

Stockholm den 28 april 2025

R-2025/0229

Till Justitiedepartementet

Ju2025/00072

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 28 januari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2).

Sammanfattning

Advokatsamfundet tillstyrker kommitténs förslag att i 2 kap. RF införa en bestämmelse om rätt till domstolsprövning. Advokatsamfundet anser dock att bestämmelsen bör formuleras på ett annat sätt för att tydliggöra, och därigenom också stärka, den enskildes faktiska rätt till domstolsprövning.

Advokatsamfundet har inte några synpunkter på kommitténs förslag att grundlagsfästa rätten till abort i 2 kap. RF.

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till kommitténs förslag att begränsa rätten till medborgarskap. Om förslaget ändå genomförs bör formuleringarna ses över för att säkerställa att begränsningarna inte blir mer långtgående än nödvändigt.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att införa en möjlighet att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Om förslaget ändå genomförs bör formuleringarna ses över för att säkerställa att begränsningen inte blir mer långtgående än nödvändigt.

Advokatsamfundet beklagar att kommittén inte lyckats lägga fram något förslag vare sig vad gäller ett generellt skydd mot diskriminering eller i förhållande till grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten.

Synpunkter

Rätten till domstolsprövning

Advokatsamfundet tillstyrker kommitténs förslag att i 2 kap. RF införa en bestämmelse om rätt till domstolsprövning. Advokatsamfundet anser dock att bestämmelsen bör formuleras på ett annat sätt för att tydliggöra, och därigenom också stärka, den enskildes faktiska rätt till domstolsprövning.

Rätten för en enskild att få till stånd en domstolsprövning av förvaltningsbeslut som rör henne eller honom på ett beaktansvärt sätt, utgör en central rättsstatlig princip av grundläggande betydelse för rättssäkerheten i en demokrati. Som kommittén lyfter fram är den svenska regleringen idag komplex och svåröverskådlig, då den består av flera olika regelverk. Advokatsamfundet delar inte kommitténs bedömning att det inte finns några ”generella problem” vad gäller enskildas tillgång till domstolsprövning.¹ Advokatsamfundet är av uppfattningen att just det komplexa regelverket är ett generellt problem, eftersom det leder till osäkerhet för enskilda om när en rätt till domstolsprövning föreligger.

Ett exempel på ett sådant problem, som även tas upp av kommittén i utredningen utan att närmare problematiseras, är de överklagandeförbud som ofta återfinns i speciallagstiftning. Överklagandeförbuden har i flera fall av nationella domstolar befunnits stå i strid med såväl artikel 6.1 Europakonventionen som unionsrätten, bl.a. artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.² Sverige har också fällts ett flertal gånger av Europadomstolen för att ha kränkt rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen, exempelvis i ett mål som rörde ett överklagandeförbud.³ I målet konstaterade Europadomstolen att det vid den aktuella tidpunkten enligt nationell praxis visserligen fanns en möjlighet att överklaga beslut gällande civila rättigheter och skyldigheter trots överklagandeförbud, men att detta inte kommit till uttryck i lagstiftningen. Därtill var myndigheten skyldig att lämna upplysning om ett beslut kan

¹ Se SOU 2025:2 s. 43 och 69.

² Se exempelvis HFD 2018 ref 46, HFD 2015 ref. 79, RÅ 2001 ref. 56 och RÅ 1997 ref. 65.

³ Se Europadomstolens dom i målet Mendel v. Sweden (Application no. 28426/06).

överklagas eller inte och hur detta i så fall ska ske, vilket inte hade skett i det konkreta fallet.

Förslaget att införa en bestämmelse om rätt till domstolsprövning i 2 kap. RF i enlighet med kommitténs formulering – ”att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag” – får i bästa fall betraktas som ett symboliskt ställningstagande av principiell betydelse. Enligt Advokatsamfundet riskerar dock utformningen av grundlagsskyddet att urholkas, eftersom bestämmelser om att beslut inte får överklagas även fortsättningsvis kan tas in i en förordning.⁴

Advokatsamfundet hade önskat en mer omfattande och djupgående analys av rätten till domstolsprövning och dess reglering i nationell rätt, samt att ett grundlagsskydd i denna del tydligare skulle bidra till att stärka den enskildes rättigheter.

Advokatsamfundet anser att den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. RF uttryckligen bör tillerkänna var och en rätt till domstolsprövning av beslut som påverkar henne eller honom på ett beaktansvärt sätt, samt att inskränkningar i denna rätt endast får ske med stöd i lag.

Enligt Advokatsamfundets bedömning skulle en sådan utformning mer effektivt säkerställa den enskildes rätt till domstolsprövning och dessutom kunna bidra till en nödvändig översyn av de i dag vanligt förekommande överklagandeförbuden.

