

OM KOMMITTÉN



Adam Danieli är jurist och har en bakgrund inom Fria Moderata Studentförbundet.



Frida Jansson är jurist och har tidigare arbetat på affärs-juridisk byrå.

© Författaren och Timbro
Juni 2022
www.timbro.se
info@timbro.se
Sättning: Erik Johnsson
Omslagsbild: Erik Johnsson

FÖRORD

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende. I kommitténs uppdrag saknades dock att utreda hur individens rätt gentemot staten och de offentliga institutionerna överlag kan stärkas i Sverige. Därför har Timbro beslutat att tillkalla en sådan kompletterande utredning i april 2022. Samtidigt förordnades Adam Danieli och Frida Jansson som ledamöter i kommittén tillika författare av denna rapport.

Rapportförfattarna vill tacka alla de sakkunniga som bidragit med expertis till rapporten.

De har varit politiker, akademiker och aktiva jurister som arbetar med frågor som rör fri- och rättigheter och vars hjälp har varit helt nödvändig för att kunna presentera förslagen nedan.

Kommittén har antagit namnet 2022 års fri- och rättighetskommitté. Härmed överlämnar kommittén sitt slutbetänkande *En liberalare demokrati*. De förslag som här presenteras grundas på en bred majoritet inom kommittén. Härmed är dock inte utredningens uppdrag slutfört, eftersom det först sker när förslagen läggs fram i riksdagens kammare.

Stockholm i juni 2022

Adam Danieli

Frida Jansson

SAMMANFATTNING

Det här är en rapport om hur den liberala demokratin och den enskildes fri- och rättigheter kan stärkas i Sverige. Med liberal demokrati avses ett styrelseskick där den offentliga makten baseras på ett demokratiskt mandat men omgärdas av konstitutionella begränsningar. Dessa begränsningar garanterar att statens våldsmonopol tillämpas på ett förutsägbart, likabehandlande sätt och med respekt för den enskildes rättigheter.

Trots att flera riksdagspartier gjort värdet av den liberala demokratin och behovet av att försvara den till ett mantra under den senaste mandatperioden, tycks både förståelsen för begreppet och de konkreta reformförslagen vara svaga. Sverige uppfyller i dag vissa delar av detta ideal, men har också ärvt stora brister från en brokig konstitutionell historia. Nedan presenteras en gedigen analys av de brister som dagens ordning uppvisar och ett antal reformer som den som på allvar vill förverkliga den liberala demokratin i Sverige bör plocka upp.

De svagheter som kan identifieras i dag kan främst spåras till tre övergripande problem: ett svagt rättighetsskydd, svårigheter att faktiskt ta tillvara sin rätt som enskild och en svag maktdelning.

Till skillnad från i länder som USA och Frankrike har det i Sverige länge funnits en skepsis mot starka individuella rättigheter som kan åberopas gentemot den offentliga makten. Resultatet är ett svagt och spretigt rättighetsskydd som kringkurits på flera sätt. Rättighetsskyddet måste bli starkare och vi måste lyfta in fler rättigheter i grundlagen.

Även i det fall den enskilde har rättigheter i grundlag eller annan författning återstår i dag stora hinder att faktiskt göra dem gällande. Höga rättegångskostnader, långa väntetider på myndigheter och uttryckliga förbud att driva en överklagan i domstol möter inte sällan den som vill göra en rättighet till verklighet. Det behövs därför en övergripande reform av tillgången till rättvisa (*access to justice*).

Avslutningsvis har Sverige hamnat i en situation där offentliga institutioner saknar tydlig maktdelning. Regeringens makt är löst reglerad och styrningen av myndigheterna sker i hög grad informellt. Samma informalitet präglar även de lägre nivåerna i den offentliga organisationen, med ett mycket begränsat ansvarsutkrävande av statliga tjänstemän och en nästan total avsaknad av reglering av kommunanställda.

Maktdelningen och ansvarsutkrävandet inom det offentliga måste stramas upp för att trygga både individens rätt och förtroendet för institutionerna på sikt.

Dessa brister har inte på allvar adresserats av något av riksdagens partier, men bör bilda utgångspunkter i en grundlagsutredning under nästa mandatperiod. I denna rapport pekas på femton konkreta reformer som skulle adressera ett stort antal av bristerna vi ser i dag och som Timbro föreslår som en del av stärkandet av det liberala elementet i den svenska demokratin.

Kommittén lämnar bland annat förslag om

- att tydliga rättssäkerhetsgarantier införs i 2 kap. RF
- att enskilda ges möjlighet att väcka fastställsetalan avseende grundlags-skyddade rättigheter
- en ny fördelning av rättegångskostnader i mål där det offentliga är part
- införandet av en negativ föreningsfrihet och ett skydd mot omänsklig eller förnedrande behandling i 2 kap. RF
- att diskrimineringsskyddet och skyddet för privatlivet i 2 kap. RF stärks
- en stärkt äganderätt
- en reformerad utnämningsmakt
- ett avskaffande av de korporativa domstolarna

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING & SYFTE.....	7
NÅGRA KONSTITUTIONELLA UTVECKLINGSLINJER.....	11
PÅGÅENDE REFORMER.....	17
OMRÅDE 1: STÄRKTA RÄTTIGHETER	18
REFORMER AV RÄTTIGHETSSKYDDET	21
OMRÅDE 2: ACCESS TO JUSTICE.....	34
REFORMER OM TILLGÅNG TILL RÄTTVISA.....	38
OMRÅDE 3: MAKTDELNING.....	48
REFORMER FÖR MAKTDELNING.....	51
SLUTORD.....	58
REFERENSER	60

INLEDNING & SYFTE

Från försvar till förverkligande

De senaste åren har försvaret av den liberala demokratin blivit en återkommande paroll för många partier. Som svar på framväxande högerpopulism och ifrågasättandet av gamla politiska institutioner har försvaret av den konstitutionellt begränsade demokratin lockat anhängare även bland partier som tidigare haft svårt att förlika sig med tanken på maktbegränsning. När Sverige fick en ny regering efter valet 2018 genom Januariavtalet var en av de bärande principerna i uppgörelsen mellan partierna som ingick i avtalet att partierna hade samma förhållningssätt till den liberala demokratin:

”Våra partier har skilda ideologiska utgångspunkter men förenas i försvaret av den *liberala demokratis grunder*; en stark rättsstat, ett orubbligt skydd för den enskilda människans fri och rättigheter, motstånd mot främlingsfientlighet, oberoende fria medier, jämställdhet, jämlikhet och lika förutsättningar oberoende av bakgrund”.

Men vad menade partierna egentligen?

Det har inte varit helt lätt att förstå. I början av 2021 drev Socialdemokraterna en kampanj på sociala medier med budskapet

att den liberala demokratin skulle vara hotad vid ett maktskifte.¹ Påståendet upprepades av dåvarande statsminister Stefan Löfven i 30 minuter i SVT.² När LO:s ordförande Susanna Gideonsson ombads beskriva hur principen om människors lika värde var hotad, nämnde hon att man kan driva skolor med vinst i Sverige.³

I Centerpartiets program för att stärka den liberala demokratin ingår bland annat förslag på förändringar i arbetet mot diskriminering, rasism och hedersförtryck samt en uppmaning att ta vara på mångfaldens möjligheter.⁴ Både L och MP har framfört ett grundlagsfäst public service som ett sätt att stärka den liberala demokratin.⁵ Det är tydligt hur den partipolitiska diskussionen om den liberala demokratin har kommit att rinna ut i ett försvar av nuvarande ordning eller fungera som en etikett på sådant som anses vara bra och viktigt i största allmänhet. De konkreta, institutionella reformerna lyser med sin frånvaro.

Mest konkret har hotet mot den liberala demokratin blivit i förhållande till utvecklingen i länder som Polen och Ungern, som blivit negativa orienteringspunkter i Sverige i både debatten och lagstiftningsarbetet. Den utredning om domstolarnas oberoende som pågår just nu utreder till exempel pensionsåldern för domare, och den har tydligt haft

1 För en beskrivning av detta, se Heinö (2021), s. 139.

2 30 minuter i SVT 17/3-21.

3 SVT Aktuellt, 26/1-22.

4 Centerpartiet, ”En starkare liberal demokrati. Program antaget av Centerpartiets partistämman 2021” (2021), https://www.centerpartiet.se/download/18.27f60f1617d51e494bb235e/1639131715110/Program_En%20starkare%20liberal%20demokrati_Program_Partist%C3%A4mma%202021.pdf

5 Jfr exvis Liberal demokrati- och integritetspolitik, motion 2019/20:2060 av Bengt Eliasson m.fl. (L).

utvecklingen i dessa länder som utgångspunkt.⁶ Tanken har i praktiken varit att försvara dagens institutioner, som står inför ett slags abstrakt hot utifrån och som riskerar att göra landets styre antidemokratiskt. Även om det är bra att ständigt vara på sin vakt mot demokratiska hot, ger ett sådant förhållningssätt uttryck för att Sverige i praktiken är liberalt, demokratiskt fulländat.

I själva verket finns de centrala svagheter i Sverige i den valhanta och nonchalanta hållningen till offentlig makt. Snarare än nya, mörka krafter är det oroande hur ofullbordade många svenska institutioner har lämnats och vilken naiv optimism som råder kring tillståndet för Sverige som rättsstat. Korruption, svagt rättighetsskydd, dåligt ansvarsutkrävande och rättslöshet mot myndigheter är vad som gör den liberala demokratin signum – att utövandet av det demokratiska mandatet underkastas lagen – svagt i Sverige. Trots ambitionen som slogs fast i Januariavtalet och det tonläge som i princip alla partier haft i debatten, har det under det senaste decenniet inte gått att identifiera någon verklig ambition från regeringens håll att ta tag i de strukturella problem vi har vad gäller den svenska konstitutionen.

Den här rapporten handlar om hur den liberala demokratin i Sverige konkret kan stärkas, bortom parollerna. Rapporten driver tesen att påståenden om att den liberala demokratin skulle vara hotad förpliktigar avsändaren att förklara vad det är som hotas, och vad man faktiskt borde göra åt det. Vi menar att det största hotet mot den

liberala demokratin i Sverige är oklarheten som omhuldar begreppet och bristen på kännedom om problemen med vår egen maktutövning.

För den som på allvar tror på den liberala demokratin, räcker det inte med att försvara den rådande ordningen mot abstrakta yttre hot. Den personen måste också lägga fram förslag på hur den liberala demokratin kan **utvecklas och förverkligas i Sverige.**

Kommitténs mål

Rapportens förslag har utformats efter tre riktmärken. Förslagen ska stärka det liberala inslaget i det svenska statsskicket (1) förslagen ska vara praktiskt genomförbara (2) och förslagen ska ha förutsättningar att nå bred uppslutning kring i riksdagen (3).

Inför samtliga svenska grundlagsreformer har vikten av bred uppslutning bakom reformen betonats i något skede.⁷ I arbetet med den här rapporten har det varit rapportförfattarnas ambition att de som säger sig stå bakom den liberala demokratin i bred bemärkelse, också kan ställa sig bakom förslagen. Detta för att reformerna ska kunna genomföras oavsett om det blir regeringsskifte före eller i och med valet 2026 och för att grundlagsändringar enligt 8 kap. 14 § RF stiftas genom två likalydande beslut med mellanliggande val.

Ett tydligt ställningstagande

Den politiska debatten kring grundlagen och de offentliga institutionerna har pågått länge, framförallt på den borgerliga sidan.⁸ Den har ofta handlat om att den enskildes rätt mot

⁶ Dir 2020:11 s. 7.

⁷ Obminska, Marta, "En ny grundlagsutredning", *SvJT* 2019 s. 671.

⁸ Se bland annat Företrädarna för de borgerliga ungdoms- och studentförbunden, "Hög tid för en ny grundlagsutredning", *SvD debatt*, 2019-07-28, Borg, Henrik, "Öppet brev till grundlagsutredningens nye ordförande", *Timbro* (2007) och Arnstedt, Felix, "För-rädisk med en överdriven tro på att staten är god – Sverige behöver en författningsdomstol", *Dagens Juridik*, 2018-10-09.

klåfingriga politiker och långsamma byråkratier ska stärkas, men utan större konkretion. En sådan debatt i vaga termer riskerar att bli alltför abstrakt. Om man skriver att man vill stärka äganderätten – vad menar man då? Är det ersättningsrätten som ska stärkas? Hur då? Ska annan egendom än fast egendom ingå i skyddet mot inskränkning av användning?

Den här rapporten har eftersträvat att konkretisera vår ambition att stärka den liberala demokratin. I den mån det har varit möjligt, till exempel vad gäller en generell rätt till domstolsprövning och stärkt äganderätt, har reformerna utformats som författningstext. Det är ibland förslag som tidigare har lyfts men där det saknats förslag på exakt utformning. Givetvis kan man ha åsikter om hur vi har utformat författningstexten, vilket är välkommet, men vi tror att den diskussionen blir bättre av att utgå ifrån mer eller mindre färdiga förslag.

Genom att ta del av praxis, förarbeten och doktrin på relevanta områden har vi tagit fram förändringar av grundlagen som vi bedömer som realistiska att genomföra de närmsta två mandatperioderna. Att vi har tittat på gällande rätt innan vi formulerat förslag till författningstext ska dock inte förstås som att vi enbart försökt kodifiera sådan praxis som i vissa fall börjat utmönstras. Många av förslagen kommer med all säkerhet innebära ett brott mot den nuvarande ordningen.

Ett tydligt ställningstagande är också poängen med förslaget. Vi menar att politiska avvägningar borde ta större plats inom ramen för arbetet med grundlagen och institutionerna. Alltför många frågor har under de senaste åren lämpats över på rättstillämpningen, en bekväm

men alltför passiv ordning. Frågor om individens rättigheter är i grunden normativa och viktiga steg framåt kommer inte kunna genomföras enbart genom offensiva processer i enskilda fall.

Behandlade områden

Utredningens primära målsättning är att stärka det liberala inslaget i vad som i bred bemärkelse skulle kunna beskrivas som den svenska rättsordningens grundpelare. I vissa begränsade fall sker detta redan i dag, genom pågående utredningar, varför områden som domstolsväsendets styrning och grundlags-skadestånd inte behöver beröras.⁹ Vid sidan av dessa har utredningen identifierat tre block i dagens ordning som har betydande brister – den enskildes rättighetsskydd, tillgången till rättsskipning (*access to justice*) och makt-delning. Det är utifrån dessa problembilder som vi lägger fram våra förslag.

Rättighetsskyddet berör gränserna för den offentliga maktens utövning. Tanken om konstitutionellt bindande rättighetsskydd var länge underutvecklad i Sverige och har fortfarande väsentliga brister. Stater som Frankrike och USA har haft ett försprång genom tidig kodifiering och politisk debatt. Även Norge har legat i framkant i jämförelse med Sverige, med ett starkt rättighetsskydd i grundlagen från 1814. I 1809 års svenska regeringsform som föregick dagens från 1974, finns egentligen inget sådant skydd alls, och först i början på 1980-talet går det att tala om en svensk juridisk rättighetstradition.¹⁰

Access to justice innebär i direkt översättning tillgång till rättsskipning – alltså vilka

⁹ Se närmare beskrivning i avsnittet "Pågående reformer".

¹⁰ Åhman (2015), s. 26.

föresättningar som finns för individer som vill få sina rättigheter eller det offentliga maktutövning prövade i domstol, och därmed få möjlighet att förverkliga sin rätt.¹¹ Tillgång till rättsskipning utgör en utmaning för alla rättsstater och är en avgörande faktor vad gäller huruvida utställda rättigheter är tillgängliga för den enskilde i praktiken, men har inte varit föremål för särskilt mycket debatt i Sverige. Möjligheten att väcka talan och kostnaden för detta utgör två centrala frågor för *access to justice*-doktrinen. Eftersom det engelska begreppet är väl-etablerat även i svensk doktrin används det i sin ursprungliga form i rapporten.

Maktdelning har att göra med hur den offentliga makten i staten är fördelad och granskad. Traditionellt har teorier om maktdelning kretsat kring uppdelningen mellan den exekutiva makten (i Sverige, regeringen), den dömande makten (domstolarna) och den

lagstiftande makten (riksdagen), samt olika system för "checks and balances", alltså konstitutionella motvikter. I Sverige råder sedan införandet av 1974 års regeringsform uttryckligen folksuveränitetens princip, förverkligad genom ett parlamentariskt statsskick där den exekutiva makten är beroende av den lagstiftande maktens stöd. Att dela makten blir i och med detta beroende något svårare. Någon egentlig granskning av lagstiftaren är inte möjlig annat än genom oberoende domstolar och rättighetsskydd. Utnämningssmakten, förvaltningens kvalitet och domstolarnas sammansättning blir centrala frågor för att parlamentarismen, med en stark regering och stora myndigheter, inte ska bli ett hot mot den enskildes frihet.

11 Ekelöf, Per Olof, "Access to justice", SvJT 1981 s. 109.

NÅGRA KONSTITUTIONELLA UTVECKLINGSLINJER

För att belysa varför den svenska konstitutionen ser ut som den gör, med brister och styrkor, och skapa en större förståelse för den politiska dragkamp som den är ett resultat av, ska några utvecklingslinjer dras upp.¹² Som övergripande beskrivning kan sägas att framväxten har varit snabb, föga principiell och premierat politisk handlingskraft. Framför allt skepsisen mot domstolsprövning är svår att förstå utan sitt historiska sammanhang.

1809 års regeringsform

Den svenska konstitutionella historien inleds i praktiken med den svenska förlusten av Finland 1809 och efterföljande avsättning av kung Gustav IV Adolf. En ny regeringsform antogs och med den en maktdelningstanke – i 1809 års regeringsform skulle makten delas mellan ständerna och kungen.¹³ Det fanns dock, till skillnad från i de då nyligen antagna konstitutionerna i USA och Frankrike, inget uttryckligt rättighetsskydd. Det närmaste som återfinns är ett målsättningsstadgande i 16 § som löd:

Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga

stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder.

Det går i paragrafen att urskilja bland annat en viss äganderätt, en rätt för privatlivet och religionsfrihet. Paragrafen riktade sig explicit till kungen, men har även tolkats gälla för riksdagen eftersom kungen vid den här punkten hade lagstiftningsmakt. I praktiken kom den dock att sakna betydelse och kan inte betecknas som någon egentlig rättighetsförklaring.¹⁴ Ett visst skydd för yttrandefriheten kan istället återfinnas i 1812 års tryckfrihetsförordning.

I 1809 års regeringsform görs ingen tydlig uppdelning mellan den dömande och verkställande makten. Den dömande makten var en del av kungamakten och domstolarna var inte självständiga. Kungen utsåg ledamöterna till rikets högsta domstol och satt själv som ordförande med två röster mot övrigas en. Riksdagen och kungen hade i vissa delar både gemensam och ensam lagstiftningsmakt och kungen innehade den verkställande makten. Även om 1809 års regeringsform i vissa avseenden har beskrivits som en med stark makt-

¹² För en utförligare beskrivning av rättighetsskyddet i olika delar av världen före 1809, se SOU 1975:75 s. 55 ff.

¹³ Bull & Sterzel (2013) s. 12 f.

¹⁴ Åhman (2015) s. 26.

delning, särskilt i förhållande till 1974 års regeringsform, är maktdelningen i praktiken inte särskilt framträdande. Det fanns dock en tydlig ambition om att dela upp makten mellan den verkställande och lagstiftande makten, vilken lyste med sin frånvaro under arbetet med regeringsformen 1974.¹⁵

Påtryckningar för ett rättighetsskydd

Den första motionen om ett starkare rättighetsskydd kom från högerhåll 1938, starkt påverkad av rättigheternas ställning i dåvarande Nazityskland. Trots att förslaget inte vann gehör i konstitutionsutskottet tillsattes en utredning, som dock inte ledde till någon proposition från regeringens sida. Utredningen, som leddes av Herbert Tingsten och ibland benämns som den Tingstenska utredningen, föreslog 1941 bland annat införandet av fler opinionsfriheter i regeringsformen (yttrandefrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet), stärkt näringsfrihet och äganderätt samt ett förbud mot retroaktiv lagstiftning.¹⁶ Socialdemokraterna var dock skeptiska. Istället för att agera i enlighet med utredningens vilja infördes istället under 1940-talet en stor mängd rättighetsinskränkningar – censurlagstiftning, transportförbud för vissa tidningar och konfiskation utan rättegång i tryckfrihetsmål.¹⁷

Nästa försök att väcka liv i debatten om den nu kraftigt förlegade grundlagen stod Folkpartiet, i dag Liberalerna, för. 1952 hade Sverige ratificerat Europakonventionen och partiet menade att man borde ta upp de av

konventionen garanterade rättigheterna i den svenska grundlagen. KU vidhöll att frågan borde utredas tillsammans med andra konstitutionella frågor och Författningsutredningen tillsattes. En offensiv borgerlighet skulle nu möta en socialdemokrati med stark skepsis mot enskilda rättigheter och delning av makten.

Vägen till en ny regeringsform

Diskussionen inför tillkomsten av 1974 års RF, alltså vår nuvarande regeringsform, var lång och konfliktfylld. Socialdemokraterna hade styrt Sverige oavbrutet sedan 1936 och företrädare i partiet var starka motståndare till fri- och rättigheter som skulle begränsa statsmakten.¹⁸ Redan 1954 påbörjades Författningsutredningen, med uppdrag att se över demokratins funktionssätt, som särskilt kom att handla om valsystem och behovet av två kammare. Anslaget var alltså inte alls särskilt präglat av en vilja att stärka fri- och rättigheter och maktdelning, och Socialdemokraterna var djupt splittrade i frågan.¹⁹

Författningsutredningens förslag ledde inte till någon lagstiftning, utan frågan om att skriva en ny RF sköts in i en ny utredning – Grundlagsberedningen.²⁰ Under beredningens arbete uppstod en mängd stridsfrågor mellan de borgerliga partierna och Socialdemokraterna. Mikael Svanberg skriver om debatten att:

En socialdemokratisk uppfattning, som hade accentuerats under de senaste åren,

15 Thelin (2022), s. 12 ff.

16 SOU 1941:20.

17 Algotsson (1987) s. 22 ff.

18 Åhman (2015), s. 27 f.

19 Svanberg (2020), s. 81.

20 Bull och Sterzel (2013) s. 14 f.

var att jurister (liksom monarken) saknade demokratisk förankring och därför (liksom monarken) skulle tilldelas en minimal roll i statslivet, något de borgerliga partierna å sin sida var motståndare till. En del av denna fråga var den om grundlagsfästa individuella fri- och rättigheter, hur många de skulle vara och hur de vid behov skulle kunna inskränkas.²¹

En ytterligare stridsfråga var lagprövningsrätten, alltså om domstolar skulle kunna underkänna av riksdagen stiftad lag med hänvisning till att den stred mot grundlagen. Borgerligheten betonade lagprövningsrätten som en del av maktodelningstanken, med oberoende domstolar som sätter den yttersta ramen för det offentliga makt. Lagprövningsrätten hade under 1900-talet utvecklats i domstolarnas praxis, men nämndes inte från början i 1974 års RF.²² Grundlagsberedningen lade fram ett förslag om en partiell författningsreform 1967, som införde enkammarriksdagen och som skrev in parlamentarismen i grundlagen, men frågan om fri- och rättigheterna och domstolarnas roll förblev olöst.²³

I slutänden nåddes en kompromiss i fråga om lagprövningen och rättigheterna,²⁴ och Grundlagsberedningen lade fram sitt förslag 1973. Under remissbehandlingen fick utredningen dock stor kritik för att den inte hade infört ett kapitel om medborgerliga fri- och rättigheter, vilket i sista stund ledde till

ändringar i förslaget. Resultatet blev en mycket tunn rättighetskatalog utan särskilt stor påverkan.²⁵ Skyddet har sedan byggts på efter hand, första gången av regeringen Ullsten 1979.²⁶ Det var även då lagprövningsrätten infördes i grundlagen.²⁷ En konsekvens av den långdragna konflikten mellan borgerlighet och socialdemokrati om den enskildes ställning var dock att rättigheterna under lång tid i första hand riktade sig till lagstiftaren, och alltså inte gjordes direkt åberopbara för medborgaren. Kvarlevor från detta tanke-sätt återfinns även i dag.²⁸

Europakonventionen

Sverige ratificerade den Europeiska konventionen om skyddet för de mänskliga rättigheterna och friheterna 1952. Genom konventionens artikel 1 har Sverige förbundit sig att garantera var och en under svensk jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen. 1995 inkorporerades konventionen även i svensk rätt genom inkorporeringslagen, samtidigt som bestämmelsen i 2 kap. 19 § RF, som stadgar att ingen lag får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen, infördes. Genom detta är konventionen i dag en hörnsten i det svenska fri- och rättighetsskyddet, såväl folkrättsligt bindande som svensk lag.²⁹ Konventionen utgör i och med detta ytterligare ett lager av rättighetsskydd, fristående från RF:s rättighetskatalog. Sverige var ett av de sista

21 Svanberg (2020), s. 189.

22 Bengtsson, Bertil, "Om domstolarnas lagprövning", SvJT 1987 s. 229.

23 Bull & Sterzel (2013) s. 15 f.

24 Sannerstedt, Anders, "Forskning om författningsreformer", Statsvetenskaplig tidskrift, Vol 92, Nr 4 (1989) s. 305.

25 Se Bull & Sterzel (2013) s. 15 f.

26 Prop. 1978/79:195.

27 Bengtsson, Bertil, "Om domstolarnas lagprövning", SvJT 1987 s. 229.

28 Jfr Reform 6.

29 Danelius (2012), s. 36 f.

länderna i västvärlden att inkorporera konventionen.³⁰

Det huvudsakliga ansvaret för att upprätthålla skyddet för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter ligger i Sverige på lagstiftaren.³¹ Konventionen har inte genom bestämmelsen i 2 kap. 19 § RF grundlagsstatus i Sverige, men stadgandet innebär begränsningar för normgivningen. Från lydelsen framgår att lag inte får meddelas i strid med konventionsåtagandena, varför lag torde kunna åsidosättas som grundlagsstridig om den trätt i kraft i konflikt med konventionen sedan 2 kap. 19 § infördes.³² Högsta domstolen (HD) har pekat på att Europadomstolens praxis ger uttryck för skyddets miniminivå, men att prövning i Sverige i första hand görs mot konventionen såsom svensk lag och då kan medge ett mer långtgående skydd. Genom inkorporeringen i svensk rätt är konventionen också direkt tillämplig som lag, och alla offentliga organ ska beakta konventionens skydd i sin verksamhet.³³

Europakonventionens rättighetskatalog skiljer sig på ett antal sätt från den som finns i den svenska grundlagen. Konventionen innehåller dels rättigheter som inte har någon motsvarighet i RF:s rättighetskatalog, exempelvis ett allmänt hållet förbud mot diskriminering, rätt till liv, och ett skydd för familjelivet. I andra fall är konventionens skydd mer långtgående, exempelvis vad gäller äganderätten och rätten till rättvis rättegång.³⁴

När konventionen ratificerades hade den liten betydelse för den svenska rättsordningen. I propositionen som lades fram i samband med ratifikationen framförde regeringen åsikten att den svenska rätten i alla avseenden överensstämde med konventionens krav och att några ändringar därför inte var påkallade. I takt med att Sverige fölls i Europadomstolen ökade dock medvetenheten om att svensk rätt i flera avseenden inte uppfyllde konventionens åtaganden.³⁵ Framför allt artikel 6.1, angående rätten till domstolsprövning, har vållat problem.³⁶

Efter konventionens inkorporering 1995 började domstolarna i större utsträckning använda sig av konventionen, både på förvaltningsrättssidan och i allmän domstol,³⁷ inte sällan i större utsträckning än det inhemska rättighetsskyddet. Det har lett till en ordning där svenska domstolar laborerar med både svensk grundlag och Europakonventionen. Under 2000-talets första decennium dominerade konventionen helt i tillämpningen, vilket resulterade i att den praktiska användningen av den svenska grundlagen varit mycket liten.³⁸ Europakonventionen har på det sättet delvis ”frusit” den inhemska rättsutvecklingen.³⁹

Grundlagsutredningen SOU

2008:125 – ett stort framsteg

2004 tillsattes en ny, bred översyn av RF, Grundlagsutredningen, vars slutbetänkande

30 Södergren, Jan, ”Skärpta krav på inhemsk tillämpning av Europakonventionen – förstärkt subsidiaritet”, *SvJT* 2019 s. 953.

31 Holmberg m.fl. (2012), s. 223.

32 Bull & Sterzel (2013), s. 95.

33 SOU 2008:125, s. 396 f.

34 Danelius (2012), s. 37.

35 Åhman (2015), s. 51.

36 Jfr exempelvis *Sporrong Lönnroth mot Sverige*.

37 Åhman (2015) s. 43 f. och 55.

38 Åhman (2011) s. 195 ff.

39 Bylander, Eric, ”Regeringsformens krav på alla rättegångars genomförande rättvist och inom skälig tid”, 2017 s. 370.

presenterades som SOU 2008:125. Även om det inte var tal om någon helt ny författningsreform kunde mycket stora förändringar av RF presenteras efter valet 2010.⁴⁰ Domstolarna fick ett eget kapitel, lagrådets roll förtydligades och ett antal rättigheter utvidgades. Vidare togs det så kallade uppenbarhetsrekvisitetet i förhållande till lagprövningen bort, vilket innebär att det inte längre måste vara uppenbart att en bestämmelse står i strid med grundlagen för att domstol eller annan myndighet ska åsidosätta den.⁴¹ På detta sätt kunde grundlagens rättighetsskydd för första gången nå fullt genomslag i rättstillämpningen.⁴²

En tydlig förskjutning kan identifieras i samband med reformen. Från den tidigare uppfattningen, att rättigheterna framförallt riktar sig till lagstiftaren och inte ska användas i domstol, får rättigheterna nu större praktisk betydelse för den enskilde. Även om revisionen bör ses som ett stort framsteg vad gäller rättigheter och den enskildes möjlighet att få tillgång till dem, bör betonas att viktiga frågor gällande framför allt tillgången till domstol mycket medvetet undveks. De brister som fortfarande finns i relation till konventionen är viktiga pusselbitar i arbetet framöver, och kommer att återkommas till i denna rapport.

En modern ordning

Det tog lång tid från ratificeringen av Europakonventionen tills det att den fick avtryck i rättstillämpningen. Den ursprungliga tanken, att riksdagen skulle garantera efterlevnaden av konventionen och domstolarna inte skulle förhålla sig till den,⁴³ visade sig dock ohållbar i längden. Rättstillämpningen tog större plats, och 2005 dömde HD för första gången ut skadestånd till enskild med hänvisning till att det offentliga överträtt konventionen,⁴⁴ och följdes snart av flera andra mål.⁴⁵ 2018 infördes en uttrycklig bestämmelse i skadeståndslagen (1972:207) som stadgade enskilds rätt att i vissa fall få skadestånd på grund av en överträdelse av konventionen.⁴⁶

När HD 2014 för första gången dömde ut skadestånd för ideell skada utifrån den svenska grundlagen, på grund av berövandet av en enskilds medborgarskap i strid med 2 kap. 4 § RF, frångicks ytterligare en tradition. Överträdelser av det inhemska rättighetsskyddet kunde, utöver att binda lagstiftaren och myndigheter, också utgöra grund för skadestånd till enskild. HD konstaterade att:

Även om bestämmelsen i första hand riktar sig till lagstiftaren och myndigheter, utgör en överträdelse av den ett sådant avsteg från statsskickets grunder att överträdelsen även bör kunna åberopas av den enskilde som grund för skadeståndsskyldighet för staten.⁴⁷

⁴⁰ Bull & Sterzel (2013) s. 19.

⁴¹ Se Åhman (2015) s. 29 f. och prop 2009/10:80.

⁴² prop. 2009/10:80 s. 147.

⁴³ Wagenius (2021) s. 246. och prop. 1993/94:117 s. 36. "Regeringen delar också kommitténs uppfattning att det även efter en inkorporering av Europakonventionen liksom hittills i första hand ankommer på lagstiftaren att löpande se till att den svenska rätten stämmer överens med konventionens bestämmelser. Enligt regeringens uppfattning bör den i vårt demokratiska statsskick grundade balansen mellan den lagstiftande och dömande makten inte rubbas. Det är en uppgift för lagstiftaren att bedöma vilka förändringar av den inhemska rätten som kan vara påkallade."

⁴⁴ NJA 2005 s. 462.

⁴⁵ NJA 2007 s. 584, NJA 2009 s. 463, och NJA 2009 not. 70.

⁴⁶ Se Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU12 och Riksdagsskrivelse 2017/18:140.

⁴⁷ NJA 2014 s. 323.

Utvecklingen, med vidgad skadeståndsmöjlighet på olika grunder, har i hög grad varit resultatet av det som kallas strategisk processföring, alltså att strategiskt driva frågor i domstol där rättighetsskyddet aktualiseras och på det sättet driva på rättsutvecklingen. Två ytterligare exempel är HD-fallen ”RF och rättegångskostnaderna”⁴⁸ och ”Bilen i Borås”⁴⁹ där det konstaterades att enskilda har rätt att anlita ombud och få ersättning för rättegångskostnader när de vinner mot staten i utmätningsärenden.

Även egendomsskyddet i RF har varit föremål för stor rättsvetenskaplig debatt och i ett fall har hovrätten dömt ut skadestånd utifrån RF vad gäller intrång i egendomsskyddet i 2 kap 15 §.⁵⁰ Genom rättstillämpningen har det alltså klargjorts att man kan få skadestånd på grund av överträdelser av fri- och rättigheter i vissa fall samt att man kan få vissa rättegångskostnader ersatta, trots att politiken inte hade tagit ställning till frågan.

48 NJA 2015 s. 374.

49 NJA 2020 s. 908.

50 Hovrätten i Västra Sverige, mål nr T 3552-20.

PÅGÅENDE REFORMER

Det finns i dag i huvudsak två utredningar med tydlig bäring på RF och den liberala demokratin. En kort översikt över dessa ges nedan.

Skadestånd för överträdelser av RF

Efter att HD hade gått före lagstiftaren och dömt ut skadestånd för överträdelser av den enskildes rättigheter i RF,⁵¹ tillsattes en utredning om grundlagsskadestånd som resulterade i en proposition som presenterades i april 2022.⁵² Utredningens förslag innebär att detta grundlagsskadestånd ansluts till redan befintliga bestämmelser i skadeståndslagen angående statens skadeståndsskyldighet för överträdelser av Europakonventionen i vissa fall. I propositionen framhålls den utveckling som tidigare beskrivits och propositionen beskriver hur rätten ”[också bör] ses i belysning av utvecklingen på det författningsrättsliga området som innebär att RF:s rättighetskatalog i högre utsträckning kommit att betraktas som en reglering som kan göras gällande av enskilda och inte enbart riktar sig till lagstiftaren”.⁵³ I praktiken innebär förändringen att redan tillämplig praxis uttryckligen införs i lag.⁵⁴ Lagändringen träder i kraft 1 augusti 2022.

Domstolarnas självständighet

Som en del av Januariavtalet krävde Liberalerna och Centerpartiet att domstolarnas roll skulle utredas och stärkas. Regeringen tillsatte

därför en utredning i februari 2020. Uppdraget omfattade i korthet frågorna om antalet justitieråd, pensionsåldern för domare, Domstolsverkets organisation, roll och styrning samt möjligheten för Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och HD att sammanträda gemensamt i vissa mål, till exempel sådana som har konstitutionell betydelse. Vidare ska utredningen utreda huruvida tröskeln behöver höjas för att genomföra ändringar i grundlagen. Uppdraget ska redovisas 15 februari 2023.⁵⁵

Föreningsfriheten & organiserad brottslighet

Regeringen sköt in ytterligare en fråga i utredningen om domstolarnas oberoende – frågan om möjligheten att begränsa föreningsfriheten för terrorister. Delbetänkandet redovisades i mars 2021 och föreslog ett tillägg i 2 kap 24 § RF som reglerar tillåtna begränsningar i föreningsfriheten. Enligt förslaget ska föreningsfriheten inte bara få begränsas för organisationer med militära syften eller som förföljer folkgrupper på grund av bland annat etnisk tillhörighet, utan även sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Regeringen lade fram en proposition som följde grundlagsutredningens förslag. Ändringen träder i kraft 1 januari 2023. Moderaterna föreslog även att kriminella gängs föreningsfrihet skulle innefattas i ändringen.⁵⁶

51 NJA 2014 s. 323 och NJA 2018 s. 103.

52 SOU 2020:44 och Prop. 2021/22:229.

53 Prop. 2021/22:229, s. 22.

54 Detta framhölls även i propositionen, se prop. 2021/22:229, s. 15 ff.

55 Dir. 2020:11.

56 Se SOU 2021:15, prop. 2021/22:42 och 2021/22:KU13.

OMRÅDE 1: STÄRKTA RÄTTIGHETER

Brister i dag

Den svenska traditionen av svaga individuella rättigheter har gjort att skyddet för den enskilde i många fall varierar. På flera punkter gäller att skyddet som stadgas i RF är sämre – både vad gäller räckvidd och styrka – än det i Europakonventionen. I vissa fall kompletterar RF och Europakonventionen varandra, exempelvis i fallet med religionsfriheten, som är smal och stark i Sverige men vid och svagare i konventionen.⁵⁷ I andra fall, som med näringsfriheten, finns inget skydd alls i konventionen. I många fall är det dock Europakonventionen, och inte svensk grundlag, som först aktualiseras när en enskilds rätt blivit kränkt av staten. Vi saknar exempelvis ett brett skydd för privatlivet, vilket skyddas i Europakonventionens artikel 8. Ungern och Polen ("the usual suspects" i demokratismanhang) är medlemmar i Europarådet och omfattas av Europakonventionen, och lite spetsigt kan man därför säga att dessa länder har minst lika starkt skydd som Sverige har.

Men Europakonventionen gäller ju som lag i Sverige, varför kan vi inte bara nöja oss med Europakonventionen som rättighetsdokument? Den svenska hållningen, där Europadomstolen fått en central roll för enskilda i Sverige, har förvisso haft stor betydelse för att introducera tanken om individuella rättigheter men har flera brister. Ett grundläggande argument för en ordning där den svenska grundlagen är det primära

rättighetsdokumentet är såklart kontrollen över rättsutvecklingen. Europakonventionen är viktig, men det finns en poäng i att ha en egen grundlag, med en egen rättighetsutveckling som vi själva kan påverka. Ett nationellt skydd är också tydligt anpassat till det svenska rättssystemet och de vanligaste rättskällorna.⁵⁸ Europadomstolens praxis är omfattande och förändras kontinuerligt, vilket gör konventionen betydligt svårare att tillämpa än tydlig svensk lagstiftning med omfattande förarbeten och användning av svenska begrepp.

Dessutom har rättigheter som införts genom politisk debatt mycket större legitimitet än internationella domstolar som tolkar ett mycket allmänt formulerat dokument. Den svenska lagstiftaren bör genomföra en självständig analys av vilka rättigheter som den enskilde ska ha, utan att vara bunden av den miniminivå som konventionen ställer upp, och svara på hur detta skydd ska förverkligas.

Det finns framförallt tre problem som måste åtgärdas för att nå ett självständigt svenskt rättighetsskydd.

Regeringsformen saknar vissa rättigheter

Sverige har tidigare funnit inspiration i Europakonventionen när vi omformulerat vår konstitution, till exempel vad gäller rätten till en rättvis rättegång när grundlagen revi-

57 Åhman, Karin, "2 kap. RF, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter – en jämförelse", SvJT 100 år (festskrift) s. 461.

58 För ett längre resonemang om varför vi inte bara bör förlita oss på Europakonventionen, se Obminska, Marta, "En ny grundlagsutredning", SvJT 2019 s. 673.

derades 2010. Det finns dock vissa rättigheter som inte finns i den svenska grundlagen, vilket leder till att den enskilde är tvingad att söka sig till Europakonventionen. Det rör till exempel rätten till familjeliv och privatliv, förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, negativ föreningsfrihet, rätten till domstolsprövning⁵⁹ och en likabehandlingsprincip som förhindrar diskriminering. Det kan tyckas onödigt att införa den typen av rättigheter, men en sådan föreställning bygger på den traditionella uppfattningen i svensk debatt att folkstyret räcker som skydd eftersom människor har goda värderingar. Det är inte en hållbar grund för rättsskyddet. Vi måste aktivera våra institutioner för att på riktigt få till ett starkt grundlagsskydd. Våra rättigheter ska inte vara beroende av den dominerande åsikten i samhället för tillfället.

Egendomsskyddet är otillräckligt

En av de mest grundläggande rättigheterna som skyddas i både RF och Europakonventionens tilläggsprotokoll är äganderätten, en fundamental del av både marknadsekonomin och enskildas möjlighet att utforma sitt eget liv. Trots en gemensam utgångspunkt finns skillnader mellan hur rättigheten behandlas i RF och konventionen.⁶⁰ Till exempel skyddar äganderätten i Europakonventionen lös egendom i större utsträckning än RF, och möjligheten till begränsningar är snävare. I många fall är det skydd som stadgas i konventionen därför starkare och mer heltäckande.

Problemen med det svenska skyddet för egendom har blivit tydligt inte minst i diskussionen om skogsbruket. Genom exempelvis implementeringen av EU:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektiv har ett antal inskränkningar i möjligheten att använda skog och mark införts i svensk rätt. Oklarheter om vilken ersättning som skulle utgå till de skogsägare som fått sin markanvändning begränsad har inneburit långa rättsprocesser. Frågan har blivit ett skräckexempel på hur äganderätten inskränkts på ett godtyckligt sätt med stora kostnader för den enskilde, trots att miljöskydd är en allmän angelägenhet.⁶¹

Äganderätten är en politiskt laddad rättighet. I förslaget som presenteras har vi försökt balansera olika intressen mot varandra, och tagit höjd för situationer där äganderätten måste inskränkas på grund av viktiga motstående intressen, exempelvis miljöskydd. I sådana fall bör dock enskilda som utgångspunkt vara garanterade skälig ersättning, oavsett beslutets utformning. Vårt förslag aspirerar efter att vara tydligt och röja undan de förutsebarhetsproblem som finns i dag vad gäller vem som får ersättning samt hur mycket ersättning vederbörande får. Skyddet måste vara direkt åberopbart för enskilda och bygger på grundprincipen att allmänintressen bör vara just allmänna och därför i regel ska bekostas av det offentliga – inte av enskilda.

Fokus på likhet inför lagen och diskrimineringsskyddet

Det konstitutionella skyddet mot diskriminering i det allmännas verksamhet är mycket

59 Se ATJ-kapitlet.

60 Åhman, Karin, "2 kap. RF, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter – en jämförelse", *SvJT* 100 år (festskrift) s. 461.

61 Jfr MÖD:s domar den 22-12-2021 i mål nr. M 7293-20 och mål nr M 7888-19.

styvmoderligt behandlat. Kort kan skyddet beskrivas som att lagar eller föreskrifter inte får innebära att någon missgynnas för att denne tillhör en minoritet⁶² eller på grund av sitt kön, om åtgärden inte är en del av jämställdhetsarbetet.⁶³ Det är det som kallas positiv särbehandling. Vissa kompletterande bestämmelser finns även i diskrimineringslagen, men på den konstitutionella nivån är möjligheten att beivra strukturell särbehandling små.

Ett av få fall där diskrimineringsskyddet aktualiserats var när Uppsala universitet fälldes av HD för att ha diskriminerat två kvinnor med svenska föräldrar till förmån för studenter med utrikes födda föräldrar.⁶⁴ Att välja en kandidat framför en annan på grund av en kollektiv identitet är ett avsteg från den liberala likabehandlingsprincipen. Det bygger på tanken att man kan förhindra orättvisor genom att påverka utfallet av till exempel en rekryteringsprocess för enskilda

individer. Det är inte ett synsätt som är förenligt med individen som bärare av rättigheter, där man inte ska behandlas efter en kollektiv identitet i enskilda fall. Att kollektiva stämplat inte kan användas måste förtydligas på konstitutionell nivå.

62 "med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning."

63 Se 2 kap 12-13 §§.

64 NJA 2006 s. 683.

REFORMER AV RÄTTIGHETSSKYDDET

Reform 1: Inför ett skydd mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Det svenska rättighetsskyddet genomsyras av ett instrumentellt synsätt. Ur förarbetena från 1970-talet framträder en ideologisk utgångspunkt i statens verksamhet, där syftet med skyddet var att reglera statens möjligheter att begränsa den fria åsiktsbildningen snarare än att betona den enskilda människans ovillkorade värdighet. Skyddet mot statlig åsiktsregistrering (2 kap. 3 § RF), tvångsanslutning till politiska organisationer (2 §) och påtvingade kroppsliga ingrepp (6 §) syftar exempelvis alla till att begränsa statens möjlighet att strypa det demokratiska samtalet. Tanken har varit att grundlagen ska utgöra ett värn mot försök att inskränka demokratin, snarare än att skydda den enskilde som individ.

En följd av detta är att Sverige saknar ett grundläggande stadgande om människovärdet och om skydd mot omänsklig eller förnedrande behandling i rättighetskatalogen i RF. I 1 kap. 2 § första stycket RF framgår förvisso ett målsättningsstadgande om att offentlig makt ska utövas med respekt för den enskildes värdighet, men detta är symboliskt och saknar rättslig betydelse.⁶⁵ Skarp reglering finns i stället i 2 kap. 4 och 5 §§ RF, med absoluta förbud mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att

framtvunga yttranden. Dessa har dock mycket begränsad räckvidd och har aldrig aktualiserats i praktiken.⁶⁶

I den mån det offentliga behandlingen av enskild inte faller in under någon av dessa specialfall saknar Sverige ett allmänt formulerat skydd mot omänsklig eller förnedrande behandling. Detta är internationellt sett ovanligt. Exempelvis stadgas i portalparagrafen till den tyska konstitutionen, artikel 1 Grundgesetz, att människovärdet skall lämnas okränkt och att all offentlig verksamhet ska respektera och skydda detta. I 2 kap. 7 § i den finska grundlagen stadgas också att ingen får dömas till döden, torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Det har också kontinuerligt betonats av Europadomstolen att förbudet mot omänsklig, kränkande och förnedrande behandling som stadgas i artikel 3 utgör en av det anständiga, demokratiska samhällets mest centrala värden.⁶⁷

Samtidigt som Sverige saknar ett nationellt skydd, har omfattande kritik riktats mot Sverige för just förnedrande och omänsklig behandling. FN:s tortyrkommitté har återkommande kritiserat Sverige för att inte uppfylla sina åtaganden enligt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.⁶⁸ Den omfattande isoleringen av häktade och de långa häktningstiderna i Sverige är så allvarlig att den

⁶⁵ Bull & Sterzel (2013) s. 55.

⁶⁶ Bull & Sterzel (2013) s. 55.

⁶⁷ Jfr Bouyid mot Belgien [GC], 2015, § 81.

⁶⁸ FN, "Committee against Torture. Concluding observations on the eighth periodic report of Sweden." (2021).

utgör omänsklig behandling. Även FN:s barnrättskommitté,⁶⁹ FN:s specialrapportör mot tortyr och Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling har riktat återkommande kritik mot Sverige.⁷⁰ Sverige dömdes i Europadomstolen för brott mot tortyrförbudet senast 2018.⁷¹ Trots att ett kvarts sekel har gått sedan kritiken började, uppfyller Sverige inte grundläggande internationella åtaganden om att behandla intagna och häktade på ett mänskligt sätt.

I likhet med de flesta andra västländer bör Sverige införa en uttrycklig och självständig konstitutionell garanti mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, oavsett vilken form det tar. Exempel på sådan behandling som i dag saknar motsvarighet i 2 kap. och som skulle kunna aktualiseras genom förändringen, är omotiverat våld från statens tjänstemän, allvarlig vanvård,

hot till liv och familj från statens tjänstemän, allvarliga kroppsliga ingrepp, kroppslig föreställning, extrem isolering, utpressning och tvångsarbete, samt vägran av offentliga organ att utreda trovärdiga uppgifter om någon sådan behandling inom ramen för det offentligas verksamhet eller av personer för vilka det offentliga ansvarar.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att bestämmelserna i 2 kap 4-5 §§ får följande lydelse:

2 kap. 4 § Dödsstraff får inte förekomma.

2 kap. 5 § Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

69 Regeringskansliet, "Sweden's fifth periodic report to the UN Committee on the Rights of the Child, on the implementation of the Convention on the Rights of the Child 2007–2012", (2012) s. 130.

70 Europarådet, "Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 18 to 29 January 2021", (2021).

71 X mot Sverige, dom den 9 januari 2018.

Reform 2: Utvidga skyddet för privatlivet.

Grundlagsskyddet för den enskildes integritet återfinns framför allt i 2 kap. 6 § RF och innebär bland annat ett skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan och viss genomsökning av korrespondens. Bestämmelsen, som har ändrats ett flertal gånger, är dock i dagens utformning spretig, in casu-betonad och dåligt anpassad för modern teknik. Skyddet är knutet till särskilda tvångsmedel, såsom de är utformade i RB,⁷² snarare än till ett särskilt skyddsvärde, vilket får en mängd märkliga konsekvenser.

I den mån ett agerande faller utanför tvångsmedlet, exempelvis genom att det utförs med en annan typ av teknik, faller skyddet bort även om integritetsbegreppet i sig inte skiljer sig nämnvärt. Ett tydligt exempel är genomsökningar av digitala lagringsutrymmen, som har ansetts falla utanför begreppet husrannsakan i 28 kap. RB, och i och med detta inte heller omfattas av 2 kap 6 § RF, även om det motiveras på precis samma sätt som fysiska genomgångar.⁷³

Ett skydd mot vissa utpekade tvångsmedel är inte en ordning där den enskildes möjlighet att skydda sin integritet värnas. Utgångspunkten i skyddet bör därför flyttas. Istället för ett skydd mot vissa tvångsmedel bör grundlagsskyddet utgå från att särskilda krav måste ställas på offentliga intrång på det område där den enskilde kan vänta sig ett skydd mot insyn och undersökning. Tvångsmedlen bör även i fortsättningen pekas ut som särskilt allvarliga intrång i den enskildes integritet, men inom ramen för ett skydd för privatlivet tillämpligt på intrång oavsett hur det uppkommer.

Kommittén föreslår därför att följande bestämmelse ersätter nuvarande 2 kap 6 § RF:

2 kap. 6 § Var och en har rätt till skydd för sitt privatliv. Detta inkluderar särskilt ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, avlyssning, genomsökning av sin korrespondens samt mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

⁷² Jfr Bull & Sterzel (2013), s. 76 f.

⁷³ Bring (2019), s. 424.

Reform 3: Utvidga diskrimineringsskyddet till ett krav på likhet inför lagen.

