innebär bl.a. att en nationell bestämmelse inte får tillämpas så att den strider mot EU-rätten (jfr EU-domstolens dom Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, EU:C:1970:114, punkt 3). EU:s rättighetsstadga är direkt tillämplig i Sverige men gäller endast inom unionsrättens område (EU-domstolens dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 19–21).

Ett överklagandeförbud som står i strid med europarätten ska sättas åt sidan för att möjliggöra en prövning i domstol (RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56).

#### **Frågan om grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning har utretts av 2023 års fri- och rättighetskommitté**

Sedan 1974 års regeringsform infördes har frågan om grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning utretts vid flera tillfällen. Frågan utreddes senast av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Kommittén hade bl.a. i uppdrag att bedöma om en rätt till domstolsprövning bör läggas till i 2 kap. regeringsformen.

Kommittén föreslog en grundlagsbestämmelse som var utformad 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. Grundlagsskyddet skulle bestå i att det vid varje tidpunkt ska finnas regler i vanlig lag om en rätt till domstolsprövning. Den närmare omfattningen av rättigheten skulle alltså bestämmas av riksdagen.

Kommittén bedömde att kravet på att bestämmelser om domstolsprövning ska finnas i lag inte hindrar att regler som 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 (SOU 2025:2 s. 69–74).

Flera remissinstanser avstyrkte förslaget eftersom bestämmelsen inte gav upphov till någon individuell rättighet för enskilda. Vissa remissinstanser förde också fram att förslagets betydelse för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om överklagandeförbud behövde övervägas ytterligare.

Regeringen instämde i kommitténs bedömning att det finns starka principiella skäl för att rätten till domstolsprövning bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen. Med hänsyn till remisskritiken ansåg regeringen dock att det starkt kan ifrågasättas om förslaget ger ett tillräckligt skydd för den enskildes rätt till domstolsprövning. Enligt regeringen fanns det skäl att förutsättningslöst överväga även andra alternativ som på ett mer påtagligt sätt skulle bidra till att stärka enskildas rättigheter. Kommitténs bedömning i fråga om möjligheten att i förordning meddela föreskrifter om överklagandeförbud framstod inte heller som självklar och det fanns därför risk för att förslaget skulle få konsekvenser som inte var avsedda. Innebörden av kommitténs förslag var att det skulle vara enklare att inskränka rätten till domstolsprövning än att förstärka den, eftersom försvagningar av rättigheten skulle kunna göras i förordning. Sammantaget ansåg regeringen att en grundlagsreglering om rätten till domstolsprövning inte borde utformas på det sätt som kommittén föreslog och att förslaget därför inte borde genomföras (jfr prop. 2025/26:78 s. 54).

#### **För att stärka skyddet för rätten till domstolsprövning bör frågan utredas på nytt**

Det är en central rättsstatlig princip av grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt att den enskilde kan få till stånd en domstolsprövning av civilrättsliga tvister, anklagelser om brott och myndighetsbeslut. Trots dess grundläggande betydelse har svensk rätt fortfarande inte någon generell regel på konstitutionell nivå som ger enskilda en rätt till domstolsprövning. På det sättet skiljer sig svensk grundlag från hur regleringen ser ut i flera andra europeiska länder (SOU 2025:2 s. 66–68).

Som regeringen tidigare har uttalat finns det starka principiella skäl för att ge rätten till domstolsprövning en uttrycklig förankring i regeringsformen. Det är vidare angeläget att grundlagsskyddet inte blir enbart symboliskt. Rättsutvecklingen i Sverige är sådan att grundläggande fri- och rättigheter får allt större betydelse. Inte minst europarätten har bidragit till ett starkare rättighetsskydd i domstolarna. Det har också blivit tydligt att de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen inte bara riktar

sig till lagstiftaren, utan också kan utkrävas av enskilda i domstol (se t.ex. NJA 2014 s. 323).

Under senare år har regeringen tagit viktiga steg för att utveckla och stärka den svenska rättsstaten. Regeringen har föreslagit grundlagsändringar som gör det svårare att ändra grundlag och som stärker domstolarnas oberoende långsiktigt (prop. 2024/25:165). Regeringen har också lämnat förslag om kompletterande ändringar i vanlig lag som stärker domstolarnas och domarnas oberoende (prop. 2025/26:286). Förslag som syftar till att göra det enklare för enskilda att tillvarata sin rätt i domstol, t.ex. stärkt rätt till målsägandebiträde och en möjlighet till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål, har lämnats av regeringen respektive bereds i Regeringskansliet (lagrådsremissen Stärkta rättigheter för målsägande och en mer ändamålsenlig kontroll över statens utgifter för rättsliga biträden och SOU 2025:111). Regeringen har även föreslagit att rätten till abort ska grundlagsskyddas samtidigt som andra grundläggande fri- och rättigheter anpassas i syfte att värna det svenska medborgarskapet och göra det möjligt att kriminalisera deltagande i kriminella sammanslutningar (prop. 2025/26:78). Dessutom har en parlamentariskt sammansatt kommitté fått i uppdrag att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar (dir. 2025:70).

Ett starkt skydd för enskildas fri- och rättigheter är centralt i ett fritt och öppet samhälle. I det ligger att rättighetskyddet även bör vara tydligt för enskilda. En viktig fråga är därför om fler fri- och rättigheter ska skyddas direkt i regeringsformen. Förslaget från 2023 års fri- och rättighetskommitté bedömdes inte ge ett tillräckligt starkt skydd för enskildas rätt till domstolsprövning. Även om regeringen av den anledningen valde att inte gå vidare med förslaget finns det fortsatt flera starka skäl att se över det aktuella skyddet.

Det finns alltså anledning att på nytt utreda frågan om grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning.

#### **Inriktningen för uppdraget**

Rätten till domstolsprövning kan anses ha ett starkt skydd i Sverige genom framför allt europarätten. Likväl har Europadomstolen flera gånger fällt Sverige för brott mot den rättigheten. Påfallande ofta har fallen handlat om situationer där enskilda på grund av överklagandeförbud inte har haft

möjlighet att överklaga ett myndighetsbeslut på det sätt som Europakonventionen kräver (se t.ex. Europadomstolens dom den 7 april 2009 i målet Mendel mot Sverige, nr 28426/06). Det förekommer därutöver att sådana överklagandeförbud sätts åt sidan i svensk domstol.

Regleringen om rätten till domstolsprövning kan uppfattas som komplex och svåröverskådlig eftersom den består av flera olika regelverk och de överordnade bestämmelserna finns i Europakonventionen och EU-rätten. Komplexiteten i regelverket kan i sin tur leda till osäkerhet för enskilda om när det finns en rätt till domstolsprövning. En särskild svårighet för enskilda är att förutse om ett beslut som omfattas av ett överklagandeförbud kan överklagas eller inte. I målet Mendel mot Sverige uttalade Europadomstolen t.ex. att det enligt nationell praxis visserligen fanns en möjlighet att överklaga beslut som gäller civila rättigheter och skyldigheter trots överklagandeförbud. Den enskilde ansågs ändå ha haft fog för att förlita sig på informationen från beslutsmyndigheten och i den tillämpliga förordningen om att beslutet inte fick överklagas.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att den nuvarande ordningen i vissa fall kan medföra svårigheter för enskilda att få sin rätt till domstolsprövning tillgodosedd. Det finns därför anledning att analysera hur en grundlagsreglering skulle kunna bidra till att förtydliga och förstärka rätten till domstolsprövning.

En annan aspekt är att rätten till domstolsprövning enligt europarätten inte är heltäckande. Artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig vid prövningen av civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse om brott. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 19 i EU-fördraget och 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 (Europadomstolens dom den 15 mars 2018 i målet Naït-Liman mot Schweiz, nr 51357/07).

2023 års fri- och rättighetskommitté ansåg att en grundlagsbestämmelse om rätten till domstolsprövning bör utformas så att den inte innebär någon annan ändring av rättsläget än att rätten till domstolsprövning ges

grundlagsförankring. Därmed föreslogs det 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. Det är inte någon given utgångspunkt att rättsläget inte bör ändras. Europakonventionen ger uttryck för en minimistandard och det bör analyseras om svensk grundlag bör uppfylla högre ställda krav än så när det gäller enskildas rättssäkerhet.

Regeringsformen skyddar en rad fri- och rättigheter med varierande grad av styrka. Vid utformningen av en ny bestämmelse i 2 kap. regeringsformen är det nödvändigt att utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetsskyddet för närvarande har i regeringsformen. Flertalet bestämmelser är utformade som ett skydd för enskilda mot ingrepp från det allmänna sida. Skyddets räckvidd bestäms ytterst av de förutsättningar som gäller för när och hur inskränkningar i fri- och rättigheter får göras.

Kommittén behöver mot denna bakgrund ta ställning till om en rätt till domstolsprövning bör läggas till i 2 kap. regeringsformen och på vilket sätt ett utbyggt skydd för rätten till domstolsprövning i så fall bör utformas. Syftet med utredningen är att undersöka hur skyddet av rätten till domstolsprövning kan stärkas. Det finns därför anledning att också överväga förslag som på ett mer påtagligt sätt skulle bidra till att stärka enskildas rättigheter. Ett av alternativen som bör övervägas är en utformning som innebär att rättigheten kan utkrävas av enskilda i domstol. En särskild fråga för kommittén är om det även i fortsättningen bör vara möjligt för regeringen att i förordning meddela föreskrifter om överklagandeförbud.

Det finns även behov av att göra en kartläggning av de bestämmelser om rätt till domstolsprövning och överklagandeförbud som finns i lag och förordning. Genom en sådan kartläggning kan det beläggas på vilket sätt rätten till domstolsprövning skyddas i dag, i vilka fall det kan vara motiverat att begränsa rätten till domstolsprövning och vilka eventuella brister som finns i rättighetsskyddet. Kommittén bör vara oförhindrad att peka på reglering som inte kan antas uppfylla europarättens krav eller som av andra skäl inte är ändamålsenlig. Med hänsyn till det stora antalet överklagandeförbud är det troligen inte möjligt att inom ramen för denna utredning bedöma varje överklagandeförbud för sig. En sådan kartläggning bör därför kunna avgränsas på lämpligt sätt.

Ett viktigt underlag för analysen är en jämförelse av hur skyddet av rätten till domstolsprövning ser ut i andra länder. Kommittén kan i den delen ta utgångspunkt i den undersökning som har gjorts av 2023 års fri- och rättighetskommitté (SOU 2025:2 s. 66–68 och bilaga 3). Den tidigare undersökningen bör vid behov kunna kompletteras.

Kommittén ska därför

- kartlägga nuvarande bestämmelser om rätt till domstolsprövning och överklagandeförbud i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- om det bedöms lämpligt, komplettera den internationella jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning som har gjorts av 2023 års fri- och rättighetskommitté,
- ta ställning till om rätten till domstolsprövning bör läggas till som en ny grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. regeringsformen,
- om ställningstagandet föranleder det, bedöma hur tillämpningsområdet för rätten till domstolsprövning bör avgränsas samt på vilket sätt och under vilka förutsättningar rättigheten bör kunna begränsas, och
- lämna nödvändiga förslag till grundlagsändringar.

### **Kommitténs sammansättning**

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har det sedan länge eftersträvat 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.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Om förslagen medför kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå en finansiering i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från

berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén  
bedömer lämplig.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2028.

(Justitiedepartementet)