Rätten till abort

Advokatsamfundet har inte någon erinran mot kommitténs förslag.

Ett generellt skydd mot diskriminering

Advokatsamfundet beklagar att kommittén inte lyckats lägga fram något förslag om att införa ett generellt skydd mot diskriminering.

Advokatsamfundet anser att det är principiellt fel att grundlagsskyddet mot diskriminerande föreskrifter inte gäller för var och en. En sådan åtskillnad mellan olika individers rätt till skydd mot diskriminering står i konflikt med principen om alla människors lika värde.

⁴ Se SOU 2025:2 s. 70.

I sitt principavgörande NJA 2006 s. 683 konstaterade Högsta domstolen att rätten till likställdhet inför lagen och skydd mot diskriminering är grundläggande mänskliga rättigheter som erkänns genom bland annat Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, Europakonventionen, EG-fördraget och vår egen regeringsform.

Trots att det är en grundläggande mänsklig rättighet för var och en att skyddas mot diskriminering, kan det konstateras att 2 kap. RF ännu endast innehåller ett förbud mot föreskrifter som missgynnar vissa minoriteter och könsdiskriminerande föreskrifter.

Advokatsamfundet finner det anmärkningsvärt att ett generellt förbud mot diskriminering fortfarande inte har införts i svensk rätt, inte minst med tanke på att det nu gått mer än femtio år sedan Sverige åtog sig att göra just det, genom beslutet i november 1971 om ratifikation av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Enligt artikel 26 i ICCPR ska lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering.

Inte heller Europakonventionen eller de tilläggsprotokoll till konventionen som Sverige har anslutit sig till innehåller ett generellt skydd mot diskriminering. Däremot innehåller tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen ett generellt diskrimineringsförbud i artikel 1. Sverige har dock inte heller ännu ratificerat detta tilläggsprotokoll, till skillnad från till exempel Finland och flertalet övriga medlemsländer i Europarådet.

Till skillnad mot Europakonventionen innehåller visserligen artikel 21 i EU:s rättighetsstadga ett fristående skydd mot diskriminering, som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan. Denna bestämmelse är emellertid bara tillämplig på unionsrättens område.

År 2008 uttrycktes i propositionen till den nya diskrimineringslagen,⁵ att det vore av intresse att undersöka om det är lämpligt och möjligt att utforma ett generellt och heltäckande diskrimineringsförbud med utgångspunkt i principen om alla människors

⁵ Se prop. 2007/08:95.

lika värde och rättigheter. Lagrådet fann detta angeläget, även med hänsyn till enhetlighet och enkelhet i rättstillämpningen.

I betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) konstaterades att alternativet att tillskapa ett generellt diskrimineringsförbud skulle vara det bästa sättet att skapa ett effektivt skydd mot diskriminering. Utarbetandet av ett förslag därvidlag ansågs dock ligga utanför den aktuella utredningens uppdrag. Utredningen föreslog därför att regeringen borde låta utreda en sådan ordning.

Advokatsamfundet instämmer med kommittén i fråga om att missgynnande normgivning och beslut kan vara nödvändiga i en fungerande rättsstat och att ett generellt skydd mot diskriminering konstrueras så att sådan lagstiftning och sådana beslut även fortsättningsvis kan vara tillåtna, på motsvarande sätt som gäller enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Med hänsyn härtil och mot ovan i övrigt angiven bakgrund anser Advokatsamfundet sammanfattningsvis att det är principiellt fel att grundlagsskyddet mot diskriminerande föreskrifter inte gäller för var och en samt att det är beklagligt att kommittén inte lyckats lägga fram något förslag i den här delen av utredningen.

Grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till kommitténs förslag.

Inledningsvis vill Advokatsamfundet framhålla att skyddet för medborgarskap är – som kommittén också konstaterar – en central del i den enskildes rättighetsskydd. En begränsning av den grundlagsskyddade rätten till medborgarskap kan få långtgående rättsverkningar för den enskilde och leda till omfattande familjerättsliga konsekvenser. Att införa en möjlighet att återkalla medborgarskap innebär därtill en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten, som bygger på principen att medborgarskapet är lika för alla.

En sådan rättighetsbegränsande grundlagsändring bör således genomföras endast om det finns mycket starka skäl för detta.⁶ Förändringar av grundlagsskyddet måste därtill göras eftertänksamt och efter ytterst noggranna analyser och överväganden.

⁶ Jämför uttalanden av 1997-års medborgarskapskommitté där det angavs att det inte förelåg sådana extraordinära skäl som enligt kommittén borde vara ett absolut minimikrav för att överväga att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap, se SOU 2025:2, s. 184 med hänvisningar.

