



Kommittédirektiv

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2023

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommittén ska överväga om detta skydd i vissa delar bör ändras och om helt nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas.

Kommittén ska bl.a. bedöma

- om nya grundläggande fri- och rättigheter – en rätt till abort, en rätt till domstolsprövning och ett generellt skydd mot diskriminering – bör läggas till i 2 kap. regeringsformen,
- om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande,
- om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, och
- vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i näringsfriheten och egendomsskyddet ska vara godtagbar.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Uppdraget att utreda om nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas

Demokrati, mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer ingår i kärnan i varje rättsstat och är därför helt centrala även för det svenska stats-skicket och för Sverige som rättsstat.

Till följd av bl.a. utvecklingen på senare tid i en del länder i vår omvärld fick 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04) i uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (dir. 2020:11).

Kommittén har i sitt slutbetänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) lämnat ett flertal förslag som syftar till att stärka det grundläggande skyddet för demokratin och olika aspekter av rättsstatens principer. Förslagen har skickats ut på remiss. Vid sidan av dessa förslag finns anledning att överväga om några nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas i 2 kap. regeringsformen (RF) för att Sverige ska kunna ta ytterligare steg för att stärka fri- och rättighetsskyddet och i förlängningen därmed också utveckla och stärka den svenska rättsstaten.

En rätt till domstolsprövning

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

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

Även om den svenska rättsordningen inte innehåller någon generell regel om rätten till domstolsprövning ingår rättigheten i den svenska rättsordningen genom europarätten. Det handlar om den rätt till en rättvis rättegång och till effektiva rättsmedel som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, nedan Europakonventionen, (artiklarna 6 och 13) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, nedan EU-stadgan, (artikel 47).

Europakonventionen och flertalet av konventionens tilläggsprotokoll gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den s.k. inkorporeringslagen. Enligt 2 kap. 19 § RF får föreskrifter inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Genom regeringsformens bestämmelser om lagprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § säkerställs att lagar och andra föreskrifter inte tillämpas i strid med grundlag eller annan överordnad författning, däribland inkorporeringslagen. EU-stadgan är direkt tillämplig i Sverige men gäller endast inom unionsrättens område (EU-domstolens dom i mål C-617/10 Åkerberg Fransson, p. 19–21).

Rätten till en rättvis rättegång

Den rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som tillerkänns genom Europakonventionen har ett tillämpningsområde som begränsar sig till frågor om dels anklagelser om brott, dels civila rättigheter och skyldigheter som erkänns i nationell rätt. Motsvarande rätt i EU-stadgan har inte ett lika begränsat tillämpningsområde och är tillämplig på alla fri- och rättigheter som erkänns i unionsrätten, vilka inbegriper vissa ytterligare ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Till skillnad från stadgan så kräver konventionen inte att saken prövas av ett organ som enligt den nationella rättsordningen klassificeras som domstol för att rättegången ska anses som rättvis. Det är i stället tillräckligt att prövningen görs av ett domstolsliknande organ, som t.ex. en nämnd som organisatoriskt inrättats på ett sådant sätt att den är oavhängig och opartisk och som även i övrigt uppfyller de rättssäkerhetskrav som behöver känneteckna en domstol.

Rätten till ett effektivt rättsmedel

Den rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet som följer av Europakonventionen ger enskilda en rätt att få rättslig prövning av påstådda kränkningar av konventionens fri- och rättigheter.

Motsvarande rätt i EU-stadgan är tillämplig på alla fri- och rättigheter som erkänns i unionsrätten. I artikel 47 garanteras dessutom uttryckligen tillgång till ett rättsmedel inför domstol, vilket innebär ett mer omfattande skydd än det som följer av Europakonventionen.

Behovet av utredning

Den svenska rättsordningen har ingen generell bestämmelse som tillerkänner enskilda en rätt till domstolsprövning. Rätten till domstolsprövning kan ändå anses ha ett starkt skydd i Sverige genom framför allt europarätten. Även om några generella problem vad gäller enskildas tillgång till domstolsprövning inte har identifierats innebär den något komplexa bild som framträder när det gäller regleringen i Sverige och europarätten att det finns skäl som talar för att överväga behovet av att ge rätten till domstolsprövning ett starkare konstitutionellt skydd i Sverige. Men det finns också andra tungt vägande skäl för en utredning. Rätten till domstolsprövning är i grunden en så pass central rättighet i en rättsstat att även rättssäkerhetsskäl och andra principiella skäl talar för att den bör få ett grundlagsskydd.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till domstolsprövning i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – rätten till domstolsprövning – bör läggas till i 2 kap. RF, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

En rätt till abort

I 2 kap. RF finns ett antal bestämmelser till skydd för den enskildes kroppsliga integritet, däribland en rätt till skydd mot kroppsstraff, påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation (5 § och 6 § första stycket). Några av dessa bestämmelser, som t.ex. rätten till skydd mot kroppsvisitation, kan inskränkas genom lag om de allmänna förutsättningar eller krav som anges i 21 § i samma kapitel är uppfyllda. En begränsning i rätten till skydd mot kroppsvisitation får enligt den regleringen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får

inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det finns samtidigt andra bestämmelser om skydd för den enskildes kroppsliga integritet som ger ett absolut skydd. Ett exempel på en sådan bestämmelse som inte kan inskränkas genom vanlig lag är den om rätt till skydd mot kroppsstraff.

Skyddet för de kroppsliga fri- och rättigheterna är en självklar del i fri- och rättighetsregleringen och är ett uttryck för den respekt för den enskildes integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle (prop. 1975/76:209 s. 119).

I Sverige har vi sedan 1975 en abortlag (1974:595) som bl.a. ger alla gravida rätt till fri abort till och med graviditetsvecka 18. Utvecklingen i USA men också i europeiska länder som exempelvis Polen och Slovakien visar samtidigt att rätten till abort inte bör tas för given och har medfört att skyddet för aborträtten kommit att diskuteras i Sverige men också i andra länder. I Frankrike har initiativ tagits för att införa ett grundlagsskydd för aborträtten. Under hösten 2022 röstade nationalförsamlingen för ett tillägg till den franska konstitutionen som skulle innebära att Frankrike får en konstitution som garanterar effektiv och lika tillgång till rätten att frivilligt avsluta en graviditet. Det återstår dock flera steg i lagstiftningsprocessen innan en ändring av den franska konstitutionen är genomförd.

Behovet av utredning

Det skydd som rätten till abort har genom vanlig lag framstår inte som tillräckligt starkt med hänsyn till den påverkan och innebörd som bl.a. en oönskad graviditet kan ha för den gravida och den gravidas kroppsliga integritet. Det bör därför utredas om en rätt till abort bör införas i 2 kap. RF.

Kommittén ska därför

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

Ett utökat skydd mot diskriminering

Principen om icke-diskriminering utgör en grundbult i det internationella systemet med olika instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna. Det har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Diskriminering innebär att någon missgynnas eller kränks av ett eller ett annat skäl som har samband med t.ex. kön eller sexuell läggning. Regeringsformen innehåller ett målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten. Bland dessa mål ingår i paragrafens femte stycke att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Stadgandet är inte bindande och ger därför inte upphov till några fri- och rättigheter som kan göras gällande av den enskilde mot det allmänna. I 2 kap. RF finns dock två särskilda bestämmelser om skydd mot diskriminering som är rättsligt bindande. Bestämmelserna ger ett absolut skydd mot olika typer av diskriminerande föreskrifter och innebär att sådana föreskrifter inte kan meddelas utan grundlagsändring.

Den ena bestämmelsen, 2 kap. 12 § RF, föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Den andra bestämmelsen, 2 kap. 13 § RF, föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Det finns däremot ingen grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen som mer allmänt har till ändamål att skydda mot diskriminerande föreskrifter och beslut, eller som i förhållande till det allmänna ger ett skydd mot diskriminering för var och en, dvs. ett skydd som gäller alla.

Utöver dessa bestämmelser innebär regleringen i 2 kap. 21 § tredje meningen RF att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 20 § inte görs enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Ett skydd mot åsiktsdiskriminering ingår därför bland de allmänna krav som gäller vid en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter.

I Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag, ingår inte heller något som kan beskrivas som ett generellt skydd mot diskriminering. Den rätt till skydd som finns mot diskriminering och som stadgas i artikel 14 Europakonventionen innebär att diskriminering är förbjuden enbart i samband med åtnjutandet av en annan konventionsrättighet. När Europadomstolen prövar om artikel 14 har kränkts sker det därför alltid i kombination med en av konventionens övriga materiella rättigheter som t.ex. artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv eller artikel 10 om yttrandefrihet. I tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen finns ett allmänt och fristående förbud mot diskriminering genom att åtnjutandet av varje rättighet som anges i lag ska säkerställas utan diskriminering av en offentlig myndighet på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Sverige har dock inte tillträtt protokollet. Enligt artikel 21 i EU-stadgan, som gäller på unionsrättens område med de begränsningar som följer av sekundärrätten och EU-domstolens praxis, råder ett förbud mot diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Såväl Europakonventionen som EU-stadgan har en s.k. öppen förteckning över diskrimineringsgrunder. Till skillnad från Europakonventionen är förbudet mot diskriminering i EU-stadgan en fristående rättighet som gäller i situationer som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan.

Ett generellt skydd mot diskriminering finns i den svenska rätten i form av en vanlig lag, diskrimineringslagen (2008:567). Ändamålet med diskrimineringslagen är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Lagen innehåller sex former av diskriminering som t.ex. direkt diskriminering och trakasserier. Förbudet mot diskriminering omfattar ett stort antal samhällsområden såsom arbetsliv, utbildning, socialtjänst och tillgång till varor och tjänster. Förbudet gäller samtidigt inte helt utan undantag. Det kan i vissa fall vara tillåtet att särbehandla personer på ett sätt som har samband med diskrimineringsgrunderna. Vidare kan det vara tillåtet att under vissa förutsättningar tillämpa positiv särbehandling (särskilda åtgärder som innebär företräde, fördelar eller förmåner åt under-

representerade grupper). Diskrimineringsombudsmannen har tillsyn över att diskrimineringslagen följs.

Behovet av utredning

Sverige har ett starkt grundlagsskydd mot såväl könsdiskriminerande föreskrifter som föreskrifter som diskriminerar minoriteter på olika grunder. Regeringsformens skydd mot diskriminerande föreskrifter ger däremot inte något skydd för alla individer mot diskriminering. En sådan skillnad i fråga om vilket skydd individen har mot diskriminerande föreskrifter kan anses vara orättfärdig. Det kan också anses vara av principiell betydelse att ett skydd mot diskriminerande föreskrifter som gäller alla kommer till uttryck i grundlag. Det finns därför skäl som talar för att se över om det bör finnas ett grundlagsskydd mot föreskrifter som bl.a. innebär att någon som inte tillhör en minoritet missgynnas.

Om en ny grundlagsbestämmelse övervägs bör en utgångspunkt för utformningen av den vara att det skydd mot diskriminering som redan finns i dag inte ska försvagas. Det bör också vara möjligt att göra vissa undantag från ett diskrimineringskydd, om det finns objektiva godtagbara skäl för det och kan anses proportionerligt. Det finns mot denna bakgrund anledning att utreda om en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning bör införas som en ny grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF. I uppdraget bör det också ingå att överväga om ett utökat grundlagsskydd mot diskriminering bör omfatta beslut av det allmänna. Sammanfattningsvis handlar uppdraget i den här delen alltså om att överväga om ett mer generellt skydd mot diskriminering bör ingå bland de grundläggande-fri- och rättigheterna i 2 kap. RF.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd mot diskriminering i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – ett generellt skydd mot diskriminering – bör läggas till i 2 kap. RF,
- bedöma hur en sådan ny grundläggande fri- och rättighet skulle förhålla sig till diskrimineringslagen och unionsrätten, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket RF får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket frångå sitt medborgarskap. Detta skydd för medborgarskap är absolut utom för barn under arton år. I fråga om barn tillåter regeringsformen föreskrifter som innebär att medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

I motsats till flera andra nordiska länder finns enligt gällande svensk rätt alltså ingen möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som förvärvats på felaktiga grunder. Frågan har dock övervägts ett flertal gånger (se bl.a. prop. 1997/98:178, bet. 1998/99:SfU3, rskr. 1998/99:27) utan att en sådan möjlighet har införts. Senaste gången saken övervägdes var över 15 år sedan. Vid det tillfället remitterades ett förslag som innebar att grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap begränsades för den som förvärvat sitt medborgarskap genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande (SOU 2006:2). Regeringen beslutade i samband med 2010 års grundlagsreform att inte gå vidare med förslaget.

Flera andra nordiska länder har också en möjlighet att under vissa förutsättningar återkalla medborgarskap för personer som begått någon typ av mycket allvarlig brottslighet, däribland landsförräderibrott, högförräderibrott, terroristbrott samt folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Behovet av utredning

Det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det finns ett berättigat intresse och egenvärde i att skydda och stärka detta särskilda förhållande och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten.

Mot denna bakgrund finns det anledning att utreda grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap i syfte att möjliggöra föreskrifter som innebär att medborgarskap under vissa förutsättningar kan återkallas.

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne eller honom inte kan räkna

med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning. I syfte att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle, finns det skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap. En möjlighet att återkalla medborgarskap för den som har fått sitt medborgarskap till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, såsom mutor, bör därför utredas. Detta bör dock gälla endast för den som har dubbla medborgarskap.

I samma syfte finns det också anledning att utreda om grundlagsskyddet för medborgarskap bör begränsas för den med dubbla medborgarskap som begått systemhotande brottslighet. Med utgångspunkt i intresset av att stärka det band som medborgarskapet representerar mellan medborgaren och staten, anser regeringen att det bör utredas vilken slags brottslighet som är så allvarlig att ett medborgarskap bör kunna återkallas för att skydda Sveriges vitala intressen (jfr art. 7.1.d i den europeiska konventionen den 6 november 1997 om medborgarskap, SÖ 2001:20). Utgångspunkten vid detta arbete bör vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Detta inkluderar brottslighet som sker inom ramen för nätverk eller intressegemenskaper och som utmanar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Det finns även skäl att överväga om grundlagsskyddet för medborgarskap bör begränsas för den som begått folkmord, brott mot mänskligheten eller andra internationella brott som omfattas av lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för rätten till medborgarskap i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, och

- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är vid sidan av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och religionsfriheten en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bland de fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen intar opinionsfriheterna en särställning på grund av det samband som råder med den fria åsiktsbildningen som utgör en av grunderna för vårt demokratiska statskick. En omfattande frihet att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (prop. 1975/76:209 s. 83 och 103, prop. 2021/22:42 s. 6, jfr 1 kap. 1 § RF).

I likhet med flera andra opinionsfriheter får föreningsfriheten inskränkas om vissa allmänna förutsättningar eller krav är uppfyllda. En begränsning i föreningsfriheten får således enligt 2 kap. 21 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

När det gäller föreningsfriheten följer det dessutom av 2 kap. 24 § andra stycket RF att den får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. För att möjliggöra bl.a. en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation gäller sedan den 1 januari 2023 även att föreningsfriheten får begränsas för den som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Regleringen av de positiva opinionsfriheterna som tillkom 1976 har i stora drag annars haft samma rättsliga innehåll sedan den infördes.

Behovet av utredning

Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Regleringen innebär i praktiken att för enskilda som sluter sig samman i organisationer som inte ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet inte är av militär eller liknande natur och inte heller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, så är det fråga om en absolut frihet. Det innebär att det är en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. Det är därför exempelvis inte möjligt för lagstiftaren att kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation eller att förbjuda alla slags kriminella organisationer utan att dessförinnan ändra grundlagen.

Den grova kriminaliteten är ett allvarligt hot mot enskilda men också mot hela vårt samhälle. De senaste årens utveckling, med en organiserad brottslighet som tillåtits breda ut sig och där det grova våldet med skjutningar och sprängdåd eskalerat, kräver att initiativ tas till nya mönsterbrytande åtgärder. För att bryta utvecklingen behöver lagstiftaren få både fler och nya kraftfulla verktyg mot den organiserade brottsligheten, däribland en möjlighet att kunna kriminalisera varje deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering. Det finns därför starka skäl för att utreda om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Med hänsyn till föreningsfrihetens betydelse i fri- och rättighetsregleringen behöver det dock särskilt beaktas att ett nytt inskränkingsändamål får en utformning som möjliggör en heltäckande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation och annan kriminell gruppering utan att grundlagsskyddet för den enskildes föreningsfrihet i övrigt urholkas eller annars riskeras.

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för äganderätt och näringsfriheten

Skyddet i regeringsformen för rätten till egendom har successivt stärkts sedan 1974 års författningsreform. Ursprungligen togs i grundlagen enbart in en normgivningsbestämmelse om rätten till ersättning vid tvångsöverföring av förmögenhetsrätter. Regleringen innebar att de närmare villkoren för ersättningen skulle anges i lag (prop. 1973:90 s. 236–237 och bet. KU 1973:26 s. 52). Någon ändring i sak skedde inte i samband med 1976 års reform av rättighetsskyddet (prop. 1975/76:209 s. 124 och 158). En förstärkning av egendomsskyddet skedde dock i och med 1994 års författningsreform, i samband med inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt. Skyddet mot tvångsöverföringar kompletterades då med en bestämmelse om rätt till ersättning vid vissa kvalificerade rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader (prop. 1993/94:117 s. 13–19 och 48–50). Senast ändringar gjordes i regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd var i samband med 2010 års reform, då bl.a. rätten till ersättning vid expropriatoriska ingripanden förstärktes genom en reglering om rätt till full ersättning (prop. 2009/10:80 s. 165–171 och 253).

Näringsfriheten fick grundlagsskydd 1995. Rätten för enskilda att bedriva yrkesmässig verksamhet av ekonomisk art tar sikte på ett särskilt moment i denna frihet. Detta moment avser den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Bestämmelsen syftar ytterst till att säkerställa lika konkurrensvillkor för närings- och yrkesverksamheten genom att förhindra att föreskrifter tillkommer som syftar till att gynna vissa näringsidkare och yrkesutövare ekonomiskt på någon annan enskilds bekostnad. Inskränkningar måste alltid kunna motiveras utifrån ett intresse som från samhällets synpunkt bedöms som skyddsvärt. Sådana intressen kan enligt förarbetena t.ex. vara säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett skyddsvärt allmänt intresse får dock göras från fall till fall och med beaktande av vad som kan vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 20–21 och 51).

Bland de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF görs en åtskillnad mellan å ena sidan absoluta fri- och rättigheter som inte kan inskränkas utan grundlagsändring och å andra sidan relativa fri- och rättigheter som kan inskränkas. För några av de relativa fri- och rättigheterna gäller särskilda begränsningsregler. För de flesta av dessa fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten och föreningsfriheten, gäller samtidigt vissa allmänna krav

eller förutsättningar (se ovan under rubriken Uppdraget att utreda grundlagskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella organisationer).

Egendomsskyddet och näringsfriheten (rätten att driva näring och utöva ett yrke), som numera regleras i 2 kap. 15 och 17 §§ RF, är relativa fri- och rättigheter. Det finns emellertid inte någon reglering som anger vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en begränsning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara tillåten. På så sätt skiljer sig regeringsformens reglering om egendomsskyddet och näringsfriheten åt i förhållande till regleringen av andra relativa fri- och rättigheter. När det gäller egendomsskyddet framgår dock av 15 § första stycket att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. För att en begränsning ska få införas i näringsfriheten gäller en liknande princip enligt 17 § första stycket om att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen.

Vad som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse har i förarbeten exemplifierats med bl.a. samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbygge, trafikleder, rekreation och friluftsliv. I förarbetena framhålls dock att det inte är möjligt att mera i detalj beskriva dessa intressen, utan att det i sista hand är en fråga som i viss mån måste bli föremål för politiska värderingar med hänsyn till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Uttrycket anknyter även till vad som gäller för egendomsskyddet enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag (prop. 1993/94:117 s. 49 och 51). Enligt rättspraxis gäller samtidigt en tydlig proportionalitetsprincip för begränsningar i egendomsskyddet som bl.a. innebär att det måste ske en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet (se "Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753).

Behovet av utredning

Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse. Det är därtill

självkärligt i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att äganderätten ska vara starkt skyddad. Detsamma gäller principiellt även i fråga om rätten att bedriva näring och utöva ett fritt valt yrke.

Det kan konstateras att rätten till egendomsskydd enligt regeringsformen i vissa avseenden har en mer begränsad räckvidd än motsvarande rättighet i Europakonventionen. Konventionen slår fast att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser, dock utan att staterna hindras från att genomföra sådan lagstiftning som de finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Skyddet tar sikte både på lagstiftning av expropriatorisk art och på reglering som begränsar rådigheten över egendom och det gäller i förhållande till både fast och lös egendom, inklusive immateriella rättigheter. I praxis har Europadomstolen slagit fast att egendomsskyddet även omfattar den ekonomiska sidan av sådana anspråk som enskilda kan grunda på t.ex. ett tillstånd att bedriva näringsverksamhet.

Lagstiftning som innebär att enskilda måste tåla ingrepp i egendomsskyddet innebär typiskt sett sådana betungande åligganden för enskilda som enligt 8 kap. RF kräver stöd i lag. Det finns dock inget som hindrar att begränsningarna genomförs efter delegation i lag genom regler i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Nuvarande reglering i regeringsformen ger också utrymme för en majoritet i riksdagen att driva igenom begränsningar i egendomsskyddet och näringsfriheten utan en möjlighet för en minoritet i riksdagen – som den har i förhållande till många andra fri- och rättigheter – att i enlighet med bestämmelsen i 2 kap. 22 § RF tvinga fram en bordläggning i syfte att ge utrymme för en bred allmän debatt om förslaget och mer ingående överväganden av lagstiftaren (prop. 1978/79:195 s. 35).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över och stärka det grundlagsreglerade egendomsskyddet (bet. 2018/19:KU27 punkt 14, rskr. 2018/19:281). Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd för egendomsskydd och näringsfrihet i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

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

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet i frågor som rör ändring av grundlag. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Kommittén ska, i den mån det behövs, beakta Sveriges internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter. Kommittén ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Kommittén ska, i den utsträckning förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser, göra en samhällsekonomisk analys som inkluderar de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ, och beakta detta i de förslag som läggs. Analyserna bör kvantifieras i den mån och i de delar det är möjligt. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

(Justitiedepartementet)