



Stockholm den 28 april 2025

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L6@regeringskansliet.se
Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) – dnr Ju2025/00072

1 SAMMANFATTNING

1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning. Centrum för rättvisa har som remissinstans inbjudits att lämna synpunkter på förslagen i det rubricerade betänkandet.

1.2 Centrum för rättvisa har sammanfattningsvis följande synpunkter på de förslag som läggs fram i betänkandet:

- (i) *Rätten till domstolsprövning.* Centrum för rättvisa tillstyrker att rätten till domstolsprövning grundlagsfästs genom en ny bestämmelse i 2 kap. 11 § regeringsformen, men bedömer att den föreslagna regleringen riskerar att bli verkningslös och avstyrker därför utredningens förslag. Centrum för rättvisas uppfattning är att rätten till domstolsprövning inte tillgodoses fullt ut i den svenska

förvaltningsprocessen och att en ny grundlagsbestämmelse, för att bli meningsfull, bör utformas som en individuell rättighet med en självständig innebörd. En sådan ny grundlagsbestämmelse bör utgå från rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, men med viss anpassning efter svenska förhållanden. Bestämmelsen bör också kunna begränsas med stöd i lag enligt förutsättningarna i 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen. Centrum för rättvisa lämnar ett förslag på hur en sådan bestämmelse skulle kunna se ut nedan.

- (ii) *Rätten till abort.* Centrum för rättvisa varken tillstyrker eller avstyrker utredningens förslag om att grundlagsfästa rätten till abort genom en ny bestämmelse i 2 kap. 13 § regeringsformen. Skälet för det är att frågan om aborträtten ska grundlagsfästas eller inte är en i huvudsak politisk fråga. Centrum för rättvisa ställer sig dock tveksam till den lagstiftningsteknik som utredningen förespråkar. Om grundlagsbestämmelsen, som utredningen föreslår, inte ska ges ett självständigt innehåll bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det inte är lämpligare att aborträtten tas upp i målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen i stället för i 2 kap. regeringsformen.
- (iii) *Grundlagsskyddet för medborgarskap och föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar.* Centrum för rättvisa varken tillstyrker eller avstyrker förslagen som avser utökade möjligheter att återkalla medborgarskap och begränsa föreningsfriheten i vissa fall. Skälet för det är att det även i dessa delar är en i huvudsak politisk fråga om

grundlagen ska tillåta sådan lagstiftning. Centrum för rättvisa föreslår dock att det förtydligas i grundlagstexten att återkallande av medborgarskap på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter endast får ske när sådana vilseledande uppgifter lämnats medvetet av den enskilde. Centrum för rättvisa anser vidare att ett beslut om återkallelse av medborgarskap alltid ska kunna domstolsprövas och att detta bör säkerställas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

(iv) *Övriga överväganden som inte lett till något förslag.*

Centrum för rättvisa anser att det finns skäl att återkomma till frågan om grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten. Detta för att säkerställa att det nationella skyddet för dessa rättigheter är fullgott och att den nationella rättstillämpningen inte blir beroende av hur rättigheterna tolkats och tillämpats i europarätten. Den omständigheten att Sverige har ett folkrättsligt åtagande att införa ett generellt diskrimineringsskydd i den nationella rättsordningen bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

- 1.3 Centrum för rättvisas remissyttrande är disponerat enligt följande. I *avsnitt 2* anges några inledande synpunkter på utredningens översyn av grundlagsskyddet för fri- och rättigheter och förslag till grundlagsändringar. I *avsnitt 3* lämnas synpunkter på utredningens förslag om att grundlagsfästa rätten till domstolsprövning och hur en sådan bestämmelse enligt Centrum för rättvisas uppfattning bör utformas. I *avsnitt 4* lämnas synpunkter på utredningens förslag om att grundlagsfästa

aboträtten. I *avsnitt 5* lämnas synpunkter på utredningens förslag om att justera grundlagsskyddet för medborgarskap och föreningsfrihet i förhållande till kriminella sammanslutningar. I *avsnitt 6* kommenteras kortfattat utredningens ställningstaganden i de delar där utredningen inte föreslagit några grundlagsändringar (det vill säga diskrimineringsskyddet, näringsfriheten och egendomsskyddet).

2 INLEDANDE SYNPUNKTER

2.1 Utredningens översyn av fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen är angelägen

2.1.1 Centrum för rättvisa ställer sig positivt till den översyn av fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen som utredningen fått i uppdrag att genomföra. Sverige har under en lång tid förlitat sig på fri- och rättighetsskyddet i Europakonventionen, men den konstitutionella utvecklingen på senare tid har inneburit ett ökat fokus på vårt inhemska rättighetsskydd. En sådan nationalisering av fri- och rättighetsskyddet är nödvändig och medför flera fördelar, bland annat av följande skäl.

2.1.2 *För det första* eftersom de fri- och rättighetsbestämmelser som finns upptagna i till exempel Europakonventionen och EU-stadgan är avsedda att fungera som ett minimiskydd i förhållande till de nationella rättsordningarna och inte som ett substitut till nationell lagstiftning (se bland annat *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, § 48, Series A no. 24).

2.1.3 *För det andra* eftersom en välavvägd nationell reglering av fri- och rättighetsskyddet ger större möjligheter för lagstiftaren att

åstadkomma anpassade lösningar och intresseavvägningar i frågor där fri- och rättighetsskyddet aktualiseras.

Europadomstolen har till exempel flera gånger framhållit att konventionsstaterna åtnjuter en bredare bedömningsmarginal när den nationella lagstiftaren tagit ställning till rättighetsskyddets omfattning och implementerat välavvägda lösningar i den inhemska rättsordningen (se bland annat *Dickson v. the United Kingdom* [GC], no. 44362/04, § 77-85, ECHR 2007-V). Om den nationella lagstiftaren inte har tagit ställning till och implementerat lösningar i den nationella rättsordningen anses bedömningsmarginalen regelmässigt snävare (se bland annat *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) [GC], no. 74025/01, § 78-79, ECHR 2005-IX).

- 2.1.4 *För det tredje* eftersom en sådan ordning innebär en viktig markering till såväl allmänheten som rättstillämpande myndigheter och domstolar om att bestämmanderätten i centrala konstitutionella frågor i första hand tillfaller och utövas av den svenska lagstiftaren, samt att rättstillämpande myndigheter och domstolar som utgångspunkt kan förlita sig på svenska konstitutionella normer snarare än konventionsbestämmelser och domstolsavgöranden som beslutats på europeisk nivå, i till exempel EU-domstolen eller Europadomstolen.
- 2.1.5 Utredningens förslag om att utveckla och komplettera fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen är ur de perspektiven angelägna och välkomna. Det gäller inte minst i de delar där redan konventionsskyddade rättigheter, som rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, nu föreslås få en uttrycklig reglering i svensk grundlag.