Advokatsamfundet konstaterar att kommittén inte presenterar någon utredning som belyser det faktiska behovet av att kunna återkalla ett svenskt medborgarskap. Enligt kommittédirektivet ska övervägandena göras mot bakgrund av syftet att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle.

Som Advokatsamfundet har framhållit i sitt remissvar över betänkandet Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1),⁷ visar relevant forskning på att generösa villkor för att förvärva medborgarskap har en positiv effekt på integrationen. Att dels försvåra möjligheten att erhålla svenskt medborgarskap, dels införa en möjlighet att återkalla ett förvärvat medborgarskap, riskerar enligt Advokatsamfundets bedömning sammantaget att ha en negativ inverkan på integrationen – och därmed, i strid med det angivna syftet med förslaget, i själva verket öka risken för misstro mot rättsordningen.

Föreskrifter om frångående av medborgarskap när förvärvet skett genom ett otillbörligt förfarande

Advokatsamfundet delar förvisso kommitténs uppfattning att det finns skäl att ifrågasätta om grundlagen ska skydda den som har tillskansat sig medborgarskap, trots att förutsättningar för detta faktiskt inte har förelegat. Som också framhållits i tidigare utredningar av medborgarskap, krävs det också 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.⁸

Om möjligheten att frånta ett svenskt medborgarskap ska införas i grundlagen, vilket Advokatsamfundet ställer sig tveksam till av skäl som anförs ovan men också i tidigare utredningar,⁹ är det av största vikt att begränsningarna inte görs mer långtgående än nödvändigt.

Enligt förslaget får det föreskrivas att medborgarskapet 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*.

Advokatsamfundet ställer sig kritiskt till hur begränsningsändamålet formuleras i betänkandet. Advokatsamfundet anser att formuleringarna är vida och att

⁷ Se Advokatsamfundets remissvar den 1 april 2025 (Ju2025/00118).

⁸ Se SOU 2025:2, s. 182.

⁹ Se SOU 2025:2 s. 180–185 och s. 193–194.

konsekvenserna därmed inte går att överblicka. Bestämmelsen om oriktiga eller ofullständiga uppgifter bör enligt Advokatsamfundets uppfattning kvalificeras på så sätt att det krävs uppsåt och att de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskap. Det är enligt Advokatsamfundet inte tillräckligt att hänvisa till att föreskrifterna inte får stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet

Som anförts ovan ställer sig Advokatsamfundet tveksamt till att införa en möjlighet i grundlagen att frånta en person svenskt medborgarskap. Om en sådan möjlighet ändå ska införas, anser Advokatsamfundet att det är av yttersta vikt att eventuella begränsningar utformas så restriktivt som möjligt och inte går längre än vad som är nödvändigt.

Enligt kommitténs förslag ska den som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion kunna föranleda förlust av medborgarskap.¹⁰

Advokatsamfundet ställer sig kritisk till hur begränsningsändamålet formuleras. Kommittén har stannat för att inte i lagtext definiera vad som avses med brott som ”allvarligt hotar rikets säkerhet”. Advokatsamfundet anser att begreppet är alltför vagt och att konsekvenserna därmed inte kan överblickas. Kommittén hänvisar, förutom till straffbestämmelser som finns i 18, 19, 21 och 22 kap. brottsbalken, även till terroristbrott liksom sabotagebrotten enligt 13 kap. brottsbalken som enligt kommittén ”beroende på omständigheterna” kan utgöra brott mot Sveriges säkerhet. Därtill kan enligt kommittén även brott mot straffbestämmelser som primärt har till syfte att skydda andra slag av intressen än staten, beroende på omständigheterna, ses som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.¹¹

Advokatsamfundet anser att begränsningsregelns vidsträckta tillämpningsområde inte är nödvändig för att uppnå syftet med begränsningen, nämligen att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle.

¹⁰ Se SOU 2025:2 s. 205.

¹¹ Se SOU 2025:2 s. 205.

Kravet på ytterligare medborgarskap

Som kommittén redogör för är utgångspunkten i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till att alla har rätt till ett medborgarskap och att statslöshet ska undvikas. Av den anledningen föreslår kommittén att en förutsättning för att återkalla medborgarskap är att personen i fråga har medborgarskap i annan stat. Det finns dock situationer när medborgare, utan eget initiativ eller önskan, innehar ett medborgarskap i en annan stat.¹² Advokatsamfundet konstaterar att kommittén inte berör detta närmare i utredningen och att det saknas en analys kring vilka konsekvenser förslaget skulle kunna få i dessa fall.

Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar
Advokatsamfundet avstyrker kommitténs förslag.

Advokatsamfundet vill inledningsvis understryka att förändringar i grundlagen som medför en sänkt skyddsnivå för föreningsfriheten, bör komma i fråga endast om det finns mycket starka skäl som talar för detta.

I flera avseenden aktualiseras samma typ av frågeställningar som när 2020-års grundlagskommitté hade att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Advokatsamfundet motsatte sig även då grundlagsberedningens förslag till ändring av grundlagen.¹³

Advokatsamfundet delar kommitténs uppfattning att de kriminella nätverken ägnar sig i stor utsträckning åt allvarlig brottslighet av systemhotande natur och att det följaktligen måste finnas goda förutsättningar att vidta förebyggande åtgärder i fråga om straffrättsliga ingripanden.

Som kommittén också anger i betänkandet, kan det dock ifrågasättas om det finns ett faktiskt behov av att genom grundlagsändring möjliggöra ett mer generellt deltagandebrott.¹⁴ 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 förberedelser, har

¹² Jfr SOU 1978:34 s. 171 och 172 som beskrivs i SOU 2025:2 s. 155–156.

¹³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 16 juni 2021 över 2020-års grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).

¹⁴ Se SOU 2025:2 s. 258.

regeringen självt bedömt 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.¹⁵

Advokatsamfundet ställer sig också kritisk till hur begränsningsändamålet formulerats även i denna del av utredningsförslaget. Enligt kommitténs förslag ska föreningsfriheten kunna begränsas när det gäller sammanslutningar som *ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning*. Att kommittén valt att inte närmare definiera vad som avses med ”allvarlig brottslighet” i lagtexten väcker vissa frågor. Begreppet framstår som otydligt och det saknas vägledning kring exempelvis vilken typ av brott eller straffvärde som avses. Detta riskerar ofrånkomligen att skapa osäkerhet kring hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas, vilket i sig riskerar att möjliggöra framtida begränsningar av föreningsfriheten som inte varit avsedda.

Som Advokatsamfundet anförde i sitt remissyttrande som rörde inskränkning av föreningsfriheten i förhållande till terrororganisationer,¹⁶ ska förändringar av grundlagsskyddet av fri- och rättigheter göras eftertänksamt och efter ytterst noggranna analyser och överväganden. Även om det framstår som att samhället idag skyndsamt måste ha alla möjligheter till hands för att ingripa mot organiserad brottslighet, måste en allsidig analys göras av vad grundlagsändringen kan komma att få för konsekvenser i framtiden. Enligt Advokatsamfundets uppfattning har kommittén inte på ett tillräckligt grundligt sätt redogjort för och analyserat de konsekvenser som den föreslagna förändringen av grundlagen skulle kunna få på sikt. Advokatsamfundets uppfattning är att om den föreslagna grundlagsändringen genomförs, så kan det komma att medföra ett möjliggörande av framtida begränsningar av föreningsfriheten som idag inte är överblickbara. Det skäl som kommittén anför till grund för en förändring kan inte anses uppväga en sådan risk.

Sammantaget är det Advokatsamfundets uppfattning att kommittén inte har redovisat tillräckligt starka skäl för den föreslagna förändringen av föreningsfriheten. Vidare är

¹⁵ Se SOU 2025:2 s. 258.

¹⁶ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 16 juni 2021 över 2020 års grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15), s. 3 och 4.



den föreslagna grundlagsändringen inte avgränsad på ett tillräckligt tydligt sätt, genom hänvisning till begrepp som inte är definierade.

Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten

Advokatsamfundet beklagar att kommittén inte lyckats lägga fram något förslag i den här delen av utredningen.

Såväl äganderätten som näringsfriheten är grundläggande i en marknadsekonomi. Det är också självklart att en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer har ett starkt skydd för äganderätten och rätten att bedriva näring.

Varken äganderätten eller näringsfriheten är dock absoluta, utan kan inskränkas för att tillgodose ”angelägna allmänna intressen”. Rättigheterna har också begränsats i relativt stor utsträckning för att tillgodose olika angelägna allmänna intressen såsom hälso- och miljöskydd, konsumentintressen och för att skydda andra grundläggande rättigheter, såsom skydd av personuppgifter och privatliv.

Den allt större regelbördan som träffar svenska företag visar enligt Advokatsamfundets mening på att det finns ett tydligt behov av lyfta fram dessa fri- och rättigheter och att i grundlagen tydliggöra när och hur en inskränkning i näringsfriheten eller egendomsskyddet får göras. Detta i syfte att undvika att rättighetsinskränkningar görs slentrianmässigt och utan att i tillräcklig omfattning beakta proportionalitetsprincipen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander