



UPPSALA
UNIVERSITET



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-04-23

Dnr UFV 2025/182

Justitiedepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

Remiss av Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektorerna Patrik Bremdal och Johanna Chamberlain, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Uppsala universitet avstyrker förslaget till att utöka möjligheterna att begränsa rätten till föreningsfrihet då det inte finns tillräckligt tungt vägande skäl för förändringen och detta bör krävas vid en inskränkning av rättighetsskyddet. Vidare anser Uppsala universitet att det finns anledning att förtydliga delar av förslaget kring möjligheten att återkalla svenskt medborgarskap. Det finns även anledning att se över ordalydelsen gällande förslagen att införa en rätt till domstolsprövning och en rätt till abort för att säkerställa att lagstiftningen som kommer att följa på de föreslagna grundlagsstadgandena blir den avsedda.

Övergripande generella synpunkter

I betänkandet diskuteras flera olika förslag som innebär förändringar i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i 2 kap regeringsformen. Det innebär att det är viktigt att förslagen genomlyses ordentligt och att regeringen noga överväger de kommentarer som inkommer från remissinstanserna.

Uppsala universitet avstyrker förslaget om ändringar i förhållande till föreningsfriheten och har invändningar mot delar av förslaget gällande ändringar i grundlagsskyddet för medborgarskapet. Utöver detta finns synpunkter avseende utformningen av grundlagstexten gällande rätten till abort och domstolsprövning. Uppsala universitet utvecklar nedan sina invändningar och synpunkter på förslagen.

Rätten till domstolsprövning

Uppsala universitet har i sak inget att invända mot att rätten till domstolsprövning ges skydd i grundlagen utan anser tvärtom att det är välkommet. Att den föreslagna ändringen inte har avsikt att i sak förändra rättsläget är inte heller något som universitetet har några invändningar mot. Frågan är dock om den föreslagna ordalydelsen inte utvidgar rätten till domstolsprövning. Det finns, precis som kommittén påpekar (tex på s 70), idag en mängd så kallade överklagandeförbud inom svensk förvaltningsrätt.



YTTRANDE

2025-04-23 Dnr UFV 2025/182

Såsom den föreslagna regeln är utformad innebär det att det ska finnas en rätt att få sin sak prövad i domstol enligt bestämmelser i lag. Det framgår inte att detta inte gäller alla situationer. Det bör övervägas att förändra ordalydelsen så att det framgår att det är möjligt att föreskriva att vissa beslut inte kan överklagas till domstol.

Om regeln ska tolkas som att man i lag kan reglera en avsaknad av rätt innebär det konsekvenser för andra delar av RF, exempelvis det föreslagna grundlagsskyddet för aborträtten. Formuleringen av det föreslagna skyddet för rätten till abort är snarlikt formuleringen av den föreslagna rätten till domstolsprövning. Om det då i lag är möjligt att föreskriva ett överklagandeförbud innebär det att även aborträtten kan begränsas på liknande sätt.

Att en uttrycklig rätt till domstolsprövning förs in i 2 kap RF kan tänkas få betydelse för grundlagsskadeståndet (vilket också nämns på s. 72 i utredningen) i den mån det innebär en utvidgning av paragrafen, dvs närmast i situationer där det tidigare har varit oklart om en sådan rätt finns men som nu träffas av den uppdaterade bestämmelsen. Troligen skulle dock sådana nya skadeståndsfall vara sällsynta. De situationer som uppkommer på detta tema har hittills hanterats med stöd av EKMR och den omfattande praxisen från Europadomstolen, närmare bestämt antingen art 6 om rätten till en rättvis rättegång (prövning inom skälig tid) eller art 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel (ofta skadestånd). Eftersom 3 kap 4 § skadeståndslagen hänvisar både till 2 kap RF och till EKMR, lär de mer preciserade artiklarna i EKMR med tillhörande praxis även fortsättningsvis utgöra den vanligaste ansvarsgrunden för överträdelser av detta slag.

Rätten till abort

Uppsala universitet ser positivt på att rätten till abort får grundlagsskydd. Betydelsen av detta grundlagsskydd är dock i stor utsträckning beroende av ordalydelsen i grundlagsregleringen. Den föreslagna ordalydelsen innebär i allt väsentligt att det ska finnas en abortlagstiftning som ger rätt till abort för den som är gravid. Det innebär att aborträtten inte kan avskaffas men inte så mycket mer. Det kan med andra ord vara möjligt att kraftigt begränsa tillgången till abort i abortlagstiftningen. I ett sådant scenario kan det föreslagna stadgandet snarare riskera att bli problematiskt, eftersom man vid betydande inskränkningar av aborträtten likväl kan hävda att grundlagen följs eftersom rätten ”finns”. En möjlig förändring av ordalydelsen skulle kunna vara ”En gravids rätt att avbryta sin graviditet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag”. Förändringen innebär ett krav på lagstiftningen att skydda rätten till abort och lägger fokus på den gravidas rätt. Att ta med begreppet ”skyddad” ligger även i linje med hur andra rättigheter i 2 kap. RF är utformade.



YTTRANDE

2025-04-23 Dnr UFV 2025/182

Uppsala universitet vill även påminna om kommentaren ovan gällande ordalydelsen till den föreslagna rätten till domstolsprövning och möjligheterna att föreskriva överklagandeförbud och dess betydelse för andra stadganden i RF, exempelvis aborträtten. Det är därför viktigt att överväga en förändring av ordalydelsen så att det framgår att syftet med grundlagsregeln är att skydda rätten till abort och inte bara att reglera den.

Oavsett ordalydelse är det väldigt viktigt att den kommande propositionen är mycket tydlig med vilka krav grundlagen kommer att ställa på lagstiftaren i denna fråga för att ge domstolarna verktyg att underkänna alltför långtgående begränsningar i aborträtten.

Uppsala universitet anser inte att rätten till abort ska föras in i 2 kap 25 § RF då det inte finns skäl att ge möjlighet att särreglera rätten till abort för andra än svenska medborgare.

Eftersom rätten till abort blir en ny rättighet i 2 kap RF, och inte heller framgår av EKMR, uppstår en ny och direkt koppling till 3 kap 4 § skadeståndslagen. Om bestämmelsen införs och någon förvägras abort (i strid med abortlagen som idag reglerar detta) så har en rättighet i RF överträtts, vilket alltså (om övriga rekvisit är uppfyllda) utgör grund för skadestånd enligt 3 kap 4 § skadeståndslagen. Att märka är att 3 kap 4 § handlar om ”statens eller en kommuns” överträdelser, alltså det allmänna. Om en privat abortklinik förvägrar en gravid abort så kan alltså denna ansvarsgrund som utgångspunkt inte användas. Det kan emellertid finnas situationer då privata subjekt företräder det allmänna på ett sådant sätt att dess åtgärder utgör en potentiellt skadeståndsgrundande rättighetsöverträdelse (se prop. 2017/18:7 s. 57).

Ett generellt skydd mot diskriminering

Uppsala universitet vill framhålla att det är beklagligt att kommittén inte kunnat enas om ett generellt diskrimineringsförbud. Införandet av detta i grundlagen hade stärkt det svenska diskrimineringskyddet och legat i linje med den svenska synen på icke-diskriminering som kommer till uttryck bland annat i 1 kap 2 § RF och 2 kap 21 § RF.

Även om kommittén inte har kunnat enas om ett generellt diskrimineringsförbud hade det kanske varit möjligt att införa ett diskrimineringsförbud i förhållande till rättigheterna i 2 kap RF. Detta skulle innebära att det svenska rättighetsskyddet skulle få ett liknande skydd som i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, exempelvis som i art 14 EKMR.

Grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap



YTTRANDE

2025-04-23 Dnr UFV 2025/182

Det är i sammanhanget relevant att konstatera att den föreslagna grundlagsändringen innebär en betydande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. I utformningen av grundlagstadgandet är det viktigt att ha detta i åtanke tillsammans med de skäl som tidigare lyfts fram som skäl mot en förändring av skyddet för det svenska medborgarskapet. Det första är risken för statslöshet, det andra de långtgående rättsverkningar som ett återtagande av medborgarskap innebär, inte minst familjerättsligt samt att det leder till att vi får två olika sorters medborgarskap, ett som inte kan och ett som kan återkallas.

Uppsala universitet har i sak inget att invända mot att det införs en möjlighet att återta medborgarskap som förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Universitetet vill dock framhålla att det är viktigt att denna möjlighet endast nyttjas i fall där uppgifterna eller förfarandet haft betydelse för beviljandet av medborgarskapet. Detta ligger i linje med de internationella regelverken i denna fråga.

Det bör även klargöras att det ska vara fråga om en medveten handling att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Uppgifter som den sökande inte vet om är oriktiga när de lämnas bör inte kunna läggas till grund för att återta någons medborgarskap (Jmf situationen i NJA 2014 s 323). Detta kan uppnås genom att ändra ordalydelsen till "har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter".

Uppsala universitet anser också att kommitténs förslag gällande återtagande av medborgarskap för den som dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion är väl avvägt. Genom att koppla möjligheten att återta ett medborgarskap till dessa brottskategorier är det tydligt att det krävs en synnerligen allvarlig brottslighet för att medborgarskapet ska kunna återtas. Denna brottslighet är även tydligt kopplad till en illojalitet i förhållande till Sverige vilken kan motivera återtagande av medborgarskapet.

Genom att använda begreppet "rikets säkerhet" som utgångspunkt för vilka brott som kan tänkas omfattas av regleringen skapas en tydlighet då detta är ett begrepp som är väl etablerat i svensk rätt. Kommittén är även tydlig med vilka typer av brott som är tänkt att omfattas av regleringen vilket ger förutsebarhet i en framtida tillämpning.

I ett särskilt yttrande som bifogats betänkandet föreslås istället att begreppet "vitala intressen" borde användas i grundlagsregleringen. Detta begrepp har inte en lika tydlig definition eller förståelse och Uppsala universitet ser med oro på det särskilda yttrandets förslag att så kallad "systemhotande brottslighet" bör ingå i begreppet "vitala intressen". Detta öppnar för att medborgarskapet kan fråntas personer inom ramen för ordinarie brottsbekämpning. Detta menar universitetet är i strid med den internationella regleringen. Dessutom är ett av de bärande skälen bakom den nuvarande



YTTRANDE

2025-04-23 Dnr UFV 2025/182

ordningen är att medborgarskapet ska ha ett starkt skydd för att de inte ska kunna fråntas en person i syfte att personen ska kunna utvisas från riket. En alltför bred eller otydlig skrivning i grundlagen kan innebära att alltför många brott kan komma att omfattas utifrån politikens definition av "vitala intressen". Det kan i sin tur leda till att möjligheten att återta ett medborgarskap missbrukas i syfte att kunna utvisa personer från riket.

Angående kopplingarna till grundlagsskadestånd, 3 kap 4 § skadeståndsagen, kan följande framföras. Eftersom de ändringar som föreslås innebär att fler lagliga grunder införs att frånta någon sitt svenska medborgarskap, minskar det grundlagsskyddade området och således möjligheterna att få skadestånd i motsvarande mån. I ett par omtalade rättsfall, NJA 2014 s 323 och NJA 2018 s 103 (Medborgarskapet I–II) har skadestånd för överträdelser av 2 kap 7 § RF utdömts, efter att en persons medborgarskap har avregistrerats när fadern har visat sig inte vara svensk medborgare. Om utredningens förslag införs i nuvarande form så blir en konsekvens att sådana fall inte längre är skadeståndsgrundande, då samtliga slags medborgarskapsförvärv enligt utredningen bör behandlas lika. Det kan uppfattas något märkligt att även fall då det kan vara svårt att se att oriktiga uppgifter medvetet har lämnats, kommer att tillhöra samma kategori som fall av klart vilseledande.

Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Uppsala universitet avstyrker de föreslagna förändringarna gällande utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten. Föreningsfrihet är en av de grundläggande demokratiska rättigheterna och på många sätt en grundförutsättning för den svenska demokratin. Den bör endast begränsas när det är strikt nödvändigt. Om syftet med en begränsning kan uppnås på ett mindre ingripande sätt bör den vägen väljas.

Utredningens förslag är problematiskt då det lämnar ett betydande tolkningsutrymme till lagstiftaren. Precis som utredningen själv påpekar (s 260) finns en risk att begränsningsmöjligheten utnyttjas av lagstiftaren på ett långtgående sätt. Uppsala universitet menar att begreppet "allvarlig brottslighet" är alltför otydligt för att användas om skäl för rättighetsbegränsning. De problem som utredningen vill komma åt med sitt förslag kan, precis som utredningen själv påpekar (s 258), i stor utsträckning lösas med befintlig strafflagstiftning.

En risk som finns med den föreslagna ordalydelsen är att en framtida lagstiftare kan komma att definiera om brottslighet som idag inte ses som allvarlig för att den ska kunna inkluderas under en viss begränsning. Vi ser runt om i Europa och världen hur demokratin utmanas av illiberala krafter för egen vinnings skull exempelvis genom att förbjuda föreningar eller till



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-04-23

Dnr UFV 2025/182

och med partier att verka. Det vore olyckligt att i grundlagen möjliggöra en liknande utveckling i Sverige.

Enligt förslaget inskränks det grundlagsskyddade området och därmed möjligheterna till rättighetsskadestånd, men även idag är det svårt att tänka sig en praktisk situation där ett skadeståndsanspråk skulle aktualiseras (och i så fall bifallas) med de förutsättningar som anges som ändringsförslag.

Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten

Uppsala universitet har ingenting att tillägga i denna del.