- 2.2 Grundlagsskyddet för fri- och rättigheter bör inte regleras genom bestämmelser som hänvisar till vanlig lag**
- 2.2.1 Utredningens förslag innebär att två nya rättighetsbestämmelser införs i 2 kap. regeringsformen. Det gäller dels rätten till domstolsprövning, dels rätten till abort. Dessa två förslag kommenteras vidare nedan vart och ett för sig jämte övriga utredningsförslag.
- 2.2.2 Centrum för rättvisa ser dock skäl att redan inledningsvis säga någonting om den lagstiftningsteknik som utredningen förordar för att skydda dessa nya rättigheter.
- 2.2.3 För såväl rätten till domstolsprövning som rätten till abort föreslår utredningen grundlagsbestämmelser som anger att den aktuella rättigheten ska skyddas ”enligt bestämmelser som meddelas i lag”. En motsvarande lagstiftningsteknik används i 2 kap. regeringsformen avseende upphovsrätten (16 §), samernas rätt att bedriva renskötsel (17 § andra stycket) och forskningens frihet (18 § andra stycket).
- 2.2.4 Denna ordning kan enligt Centrum för rättvisa ifrågasättas av både principiella och systematiska skäl.
- 2.2.5 Under de senaste decennierna har den svenska rättsutvecklingen gått från en ordning där fri- och rättighetsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen betraktats närmast som instruktioner till lagstiftaren, till en ordning där de betraktas som direkt tillämpliga individuella rättigheter som ytterst kan utkrävas av enskilda i domstol (se till exempel ”Medborgarskapet I” NJA 2014 s. 323 p. 8 där Högsta domstolen konstaterade att även om skyddet av medborgarskap i regeringsformen i första hand riktade sig till

lagstiftaren kunde en överträdelse av bestämmelsen åberopas av den enskilde som grund för skadeståndsskyldighet för staten). Denna utveckling har uppmuntrats av lagstiftaren som en naturlig och positiv utveckling som har stärkt rättighetsskyddets effektivitet, men som också bidragit till att stärka legitimiteten i rättighetsbegränsande lagstiftning (se bland annat prop. 2021/22:229 s. 22).

- 2.2.6 De förslag som utredningen lämnar beträffande rätten till domstolsprövning och abort innebär en återgång till ett synsätt där enskildas fri- och rättigheter i första hand betraktas som instruktioner till lagstiftaren. Att utforma nya rättighetsbestämmelser i regeringsformen vars närmare innebörd ska definieras i vanlig lag är svårförenligt med den konstitutionella rättsutveckling som skett under senare tid. Det gäller i synnerhet för en rättighet som rätten till domstolsprövning, som redan skyddas under rättsliga normer som är överordnade vanlig lagstiftning (se artikel 6.1 i Europakonventionen och 2 kap. 19 § regeringsformen). I detta fall (till skillnad från ovan nämnda bestämmelser i 2 kap. 16–18 §§ regeringsformen) rör det sig alltså inte om en rättighet vars innehåll helt kan definieras i lag. Centrum för rättvisa anser att detta förhållande lämpligen bör återspeglas i grundlagsbestämmelsen.
- 2.2.7 Det finns också systematiska invändningar mot att utforma nya rättighetsbestämmelser i regeringsformen som bestämmelser vars innehåll ska definieras i lag.
- 2.2.8 En grundläggande utgångspunkt för den svenska rättsordningen är att grundlag går före lag och att lagar ska tolkas i ljuset av

grundlagen. Med utredningens förslag blir utgångspunkten den motsatta, det vill säga att regeringsformen måste tolkas och tillämpas med utgångspunkt i föreskrifter på lägre nivå. I enlighet med vad som sagts ovan om det befintliga skyddet för till exempel rätten till domstolsprövning skulle de föreskrifterna i ett nästa led behöva tolkas i ljuset av andra överordnade normer (det vill säga artikel 6.1 i Europakonventionen jämte 2 kap. 19 § regeringsformen). En sådan lösning skulle alltså inte tillgodose intresset av att regeringsformen lyfts fram i rättstillämpningen och framträder tydligare i relation till Europakonventionen (se ovan nämnda prop. 2021/22:229 s. 22), utan riskerar snarare att leda till att rättstillämpningen behöver ”gå över ån för vatten” i fall där rätten till domstolsprövning aktualiseras.

- 2.2.9 Centrum för rättvisa ställer sig följaktligen skeptisk till den lagstiftningsteknik som utredningen förordar gällande införandet av en rätt till domstolsprövning och en rätt till abort i 2 kap. regeringsformen.
- 2.2.10 Utredningens närmare överväganden och utformning av de föreslagna grundlagsbestämmelserna kommenteras vidare nedan var för sig.

3 RÄTTEN TILL DOMSTOLSPRÖVNING (AVSNITT 4 I BETÄNKANDET)

3.1 Utgångspunkterna för utredningens förslag (avsnitt 4.7.1 i betänkandet)

- 3.1.1 Centrum för rättvisa delar utredningens uppfattning att rätten till domstolsprövning utgör en central rättsstatlig princip som är av

grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt i en demokrati. Centrum för rättvisa anser därför i likhet med utredningen att rätten till domstolsprövning bör komma till uttryck i svensk grundlag. Som framgått ovan gäller detta oavsett om rätten till domstolsprövning redan åtnjuter ett visst skydd enligt Europakonventionen och EU-stadgan.

- 3.1.2 Centrum för rättvisa ifrågasätter däremot *dels* direktivens utgångspunkt att det saknas ”generella problem” vad gäller enskildas rätt till domstolsprövning i Sverige, *dels* utredningens bedömning att den svenska processordningen redan i allt väsentligt ”garanterar den rätt till domstolsprövning som finns i europarätten” (se s. 43 och 69 i utredningen).
- 3.1.3 Centrum för rättvisa anser, till skillnad från utredningen, att en grundlagsreglering är att föredra inte enbart av principiella skäl. I praktiken fungerar rätten till domstolsprövning sämre än vad både utredningen och utredningsdirektiven har förutsatt.
- 3.1.4 Centrum för rättvisas erfarenhet – efter att ha företrätt enskilda i tvister om rätten till domstolsprövning i mer än 20 år – är att rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen är svår för svenska domstolar och myndigheter att tillämpa på ett enhetligt och riktigt sätt. Ett skäl till det är att rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen har utvecklats successivt och under en lång tid företrädesvis genom Europadomstolens avgöranden, vilket har lett till en kasuistisk, detaljrik och ibland osammanhängande praxisbildning som kan vara svår för nationella domstolar och myndigheter att fullt ut ta till sig (se prop. 2017/18:7 s. 88 f., där Lagrådet anmärker att

Europadomstolen ”synes inte ha ambitionen att utarbeta en praxis som står sig över tiden”).

3.1.5 Problemet är särskilt utmärkande när det gäller begränsningar av rätten till domstolsprövning på förvaltningsrättens område genom till exempel överklagandeförbud (se vidare Centrum för rättvisas rapport *Chanslös mot myndigheterna – Fem reformer för en rättvisare förvaltningsprocess* (2024), s. 8–13, tillgänglig via: <https://centrumforrattvisa.se/ny-rapport-chanslos-mot-myndigheterna/>). Några exempel kan nämnas från de processer som Centrum för rättvisa har drivit under senare tid:

- I fallet *Karin och Pär Brodin mot staten* hade Högsta förvaltningsdomstolen bedömt att två skogsägare saknade rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om så kallade nyckelbiotopsregistreringar (se HFD 2024 ref. 1). Högsta förvaltningsdomstolen avvisade deras överklagande utan att beakta rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. I ett efterföljande avgörande har Stockholms tingsrätt bedömt att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande inte var förenligt med rätten till domstolsprövning och att staten därmed ådragit sig skadeståndsskyldighet gentemot skogsägarna för överträdelse av rätten till domstolsprövning (se Stockholms tingsrätts dom den 24 april 2025 i mål nr T 10501-24).
- I fallet *Matilda mot Ystads kommun* nekades en ung kvinna rätt att överklaga ett beslut som utan motivering hindrade henne från att träffa sina yngre syskon som blivit omhändertagna av socialtjänsten. År 2021 åsidosatte kammarrätten överklagandeförbudet eftersom det ansågs

oförenligt med rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 november 2021 i mål nr 3616-21). Överklagandeförbudet finns dock kvar i lagen än i dag och tillämpas alltså av andra kommuner i landet.

- I fallet *Grinnemo m.fl. mot Sverige* nekades ett antal visselblåsare vid Karolinska institutet rätt att överklaga ett beslut där de stämplats som medskyldiga till Paolo Macchiarinis forskningsfusk, trots att beslutet fick allvarliga konsekvenser för deras forskarkarriärer (se Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 6 november 2018 i mål nr 16070-18). Fallet har nu tagits upp för granskning i Europadomstolen, som ska avgöra om Sverige har gjort sig skyldigt till en överträdelse av rätten till domstolsprövning i samband med hanteringen av visselblåsarnas överklagande (*Grinnemo and Others v. Sweden*, application no. 37988/21).
- I fallet *Kent Östergård mot RISE* nekades en egenanställd energiexpert rätt att överklaga ett negativt certifieringsbeslut, trots att villkoren för certifieringsbeslutet var författningsreglerade och certifieringen utgjorde en förutsättning för hans näringsverksamhet. Efter att först ha fått en prövning av det överklagade beslutet i förvaltningsrätten under hänvisning till rätten till domstolsprövning i Europakonventionen, valde kammarrätten att avvisa överklagandet (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 september 2024 i mål nr 2265-23).
- I fallet *Anders Andersson mot Arbetsförmedlingen* är det år 2025 ännu oklart om Anders Andersson har rätt att överklaga

ett beslut om återkrav som Arbetsförmedlingen fattade år 2021. Frågan ligger för avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen (se Högsta förvaltningsrättens beslut om prövningstillstånd den 16 januari 2025 i mål nr 7766-23).

- 3.1.6 Det är dessutom väldokumenterat att Sverige under lång tid har haft svårt att leva upp till kraven på rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Mer än en sjättedel av alla fällande domar mot Sverige i Europadomstolen handlar om brister i rätten till domstolsprövning. Ett stort antal fällningar avser brister i möjligheten att få en domstolsprövning av förvaltningsbeslut, trots att en sådan rätt förelegat enligt artikel 6.1 (se bland annat *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 September 1982, Series A no. 52; *Pudas v. Sweden*, 27 October 1987, Series A no. 125-A; *Bodén v. Sweden*, 27 October 1987, Series A. no. 125-B; *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, 7 July 1989, Series A. no. 159; *Allan Jacobsson v. Sweden*, No. 1, 25 October 1989, Series A no. 163; *Håkansson and Sturesson v. Sweden*, 21 February 1990, Series A no. 171-A; *Mats Jacobsson v. Sweden*, 28 June 1990, Series A no. 180-A; *Skärby v. Sweden*, 28 June 1990, Series A no. 180-B; *Fredin v. Sweden*, No. 1, 18 February 1991, Series A no. 192; *Zander v. Sweden*, 26 November 1993, Series A no. 279-B; *Mendel v. Sweden*, no. 28426/06, 7 April 2009; *Karin Andersson and Others v. Sweden*, no. 29878/09, § 70, 26 June 2014). Till dessa avgöranden kommer alltså även det pågående ärendet Grinnemo m.fl. mot Sverige, som har tagits upp av Europadomstolen och kommunicerats med Sverige (se ovan).

- 3.1.7 Motsvarande brister har också konstaterats i förhållande till EU-rätten, gällande rätten till domstolsprövning enligt EU-stadgan och andra primärrättsliga bestämmelser (se Warnling Conradsson, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut* (2021) s. 107–109 samt 125–130, som beskriver en ”uppenbar konfliktyta” mellan svensk förvaltningsrätt och EU-rättsliga utgångspunkter och konstaterar att det trots svenska reformer för att garantera rätten till domstolsprövning fortfarande ”kvarstår frågetecken [...] avseende behovet av lagändringar”).
- 3.1.8 Även i situationer där normkonflikter mellan den svenska processordningen och rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har identifierats i den inhemska rättsordningen har det sällan lett till efterföljande reformer av de svenska processreglerna. (Se bland annat prop. 2005/06:56 s. 11, där regeringen kunde konstatera att man vid en översyn identifierat ”ett antal överklagandeförbud som skulle kunna innebära problem i förhållande till Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen”, vilket dock inte ledde till några reformer av den svenska lagstiftningen. Se vidare Warnling Conradsson, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut* (2021) s. 127–130, som identifierat ytterligare fall där överklagandeförbud blivit kvar i svensk lagstiftning trots att överklagandeförbudet åsidosatts såsom oförenligt med rätten till domstolsprövning av en *prejudikatinstans*. Se även ovan angående fallet Matilda mot Ystads kommun, där motsvarande problematik aktualiserades.) I det hänseendet kan noteras att själva förekomsten av otillåtna överklagandeförbud i svensk rätt kan stå i strid med rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, oavsett om det aktuella överklagandeförbudet i och för sig kan

åsidosättas vid en konventionskonform tolkning av regelverket i till exempel förvaltningsdomstol (se *Mendel v. Sweden*, no. 28426/06, 7 April 2009, där Europadomstolen konstaterade att en förvaltningsmyndighets hänvisning till ett överklagandeförbud i förordning hindrade klaganden från att få en effektiv tillgång till domstolsprövning enligt artikel 6.1, oaktat att överklagandeförbudet hade kunnat åsidosättas av förvaltningsdomstol om klaganden ändå hade försökt överklaga myndighetens beslut).

3.1.9 Utgångspunkten att ”den svenska processordningen generellt sett [redan] anses garantera den rätt till domstolsprövning som finns i europarätten” kan alltså ifrågasättas.

3.1.10 Centrum för rättvisas uppfattning är alltså att en grundlagsreglering av rätten till domstolsprövning inte bara är motiverad av rent principiella skäl, utan att det rör sig om en angelägen reform även materiellt sett för att ”ta hem” de rättsprinciper som redan gäller enligt europarätten (se Warnling Conradson, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut* (2021), s. 125 med där angiven hänvisning).

3.2 Utformningen av utredningens förslag (avsnitt 4.7.2 i betänkandet)

3.2.1 Utredningen föreslår att en bestämmelse om rätten till domstolsprövning ska föras in som en ny första mening i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (se s. 69 i utredningen). Utredningen föreslår att bestämmelsen ska utformas som en rätt för var och en ”att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag”. Utredningen anger att bestämmelsen ska förstås som ett

”krav på lagstiftaren av den innebörden att det ska finnas lagstiftning om rätt för var och en att kunna få en domstolsprövning” (se s. 71 i utredningen). I specialmotiveringen till bestämmelsen anger utredningen vidare att sådan lagstiftning redan ”finns i dag i bl.a. rättegångsbalken och förvaltningslagen” (se s. 312 i utredningen). Utredningen konstaterar således att syftet med bestämmelsen inte är att ändra gällande rätt och att bestämmelsen inte heller ska anses innebära ”någon ändring av rättsläget” (se s. 71 och 312 i utredningen).

- 3.2.2 Centrum för rättvisa anser att den utformning av grundlagsbestämmelsen som utredningen föreslår inte framstår som lämplig eller ändamålsenlig. Skälen till det är följande.
- 3.2.3 *För det första* ser Centrum för rättvisa, som redan framgått, starka invändningar mot att frånga den konstitutionella utveckling som skett i Sverige under de senaste årtiondena, genom att införa bestämmelser i 2 kap. regeringsformen som ger uttryck för instruktioner till lagstiftaren snarare än individuella rättigheter med en självständig materiell innebörd.
- 3.2.4 En utgångspunkt för den nuvarande konstitutionella ordningen i regeringsformen är att sådana principstadganden riktade mot lagstiftaren snarast hör hemma i 1 kap. 2 § regeringsformen och inte bland de rättsligt bindande materiella normerna i 2 kap. regeringsformen (se bland annat Sterzel & Bull, *Regeringsformen – en kommentar*, JUNO Version 5 (2023), s. 53, som hänvisar till ”en grundstruktur [i regeringsformen] med ett stadgande i 1 kap. 2 § som tillgodoser kraven om en programförklaring samt ett 2 kap. med bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i egentlig mening”).

- 3.2.5 Att tillföra 2 kap. regeringsformen en ny bestämmelse med den utformning som utredningen föreslår ("en tydlig markering" utan betydelse för rättsläget, se s. 71–72 i utredningen) skulle alltså underminera den rättighetsutveckling som skett under lång tid och dessutom riskera att sudda ut gränsen mellan de politiska målsättningsstadgandena och de juridiskt bindande rättighetsnormerna i regeringsformen.
- 3.2.6 *För det andra* finns det tydliga systematiska problem med den lösning som utredningen föreslår.
- 3.2.7 Som ovan nämnt är en central utgångspunkt i svensk rätt att grundlag går före lag och att lagstiftning ska tolkas i ljuset av grundlag. En ordning där rättighetsbestämmelser i grundlagen hänvisar till och får sitt "närmare innehåll" (se s. 312 i utredningen) bestämt genom bestämmelser i vanlig lag är svår att förena med grundläggande principer om rättskällehierarki och konstitutionens normerande och överordnande ställning i rättsordningen.
- 3.2.8 Till det kommer att införandet av en rätt till domstolsprövning i grundlagen har motiverats med att rättsläget i dag är tämligen svårtillämpat – i och med att svenska regler om talerätt och överklaganderätt regelmässigt måste tolkas och tillämpas i ljuset av Europakonventionen och Europadomstolens relativt omfattande praxisbildning på området, snarare än svenska normer. (Se utredningsdirektiven, som hänvisar till "den något komplexa bild som framträder när det gäller regleringen i Sverige och europarätten" avseende rätten till domstolsprövning. Se även Warnling Conradsson i Juridisk Publikation 1/2010 s. 85 och

1/2011 s. 119, där det nuvarande systemet beskrivs som en ”normativ djungel”).

- 3.2.9 Centrum för rättvisa ifrågasätter om utredningsförslaget kan bidra till att förenkla rättstillämpningen på det sätt som efterfrågats. En grundlagsbestämmelse utformad som en instruktion till lagstiftaren innebär i praktiken att svenska domstolar och myndigheter även i fortsättningen kommer behöva utgå från Europadomstolens praxis och de materiella krav som uppställts där vid bedömning av om till exempel ett överklagandeförbud är godtagbart.
- 3.2.10 *För det tredje* medför utredningens motivering av grundlagsbestämmelsen ytterligare oklarheter kring rättsläget.
- 3.2.11 Utredningens förslag innebär att var och en ska ha rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättsskipningsorgan ”enligt bestämmelser som meddelas i lag”. Att bestämmelserna ska meddelas i lag innebär enligt utredningen att riksdagen inte kan delegera normgivningskompetensen och att regeringen eller förvaltningsmyndigheter under regeringen ”endast [har] möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter” (se specialmotiveringen, s. 312 i utredningen). I den allmänna motiveringen skriver utredningen samtidigt att lagkravet inte ska anses hindra att ”regler som exempelvis anger under vilka förutsättningar en sådan prövning kan komma till stånd kan finnas i föreskrifter på lägre nivå” (se s. 72 i utredningen). Utredningen konstaterar också att ”gällande rätt innehåller ett stort antal bestämmelser i annan form än lag som innebär att enskilda saknar rätt att få sin sak prövad i domstol” och att förslaget inte syftar till att ändra den ordningen (se s. 71 i utredningen).

- 3.2.12 Det är inte helt lätt att förstå hur lagkravet i den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till utredningens uttalanden i den allmänna motiveringen. En föreskrift i förordning – till exempel ett överklagandeförbud – som *de facto* begränsar rätten att få sin sak prövad av domstol kan till exempel knappast förstås som enbart en ”verkställighetsföreskrift” i förhållande till en grundlagsbestämmelse som stadgar att var och en har rätt att få en domstolsprövning (se Sterzel & Bull, *Regeringsformen – en kommentar*, s. 203, som beskriver verkställighetsföreskrifter som ”tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär”, till exempel ”att en viss blankett ska användas i samband med att enskilda vill utnyttja de rättigheter som en lag ger”). Hur sådana föreskrifter på lägre nivå – befintliga eller nya – skulle vara förenliga med den föreslagna bestämmelsens krav på *lagstöd* vid normgivning som rör rätten till domstolsprövning framgår inte av utredningen. Utredningens specialmotivering till grundlagsbestämmelsen talar alltså snarast för att överklagandeförbud i föreskrifter på lägre nivå än lag fortsättningsvis *inte* skulle vara förenliga med 2 kap. 11 § regeringsformen, trots vad som sägs i den allmänna motiveringen.
- 3.2.13 Utredningen anger också att den föreslagna grundlagsbestämmelsen inte innebär ”någon ändring av de principer som har utvecklats i praxis” avseende rätten till domstolsprövning. Även detta konstaterande är svårt att fullt ut förstå i ljuset av utredningsförslaget och specialmotiveringen – bland annat eftersom det hitintills inte funnits något uttryckligt krav på lagstöd vid reglering av rätten till domstolsprövning enligt svensk grundlag. Dessutom framstår det som principiellt tveksamt att genom förarbetsuttalanden till en

grundlagsbestämmelse ”sanktionera” en ospecificerad mängd praxis och därigenom låta denna praxis bli styrande för tolkningen av grundlagen.

- 3.2.14 Utredningens motivering till den föreslagna grundlagsbestämmelsen framstår alltså i flera delar som motstridiga och svårbegripliga i förhållande till varandra och den föreslagna bestämmelsens ordalydelse – vilket i sig kan antas öka den redan befintliga komplexiteten i regleringen och risken för rättstillämpningsproblem.
- 3.2.15 *För det fjärde* finns det alltså tydliga skäl att verka för att en ny grundlagsbestämmelse inte enbart får formen av ett principstadgande utan också medför en positiv inverkan på enskildas rättighetsskydd så som det ser ut i dag.
- 3.2.16 Som framgått ovan är rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen svår för domstolar och myndigheter att tillämpa på ett enhetligt sätt. Sverige har haft påtagliga problem under lång tid att säkerställa rätten till domstolsprövning så som den kommer till uttryck i europarätten. Utredningens utgångspunkt att Sverige redan garanterar rätten till domstolsprövning på ett tillfredställande sätt är inte korrekt (se ovan avsnitt 3.1). Det finns alltså starka skäl att eftersträva en förbättring av rättsläget i detta hänseende. (Se utredningsdirektiven som uttrycker önskemål om att ”överväga behovet av att ge rätten till domstolsprövning ett *starkare* konstitutionellt skydd i Sverige” [vår kursivering].)
- 3.2.17 Att i stället befästa det gällande rättsläget på det sätt utredningen föreslår framstår därför som olämpligt.

3.2.18 Av ovanstående skäl är Centrum för rättvisas inställning att utredningens förslag i dess nuvarande form inte bör ligga till grund för en ny grundlagsbestämmelse. Centrum för rättvisa föreslår i stället att den föreslagna grundlagsbestämmelsen bör utformas som en självständig materiell rättighetsbestämmelse som kan begränsas med stöd i lag, enligt nedan.

3.3 En grundlagsbestämmelse bör utformas som en materiell rättighet som kan begränsas med stöd i lag

3.3.1 Centrum för rättvisa delar alltså utredningens uppfattning om att 2 kap. regeringsformen bör kompletteras med en bestämmelse om rätten till domstolsprövning, men anser inte att bestämmelsen bör utformas som en instruktion till lagstiftaren, utan som en materiell rättighetsbestämmelse som kan begränsas under vissa förutsättningar.

3.3.2 Av skäl som utvecklas nedan anser Centrum för rättvisa att en sådan grundlagsreglering skulle kunna utformas enligt följande (med ändringar i förhållande till gällande lydelse i regeringsformen markerat i kursivt):

2 kap. 11 § regeringsformen

Var och en har rätt att få en domstolsprövning om det föreligger tvist gällande hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter.

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

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

2 kap. 20 § första stycket regeringsformen

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. *rätten till domstolsprövning och offentligheten vid domstolsförhandling* (11 § första stycket första och tredje meningen).

[...]

- 3.3.3 Den föreslagna bestämmelsens placering, ordalydelse och systematik kommenteras vidare nedan.
- 3.3.4 *Allmänt om förslaget*
- 3.3.5 Utgångspunkten för den föreslagna bestämmelsen är att den överensstämmer med tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen. Det saknas dock skäl att, som i Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1, begränsa rätten till domstolsprövning enligt regeringsformen till rättigheter och skyldigheter som är ”civila” till sin karaktär. Skälen för detta är *dels* att rätten till domstolsprövning i Sverige redan har getts ett vidare tillämpningsområde än artikel 6.1 Europakonventionen i det att den även avser till exempel migrationsmål och skatteprocesser (se s. 70 i utredningen); *dels* att det inte finns en motsvarande avgränsning av tillämpningsområdet till ”civila” rättigheter och skyldigheter i EU-rätten (se s. 70 i utredningen); och *dels* att det i svensk rätt anses gälla en presumtion för att tvister om rättigheter och skyldigheter är civila till sin karaktär

(se s. 65 i utredningen med hänvisning till HFD 2019 ref. 10), vilket skulle göra en sådan avgränsning betydelselös i de allra flesta fallen.

- 3.3.6 Den föreslagna bestämmelsen är alltså inte avsedd att medföra någon större förändring i förhållande till vad som i dag redan gäller enligt Europakonventionen. En reglering av rätten till domstolsprövning i svensk grundlag innebär dock att rättigheten i viss utsträckning kan ges en självständig nationell innebörd och anpassas med hänsyn till svenska behov och svensk rättstradition, och att Europadomstolens praxis kan väntas få mindre betydelse i förhållande till den svenska rättsbildningen över tid (se "De kompensatoriska rättsmedlen I" NJA 2012 s. 1038 I p. 15).
- 3.3.7 *Särskilt om bestämmelsens placering*
- 3.3.8 Utredningen har föreslagit att en ny bestämmelse om rätten till domstolsprövning placeras i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.
- 3.3.9 Centrum för rättvisa delar utredningens bedömning att en grundlagsbestämmelse om rätten till domstolsprövning rimligen bör placeras i 2 kap. 11 § regeringsformen, som redan innehåller samtliga övriga bestämmelser som har ett omedelbart samband med artikel 6.1 i Europakonventionen (se s. 74 i utredningen).
- 3.3.10 Till skillnad från utredningen anser dock Centrum för rättvisa att det finns systematiska skäl att placera bestämmelsen om rätten till domstolsprövning inledningsvis i paragrafen, före förbudet mot tillfälliga domstolar. Det inte minst för att markera den grundläggande betydelsen av rätten till domstolsprövning i en rättsstat. En sådan ordning skulle inte föranleda några omfattande

följdändringar i grundlagen (jfr dock 2 kap. 20 och 25 §§ samt 11 kap. 1 § andra stycket) eller annan lagstiftning.

- 3.3.11 *Särskilt om bestämmelsens tillämpningsområde*
- 3.3.12 Utredningens förslag har formulerats som en rätt för var och en att ”sin sak” prövad av domstol eller annat oavhängigt rättsskipningsorgan.
- 3.3.13 Utredningens formulering (”sin sak”) har fördelen att den anknyter till motsvarande formuleringar i bland annat den norska och finska grundlagen (se 95 § i den norska grundlagen, som stadgar en ”rett til å få saka si avgjort av ein uavhengig og upartisk domstol”, samt 2 kap. 21 § i den finska grundlagen som stadgar en ”rätt att [...] få sin sak behandlad av en domstol [...]). Samtidigt är begreppet ”sak” förhållandevis brett och ospecificerat. För det fall rätten till domstolsprövning utformas som en materiell rättighetsbestämmelse finns skäl att överväga ett mer konkretiserat tillämpningsområde, så att rätten till domstolsprövning inte framstår som alltför vidsträckt och långt mer omfattande än vad som följer av till exempel Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen.
- 3.3.14 Centrum för rättvisa föreslår därför att rätten till domstolsprövning utformas som en materiell rättighet för var och en som aktualiseras om det ”föreligger tvist gällande hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter”.
- 3.3.15 Formuleringen liknar den som används i andra momentet i den finska grundlagsbestämmelsen (”rätt [...] att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid

domstol”). Avgränsningen till att det ska föreligga ”tvist gällande [...] rättigheter eller skyldigheter” anknyter vidare till några av de centrala förutsättningar som artikel 6.1 i Europakonventionen uppställer för att det ska föreligga en rätt till domstolsprövning, nämligen att det föreligger en *reell och seriös tvist* avseende någonting som är en *civil rättighet eller skyldighet enligt nationell rätt* (se bland annat Högsta domstolens beslut den 19 februari 2025 i mål nr Ö 7177-23 ”Klimattalan” p. 31).

- 3.3.16 Utgångspunkten för den föreslagna bestämmelsen är alltså att den i allt väsentligt överensstämmer med tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen.
- 3.3.17 Det saknas dock skäl att, som i Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1, avgränsa rätten till domstolsprövning enligt regeringsformen till rättigheter och skyldigheter som är ”civila” till sin karaktär. Skälen för det är följande.
- 3.3.18 *För det första* innebär den nu gällande svenska rättsordningen att det finns en rätt till domstolsprövning även vid tvister om rättigheter som inte anses ”civila” till sin karaktär enligt Europadomstolens praxis. I Sverige finns det bland annat en rätt till domstolsprövning i skatteprocesser och migrationsmål – förfaranden som i princip faller utanför artikel 6.1 i Europakonventionen (se s. 70 i utredningen).
- 3.3.19 *För det andra* saknas en motsvarande avgränsning till ”civila rättigheter” i EU-stadgan. Att föra in en sådan avgränsning i den svenska grundlagen hade därmed inneburit att avgränsningen inte kunde tillämpas i situationer där EU-stadgan är direkt tillämplig (det vill säga vid tillämpning av unionsrätt eller nationella

bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, se s. 41 i utredningen). Med andra ord skulle det uppstå ”dubbla måttstockar” i rättstillämpningen, vilket inte hade tillgodosett intresset av att förenkla rättsläget.

- 3.3.20 *För det tredje* har det i svensk rätt etablerats en presumtion för att en tvist avser en ”civil rättighet” vid tillämpning av artikel 6.1 i Europakonventionen (se s. 65 i utredningen med hänvisning till HFD 2019 ref. 10). En avgränsning av rätten till domstolsprövning i regeringsformen till ”civila rättigheter” hade alltså inte fått någon större praktisk betydelse i rättstillämpningen, eftersom de allra flesta tvister likväl hade presumerats avse en ”civil rättighet”. Genom att frikoppla den svenska bestämmelsen från begreppet ”civila” rättigheter och skyldigheter åstadkoms också en önskvärd förenkling av rättighetens tillämpningsområde.
- 3.3.21 Sammanfattningsvis talar alltså starka skäl för att utforma en bestämmelse om rätten till domstolsprövning i regeringsformen som en rättighet för var och en som aktualiseras om det ”föreligger tvist gällande hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter”, utan något krav på att den åberopade rättigheten eller skyldigheten ska vara ”civil” till sin karaktär.
- 3.3.22 Eftersom utformningen och avgränsningen av den föreslagna bestämmelsen i stort motsvarar vad som redan gäller enligt Europakonventionen, EU-stadgan och svensk rätt är någon större ändring av rättsläget därigenom inte avsedd. De närmare förutsättningarna för rätten till domstolsprövning av olika anspråk inom civilrättens och förvaltningsrättens område kan fortsatt regleras genom bestämmelserna om talerätt och överklaganderätt i bland annat rättegångsbalken och förvaltningslagen (se nedan

angående begränsningar av rätten till domstolsprövning med stöd i lag).

- 3.3.23 Även om utgångspunkten för den föreslagna bestämmelsen är att den överensstämmer med tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen och således inte innebär någon större ändring i rättsläget innebär en grundlagsreglering av rätten till domstolsprövning däremot att rättigheten i viss utsträckning kan ges en självständig nationell innebörd och anpassas med hänsyn till svenska behov och svensk rättstradition. Högsta domstolen har till exempel uttalat att Europakonventionen sätter gränser för vad som är en tillåten nationell rättsutveckling och att bestämmelserna kan tolkas och preciseras så att de ger en enskild längre gående rättigheter enligt svensk rätt än enligt vad som följer av konventionen och Europadomstolens hittillsvarande praxis. Ett sådant förhållningssätt leder också till att i takt med utvecklingen av den svenska rättsbildningen kommer Europadomstolens praxis att få allt mindre betydelse när det gäller tillämpningen av Europakonventionen såsom svensk lag. (Se till exempel "De kompensatoriska rättsmedlen I" NJA 2012 s. 1038 I p. 15.)
- 3.3.24 Detsamma bör enligt Centrum för rättvisa anses gälla vid tolkningen av en grundlagsbestämmelse om rätten till domstolsprövning.
- 3.3.25 *Särskilt om möjligheterna att begränsa rätten till domstolsprövning med stöd i lag*
- 3.3.26 Centrum för rättvisa föreslår som ovan angett att en grundlagsbestämmelse om rätten till domstolsprövning bör kunna

begränsas med stöd i lag enligt de förutsättningar som framgår av 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen. Skälen för det är följande.

- 3.3.27 Rätten till domstolsprövning är inte en absolut rättighet. Av Europadomstolens praxis framgår att rätten till domstolsprövning kan bli föremål för begränsningar om begränsningarna har ett legitimt ändamål och 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 bland annat det ovan nämnda avgörandet *Mendel v. Sweden*, no. 28426/06, § 74, 7 April 2009.) Liknande förutsättningar gäller också för rätten till domstolsprövning enligt EU-stadgan (se s. 61 i utredningen). Till skillnad från Europadomstolens praxis innefattar EU-stadgan dock ett uttryckligt krav på att varje begränsning av rätten till domstolsprövning ska vara ”föreskriven i lag” (eng. *provided for by law*, se artikel 52(1) i EU-stadgan). I vilken utsträckning lagkravet enligt EU-rätten innefattar formella krav respektive materiella krav har varit omdiskuterat, men det finns skäl att anta att kravet i vart fall innebär ett materiellt krav innebärande att regler som begränsar rätten till domstolsprövning ska vara tydliga, tillgängliga och förutsebara för den enskilde. (Se Peers & Prechal i Peers m.fl., *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary* (2014), s. 1470–1474).
- 3.3.28 Centrum för rättvisa anser, i likhet med utredningen, att rätten till domstolsprövning enligt svensk grundlag bör kunna bli föremål för begränsningar under vissa förutsättningar. En sådan ordning framstår som ofrånkomlig, fullt lämplig och i linje med vad som redan förutsätts enligt europarätten.

- 3.3.29 Oavsett vilka närmare krav som uppställs i Europakonventionen och EU-stadgan i det hänseendet är Centrum för rättvisas uppfattning att rätten till domstolsprövning bör kunna bli föremål för begränsningar under förutsättning att de begränsningarna finns föreskrivna i lag.
- 3.3.30 Det skulle innebära en ändring av rättsläget i förhållande till gällande rätt, där begränsningar av rätten till domstolsprövning – till exempel överklagandeförbud – förekommer även i föreskrifter på lägre nivå. Centrum för rättvisas uppfattning är dock att ett krav på lagstöd vid begränsningar av rätten till domstolsprövning framstår som motiverat eftersom det trots allt rör sig om en ”central rättsstatlig princip” som är av ”grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt i en demokrati” (se s. 69 i utredningen).
- 3.3.31 En ytterligare fördel med att upprätthålla ett krav på lagstöd vid begränsningar av rätten till domstolsprövning enligt svensk rätt är att en sådan ordning skulle innebära en ökad bedömningsmarginal för den svenska lagstiftaren vid granskning och prövning av svenska regler i till exempel Europadomstolen. En sådan ordning skulle med andra ord stärka den svenska lagstiftarens mandat i förhållande till europeiska prövningsinstanser. (Se ovan avsnitt 2.1, med hänvisning till avgörandena *Dickson v. the United Kingdom*, [GC], no. 44362/04, ECHR 2007-V och *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2), [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX.)
- 3.3.32 En konsekvens av den föreslagna regleringsmodellen vore alltså att rätten till domstolsprövning enligt regeringsformen behöver avgränsas och preciseras genom bestämmelser i lag som

meddelats av riksdagen. Här kan dock konstateras att en relativt omfattande avgränsning av tillämpningsområdet på olika områden redan skulle tillgodoses genom befintliga bestämmelser om talerätt och överklaganderätt i bland annat rättegångsbalken och förvaltningslagen, som uppfyller kravet på lagstöd, samt i annan befintlig speciallagstiftning på olika områden.

- 3.3.33 En ytterligare konsekvens vore att de begränsningar i rätten till domstolsprövning som i dag kommer till uttryck i bland annat överklagandeförbud i föreskrifter på lägre nivå skulle behöva inventeras och bli föremål för lagreglering, i den mån de fortfarande anses godtagbara och lämpliga. En sådan inventering är dock angelägen redan så som rättsläget ser ut i dag. Inte minst eftersom svensk rätt innehåller flera exempel på bland annat överklagandeförbud som redan i nuläget är oförenliga med rätten till domstolsprövning, och eftersom själva förekomsten av sådana överklagandeförbud kan innebära problem i förhållande till Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. (Se ovan avsnitt 3.1, med hänvisning bland annat till avgörandet *Mendel v. Sweden*, no. 28426/06, 7 April 2009.). För det fall en sådan inventering skulle kräva ytterligare tid att genomföra bör det kunna regleras genom övergångsbestämmelser till den föreslagna grundlagsbestämmelsen.
- 3.3.34 Med dessa utgångspunkter framstår det som lämpligt och ändamålsenligt att utforma bestämmelsen om rätten till domstolsprövning som en rättighet som kan begränsas med stöd i lag enligt 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen.
- 3.3.35 En sådan ordning framstår som systematiskt lämplig inte minst eftersom de förutsättningar som bland annat Europadomstolen

etablerat för inskränkningar i rätten till domstolsprövning (legitimt syfte och proportionalitet) redan ligger mycket nära de krav som redan uppställs i 2 kap. 21 § regeringsformen på att rättighetsbegränsningar får ske för att ”tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” och ”aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den”. Den parlamentariska minoritetsskyddsregeln som stadgas i 2 kap. 22 § regeringsformen framstår inte heller som olämplig i förhållande till just begränsningar av rätten till domstolsprövning.

- 3.3.36 Vid utformningen av rätten till domstolsprövning som en rättighet som kan begränsas enligt förutsättningarna i 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen finns slutligen möjlighet att besluta om att rättigheten kan bli föremål för särskilda begränsningar i lag gällande andra än svenska medborgare enligt 25 §. Centrum för rättvisa har ingen uppfattning i detta hänseende, men konstaterar att så har skett för merparten av de rättighetsbestämmelser som finns i 2 kap. regeringsformen.

3.4 Sammanfattning

- 3.4.1 Centrum för rättvisa anser att det i 2 kap. 11 § regeringsformen bör införas en bestämmelse av innebörden att *var och en har rätt att få en domstolsprövning om det föreligger tvist gällande hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter*. Bestämmelsen bör kunna begränsas med stöd i lag i enlighet med 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen. En sådan ordning hade tillgodosett intresset av:
- att upprätthålla den numera hävdvunna gränsdragningen mellan de politiska målsättningsstadgandena i 1 kap. och de

juridiskt bindande rättighetsnormerna i 2 kap.

regeringsformen (se ovan p. 3.2.3–3.2.5);

- *att* avhjälpa den komplexitet som i dag gäller i fråga om rätten till domstolsprövning, genom att möjliggöra för nationella rättstillämpare att i högre grad förlita sig på reglerna i regeringsformen (se ovan p. 3.2.6–3.2.9);
- *att* undvika den ytterligare komplexitet som skulle följa av att utforma rätten till domstolsprövning i svensk rätt som en instruktion till lagstiftaren (se ovan p. 3.2.10–3.2.14); samt
- *att* ge rätten till domstolsprövning ett starkare konstitutionellt skydd i Sverige och minska den diskrepans som i dag gäller mellan svensk rätt och europarätten gällande rätten till domstolsprövning (se ovan p. 3.2.15–3.2.18).

3.4.2 En sådan ordning skulle slutligen bidra till att öka den svenska lagstiftarens bedömningsmarginal i förhållande till europarätten.

4 RÄTTEN TILL ABORT

(AVSNITT 5 I BETÄNKANDET)

4.1 Utredningen har föreslagit att skyddet för aborträtten bör stärkas genom att rätten till abort ges grundlagsskydd och att det i 2 kap. 13 § regeringsformen ska införas en ny bestämmelse om rätten till abort (se s. 107 i utredningen). Enligt utredningsförslaget ska bestämmelsen 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 (se s. 112 i utredningen).

- 4.2 Centrum för rättvisa konstaterar att det saknas regler i Europakonventionen eller EU-stadgan som innebär en skyldighet för Sverige att tillgodose en rätt till abort (undantaget de principer som dock följer av bland annat rätten till privatliv och rätten till självbestämmande enligt artikel 8 i Europakonventionen, se s. 78–86 i utredningen). Frågan om att grundlagsfästa aborträtten är alltså företrädesvis en politisk snarare än en juridisk fråga. Centrum för rättvisa noterar i det hänseendet att det finns en bred parlamentarisk enighet om att grundlagsfästa aborträtten. Centrum för rättvisa har inga synpunkter på detta.
- 4.3 Centrum för rättvisa vill dock hänvisa till vad som sagts ovan om lämpligheten i att utforma nya grundlagsbestämmelser i rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen som krav eller instruktioner till lagstiftaren. Centrum för rättvisas uppfattning är att ett stadgande av det slag utredningen föreslår systematiskt hör hemma i 1 kap. 2 § regeringsformen snarare än 2 kap. regeringsformen.
- 4.4 Centrum för rättvisa anser också att det kan ifrågasättas om utredningsförslaget helt och hållet kan uppfattas som en instruktion till lagstiftaren och inte en individuell rättighet som delvis begränsar lagstiftarens mandat och som kan ligga till grund för till exempel konkret normprövning. I specialmotiveringen till bestämmelsen skriver utredningen att ”[f]ör 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” (se s. 313 i utredningen). Enligt Centrum för rättvisa ger detta uttryck för att utredningen anser att aborträtten har ett innehåll som det inte är helt upp till

lagstiftaren att begränsa. Med nuvarande utformning av bestämmelsen blir detta dock inte tydligt.

- 4.5 Med det sagt ser Centrum för rättvisa inga skäl att vare sig tillstyrka eller avstyrka utredningens förslag.

5 GRUNDLAGSSKYDDET FÖR MEDBORGARSKAP OCH FÖRENINGSFRIHET I FÖRHÅLLANDE TILL KRIMINELLA SAMMANSLUTNINGAR (AVSNITT 7–8 I BETÄNKANDET)

- 5.1 Utredningen har föreslagit att regeringsformen bör ändras för att göra det möjligt att i lag meddela föreskrifter om återkallelse av medborgarskap samt begränsningar av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet (se s. 191 samt s. 251 i utredningen).
- 5.2 Centrum för rättvisa noterar att det finns en bred parlamentarisk förankring bakom förslagen och instämmer i utredningens bedömning att de föreslagna grundlagsändringarna inte strider mot internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Centrum för rättvisa ser därför inte skäl att vare sig tillstyrka eller avstyrka förslagen.
- 5.3 Centrum för rättvisa har däremot två synpunkter avseende förslagets utformning som bör behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.
- 5.4 *För det första* anser Centrum för rättvisa att det finns skäl att förtydliga den föreslagna lagtexten något.

- 5.5 Utredningen har föreslagit att det i lag får föreskrivas att medborgarskapet ska kunna fråntas den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande (se s. 191 i utredningen). Det framgår dock inte av författningskommentaren om det krävs att det är sökanden som, till exempel, ska ha lämnat de oriktiga uppgifterna (se s. 309 f. i utredningen). Det framgår inte heller att de oriktiga uppgifterna ska ha lämnats medvetet. Utredningen tycks dock i den allmänna motiveringen ha utgått från att det är just sökanden som ska ha lämnat de oriktiga uppgifterna och att det ska ha skett medvetet (se s. 199 i utredningen).
- 5.6 Centrum för rättvisa anser att starka rättssäkerhetsskäl talar för att förutsättningarna för ett fråntagande av medborgarskapet förtydligas redan i grundlagen. Lagtexten kan då formuleras som att sökanden ”har förvärvat medborgarskapet genom *att medvetet ha lämnat* oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande”.
- 5.7 *För det andra* anser Centrum för rättvisa att det är viktigt att rätten till domstolsprövning tillgodoses vid den typ av beslut som utredningsförslaget ska möjliggöra.
- 5.8 Rätten att förvärva eller behålla en viss nationalitet anses inte vara en ”civil rättighet” enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (se till exempel *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, nos. 7549/09 and 33330/11, § 129, 12 June 2018). Även om ett fråntagande av medborgarskap under vissa omständigheter kan aktualisera de processuella garantier som följer av artikel 8 i Europakonventionen (se *Zeggai v. France*, no. 12456/19, § 22, 13 October 2022; *Ghoumid and Others v. France*, nos. 52273/16 and

4 others, § 43, 25 June 2020), innebär Europakonventionen i sig alltså ingen rätt till domstolsprövning av sådana beslut.

- 5.9 Centrum för rättvisa anser att ett beslut om frångående av medborgarskap på de grunder som utredningsförslaget innebär får anses vara ett så pass ingripande beslut att det alltid bör kunna prövas i domstol. En grundlagsreglering av rätten till domstolsprövning enligt den utformning som Centrum för rättvisa har föreslagit ovan hade i och för sig tillgodosett detta intresse (se ovan avsnitt 3.3). I vilket fall som helst är Centrum för rättvisas uppfattning dock att ett beslut om frångående av medborgarskap alltid ska kunna domstolsprövas och att detta bör säkerställas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

6 ÖVRIGA ÖVERVÄGANDEN SOM INTE LETT FRAM TILL NÅGOT FÖRSLAG (AVSNITT 6 OCH 9 I BETÄNKANDET)

- 6.1 Centrum för rättvisa noterar att det har saknats ett brett parlamentariskt stöd för att lägga fram något förslag rörande regleringen av möjligheten till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten samt ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering (se s. 295 och s. 147 i utredningen).
- 6.2 Centrum för rättvisa anser dock att det finns skäl att återkomma till frågan om en översyn av grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten, för att säkerställa att det nationella skyddet för dessa rättigheter är fullgott och att den nationella rättstillämpningen inte blir beroende av hur rättigheterna tolkats och tillämpats i europarätten (se ovan avsnitt 2.1 angående fördelarna med en aktuell och välavvägd nationell reglering av

fri- och rättighetsskyddet). Centrum för rättvisa noterar här att utredningen haft som utgångspunkt för sina diskussioner att äganderätten och näringsfriheten är av grundläggande betydelse för både samhället som helhet och för enskilda samt att ”ett långtgående skydd för dessa fri- och rättigheter är därför av stor betydelse” (se s. 297 i utredningen).

- 6.3 Centrum för rättvisa vill vidare anföra följande beträffande utredningens ställningstagande att inte lägga fram något förslag om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering.
- 6.4 Sverige åtog sig år 1971 att införa ett generellt förbud mot diskriminering genom att ratificera FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) (se SÖ 1971:42). Artikel 26 i ICCPR kräver att diskriminering oavsett grund ska vara förbjudet inom alla samhällsområden och såväl genom normgivning som genom faktiskt handlande. Sverige lever fortfarande inte upp till detta åtagande, vilket har uppmärksammats av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (se FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Sammanfattande kommentarer om Sveriges sjunde periodiska rapport, CCPR/C/SWE/CO/7, 2016).
- 6.5 Det får anses vara en brist i utredningen att den inte mer utförligt behandlar konsekvenserna av detta folkrättsliga åtagande. Det är inte en helt renodlad politisk fråga huruvida Sverige ska eller inte ska införa ett generellt förbud mot diskriminering. Sveriges folkrättsliga åtagande att införa ett generellt diskrimineringsskydd bör behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som ovan,

Fredrik Bergman Evans

Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Fredrik Bäärnhielm Thorslund och Leonard Garg