Frågor om diskriminering har fört en undanskynd tillvaro i svensk konstitutionell debatt. I annat än frågor om jämställdhet mellan könen (jfr nedan) har den enskildes rätt till likabehandling berörts sparsamt i domstolspraxis, och diskussionen i förarbetena till RF är begränsad. Det är därför inte särskilt förvånande att en viss splittring präglar RF:s reglering av frågan. Det gör det dock svårt att överblicka konsekvenserna av bestämmelserna.⁷⁴

Av 2 kap. 12 § RF följer 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 liknande, eller med hänsyn till sexuell läggning. I 2 kap. 13 § stadgas motsvarande förbud mot diskriminering med avseende på kön. Vad gäller tillämpningen av dessa normer stadgas i 1 kap. 9 § att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Gemensamt innebär det en begränsning vad avser möjligheten att missgynna personer i utpekade grupper i lagstiftning, tillämpning eller annars vid fullgörandet av förvaltningsuppgifter. Av 2 kap. 21 § följer också att begränsningar av grundlagsskyddade rättigheter genom lag inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning vilket ställer högre krav på normgivningen i dessa fall.

Något generellt skydd mot diskriminering återfinns dock inte på konstitutionell nivå i

Sverige. Från artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, ICCPR, som Sverige ratificerade på 1970-talet, följer att Sverige har åtagit sig att införa ett heltäckande diskrimineringskydd. Det har Sverige dock inte gjort, vilket föranledde kritik från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter 2016.⁷⁵

Ett flertal problem med dagens ordning kan lyftas fram. För det första är det rent strukturellt svårt att förstå vilket skydd RF egentligen är tänkt att ge enskilda. Kravet på objektivitet och saklighet i det offentliga verksamhet stadgas i RF:s inledande kapitel. Kapitlet har beskrivits som ett slags deklaration av det svenska statsskickets grundstruktur,⁷⁶ och bestämmelsen om likhet inför lagen för tankarna till en beskrivning av den offentliga förvaltningens ideal. Exakt vilka rättigheter för enskilda som följer av detta är oklart. På motsvarande sätt framstår bestämmelsen om diskriminerande föreskrifter i 2 kap. 12-13 §§ som en instruktion till lagstiftaren som därmed knyts an till normgivningen i 8 kap, snarare än en individuellt grundad rätt att inte bli särbehandlad godtyckligt. Ett individcentrerat synsätt, som präglar andra rättigheter, bör även gälla frågor om diskriminering.

Dessutom saknas ett resultatperspektiv i konstruktionen. Även om normgivning inte får vara diskriminerande eller tillämpningen osaklig, finns inget krav att det offentliga verksamhet i bredare bemärkelse inte får resultera i missgynnande av den enskilde. Inte heller framgår i kravet på saklighet vilka grunder som är sakliga att särbehandla

74 Ottosson, Alexander, "Hur ett generellt förbud mot diskriminering i grundlagen kan utformas", *SvJT* 2019 s. 28.

75 Ottosson, Alexander, "Hur ett generellt förbud mot diskriminering i grundlagen kan utformas", *SvJT* 2019 s. 27.

76 Bull & Sterzel (2013), s. 47.

utifrån. En generell lagstiftning som tilldelar offentlig myndighet en stor diskretionär befogenhet kan exempelvis resultera i ett strukturellt missgynnande, även om tillämpningen i den enskilda situationen har varit saklig.

Vidare finns omotiverade begränsningar i diskrimineringsskyddets räckvidd. Dagens grundlagsskydd mot diskriminerande normer omfattar för det första enbart minoriteter, en rest från ett tankesätt att rättighetsskyddet innebär instrumentellt skydd mot vissa politiska strömningar snarare än allmänna, liberala stadganden om rättigheter som innehas av envar. Dessutom saknas politisk uppfattning som diskrimineringsgrund, trots att den inte sällan leder till friktion i det offentliga verksamhet. Begränsningar av grundlagsskyddade rättigheter får förvisso inte göras enbart med hänvisning till politisk uppfattning, men varför detta inte skulle gälla som allmän princip i det offentliga verksamhet är svårt att motivera.

Det finns starka skäl att tro att betydelsen av denna typ av frågor kommer att växa

i framtiden i och med att Sverige blir ett land med större mångfald. Det bör därför införas ett samlat, rättighetsbetonat förbud mot diskriminering på en eller flera grunder i förening i 2 kap RF.

Kommittén föreslår att 2 kap 12-13 §§ ersätts av ett allmän formulerat diskrimineringskydd enligt följande:

2 kap. 12 § Var och en har rätt att behandlas lika inför lagen. Offentlig verksamhet eller lag eller annan föreskrift eller dess tillämpning av den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter får inte innebära att någon missgynnas på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, hudfärg eller annat liknande förhållande, religion eller annan trosuppfattning, politisk tillhörighet, funktionsnedsättning eller några av dessa grunder i förening.

Reform 4: Avskaffa möjligheten till särbehandling på grund av kön.

Utifrån vad som beskrivits ovan berörs frågan om likhet inför lagen i flera bestämmelser i dagens RF. 1 kap. 9 § föreskriver att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I frågor om föreskrifter har 2 kap. 13 § RF också stadgat att sådana inte får innebära missgynnande på grund av kön.

Förbudet mot könsdiskriminerande lagstiftning i 2 kap. 13 § RF har dock försetts med ett allmänt undantag för sådana föreskrifter som utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. I praktiken är alltså positiv, eller negativ, särbehandling vad gäller kön tillåten i vissa fall, även när sådan inte är hänförlig till rent objektiva omständigheter.

Möjligheten till positiv särbehandling med hänvisning till just kön är inte bara svår att förena med övriga stadganden om objektivitet och saklighet som ledstjärna i det offentliga arbete; det är också en rest från en illiberal och kollektivistisk syn på människor. Den moderna, mångkulturella och liberala rättsstaten bör utgå från individens egenskaper och inte kollektiva stämplat. Det absoluta förbudet mot diskriminering inom ramen för det offentliga verksamhet bör därför även omfatta kön.

Reform 5: Inför en negativ föreningsfrihet

Rätten att bilda och verka i föreningar är stark i Sverige. I 2 kap 1 § första stycket 5 RF stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Grundlagsskyddet är tillämpligt oavsett typ av sammanslutning, och mycket få begränsningar av denna rättighet har införts i lag.⁷⁷

Till skillnad från de flesta andra moderna, konstitutionella rättighetsskydd och Europakonventionen saknas dock en allmänt formulerad negativ föreningsfrihet, alltså en rätt att inte tvingas in i en sammanslutning, i Sverige. Historiskt har en stark skepsis funnits mot den enskildes rätt att sätta sig emot kollektivet, och endast ett skydd mot att tvingas med i politiska och religiösa organisationer har fått grundlagsstatus genom 2 kap. 2 § RF. Denna begränsade rätt att stå utanför kollektiva sammanslutningar har föranlett att Sverige återkommande fällt i Europadomstolen med hänvisning till den negativa föreningsfriheten i artikel 11.⁷⁸

Samtidigt återstår en hel del kvarlevor från den tid då det svenska samhället präglades av korporativa lösningar. Kårobligatorier för studenter, den lagstadgade hyressättningsavgiften och nämnder med partsföreträdare är bara några exempel på sådana strukturer som tangerar frågan om negativ föreningsfrihet och som i vissa fall också hamnat i Europadomstolen. Det finns ett behov av att även i grundlagens rättighetsskydd stadfästa principen om att kollektiv inte utan den enskildes medgivande får företräda honom eller henne. I praktiken är rätten att bilda och lämna sammanslutningar två sidor av samma mynt.

Föreningsfrihetens två sidor, den positiva och den negativa, bör därför skrivas in på lika villkor i 2 kap 1 § första stycket 5 RF. I och med att den negativa föreningsfriheten skrivs in i första stycket blir också bestämmelserna om att tillhöra politiska och religiösa sammanslutningar i andra styckets sista mening överflödiga och faller bort.

Föreningsfriheten är inte absolut, utan kan i dag inskränkas genom lag i vissa syften och i den utsträckning som är förenligt med ett demokratiskt samhälle enligt bestämmelserna i 2 kap. 21-24 §§ RF. Införandet av en negativ föreningsfrihet behöver förenas med motsvarande begränsningsgrunder. En allmänt vedertagen begränsning av den enskildes rätt att stå utanför finns i vissa trafiksammanhang, exempelvis när det gäller medlemskap i vägföreningar som i dag kan knytas till ägandet av fastighet. Vidare kan rikets försvar och säkerhet komma att medföra skyldigheter för den enskilde att medverka i föreningsliknande organisationer. Även medlemskap i Advokatsamfundet eller andra liknande sammanslutningar kan vara nödvändig för att upprätthålla centrala funktioner i rättsskipningen, och en möjlighet att begränsa den negativa föreningsfriheten kan i sådana fall vara påkallad.

Kommittén föreslår därför följande lydelse av 2 kap. 1 § RF:

2 kap. 1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

...

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller

⁷⁷ Bull & Sterzel (2013), s. 108.

⁷⁸ Jfr Evaldsson mot Sverige, dom 13 februari 2007.

enskilda syften *samt att stå utanför sådan sammanslutning.*

...

2 § Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring.

24 §

...

Friheten att sluta sig samman med andra 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. Rätten att stå utanför en sammanslutning får utan hinder av ovanstående begränsas av hänsyn till trafiken, rikets säkerhet, totalförsvaret och rättsskipningen. Lag (2010:1408).

Reform 6: Stärk äganderätten.

Skyddet för äganderätten tillhör de mest omstridda delarna av RF.⁷⁹ Framför allt Socialdemokraternas och Vänsterpartiets starka skepsis mot ägande som rättighet har resulterat i att skyddet för egendom i 2 kap. 15 § RF är mer begränsat än det som exempelvis stadgas i Europakonventionens första tilläggsprotokoll. Bestämmelserna så som de formuleras i dag är inte rättvisande för rättsläget. De duckar vissa frågor och har svår-motiverade undantag för miljöåtgärder. Dessa brister bör åtgärdas för att stärka förutsebarheten för den enskilde.

Kommittén vill peka på fem konkreta förändringar, som alla har begränsad påverkan på den politiska frågan om ekonomisk fördelning, som behöver genomföras i det grundlagsfästa egendomsskyddet. **Det handlar inledningsvis om att äganderätten inte ska kunna begränsas genom förordning eller myndighetsföreskrifter, utan enbart genom lag. Vidare måste även lös egendom vara skyddad mot att det offentliga godtyckligt begränsar användningen av den. Rätten till ersättning i grundlagen ska kunna åberopas direkt av enskild i domstol och enskilda vars äganderätt inskränks på grund av angelägna allmänna intressen ska ha rätt till skälig ersättning.**

Inför krav på lagstöd

I 2 kap. 15 § RF 1 st. stadgas att var 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. Till skillnad från vad som gäller inskränkningar i de flesta andra rättigheter i 2 kap. RF, ställs dock inte upp något krav på att ingrepp i den enskildes egendom sker i viss form.⁸⁰

Utgångspunkten är förvisso att riksdagens beslutar om beskattning, 9 kap. 1 § RF, och att betungande offentliga föreskrifter ska meddelas genom lag, 8 kap. 2 § andra stycket RF. Den senare kompetensen är dock genom 8 kap. 3 § första stycket och 10 § RF möjlig att delegera respektive subdelegera till regeringen eller förvaltningsmyndighet. En mycket stor del av ingreppen i ägandet sker därför i praktiken genom myndighetsföreskrifter med svag anknytning till de folkvalda. Detta till skillnad från begränsningar i andra rättigheter, som genom huvudregeln i 2 kap. 20 § första stycket får begränsas enbart genom lag, i syfte att öka både kvalitet, förutsebarhet och förankring hos de folkvalda. I syfte att skydda den enskilde mot ingrepp i sin egendom som saknar tydlig politisk förankring bör ställas krav på att även sådana inskränkningar meddelas i lag, på samma sätt som exempelvis offentliga begränsningar av möjligheten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden enligt 2 kap. 14 §.

Skydda även lös egendom mot inskränkningar

Skyddet mot inskränkningar i nyttjandet i första stycket är uppdelat mellan berövande och inskränkningar. Vad gäller den första typen av allmänna ingrepp, expropriation och andra avståenden, används i bestämmelsen begreppet egendom, inbegripande såväl

⁷⁹ Jfr Bull & Sterzel (2013), s. 89.

⁸⁰ Ibid, s. 90.

fast som lös egendom. Tvingar det allmänna någon att avstå exempelvis fastighet, fordon, fordran, upphovsrätt eller arrende är bestämmelsen, med tillhörande ersättningsregler, tillämplig.⁸¹

Vad gäller den andra typen, rådighetsinskränkningar som inte uppnår ett berövande, är dock skyddet begränsat till inskränkningar som gäller användning av mark eller byggnad, en avgränsning till fast egendom som principiellt är svår att motivera. Av bestämmelsens förarbeten framgår inte varför lös egendom inte omfattas av grundlagens skydd och därmed att användningen får inskränkas även i andra syften än att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detta påpekades även av ett antal remissinstanser, men föranledde ingen åtgärd.⁸² Även om jord historiskt har varit den centrala egendomstypen är lös egendom knappast mindre skyddsvärd, framför allt för privatpersoner. Bestämmelsen om mark eller byggnad bör vidgas till att omfatta all egendom, och därmed även innefatta ett skydd mot exempelvis tvångsvis upplåten licens för patent eller upphovsrätt, överlåtelseförbud av aktier och nyttjandeförbud av fordon.

Klargör att ersättningsrätten kan åberopas av enskild

Det finns vissa oklarheter angående den ersättning som den enskilde har rätt till enligt andra stycket. Av 2 kap. 15 § andra stycket första meningen framgår att enskild som exproprieras eller på annat sätt avtvingas egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning. Samma konstruktion används

i den efterföljande meningen vad gäller väsentliga rådighetsinskränkningar av fast egendom. Tröskeln för vad som utgör en inskränkning enligt bestämmelsen har satts hög i svensk rätt, och det ska inom det område som i dag skyddas vara fråga om ålägganden som gör att pågående markanvändning avsevärt försvåras.⁸³

Betydelsen av att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning har varit omdiskuterad. I första hand har det kommit att tolkas som en instruktion till lagstiftaren, en rest från en tidigare syn på konstitutionen som normerande för riksdagens arbete. HD har pekat på att denna instruktion "inte [är] avfattad för att direkt kunna tillämpas i domstol som en regel om rätt till ersättning i det enskilda fallet",⁸⁴ och Bull & Sterzel har beskrivit att förutsättningen för att ersättning ska utgå är att bestämmelsen följs upp med bestämmelser i lag.⁸⁵ Detta lämnar den enskilde maktlös i det fall någon ersättningsregel inte finns. Inte heller torde bestämmelsen kunna användas för att åsidosätta föreskrift som inte medger sådan ersättning, en mycket olycklig ordning som i princip reducerar egendomsskyddet till en rekommendation. Det bör förtydligas att den enskildes rätt till ersättning följer direkt av grundlagen.

Stadga att ersättningen vid inskränkningar ska vara skäligen

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska enligt 2 kap. 15 § andra stycket vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

81 Bull och Sterzel (2013), s. 88.

82 prop. 2009/10:80 s. 166.

83 Eka m.fl. (2012) s. 151.

84 NJA 2014 s. 332, p. 16

85 Bull & Sterzel (2013) s. 91.

Den vars rådighet över mark eller byggnad väsentligen inskränks ska dock vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag, utan vidare vägledning.⁸⁶ I praktiken kan lydelsen innebära att ersättningen för inskränkningar sätts oskäligt lågt, vilket gör bestämmelsen till ett slag i luften. Ersättningen som utgår vid väsentliga förfogande-inskränkningar bör även i grundlag sättas till åtminstone sådan som är skälig.

Vidare finns, vad gäller ersättning för begränsningar i användningen av lös egendom som inte når upp till att egendomen exproprieras, inget stadgande om att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning över huvud taget. Detta blir särskilt missvisande då HD i målet citerat ovan har konstaterat att det utgör en allmän rättsgrundsats i svensk rätt att ersättning ska utgå vid väsentliga offentliga inskränkningar i rådigheten av egendom, i den mån ingreppets effekter mot bakgrund av allmänintresset som motiverat det är orimliga att bära av den enskilde.⁸⁷ Denna rättsgrundsats, att skälig ersättning ska utgå vid väsentliga rådighetsinskränkningar, bör framgå av grundlagsbestämmelser och kunna återopas av enskild.

Slopa miljöskyddsundantaget

Avslutningsvis bör de allmänna undantagen i 2 kap. 15 § tredje stycket ses över. Där framgår ett undantag från rätten till ersättning för inskränkningar i vissa syften. I fall med säkerhets-, hälsoskydds- eller miljöskyddsskäl har enskild rätt till ersättning enbart om det stadgas i lag. I vissa fall saknas sådana ersätt-

ningsbestämmelser helt, vilket exempelvis har uppmärksamats i förhållande till artskyddsförordningen, som begränsar markanvändning framför allt i skog. Trots att den enskilde helt förbjudits att avverka sin skog, har ersättning inte utgått.

Bestämmelsen om att miljöskyddsskäl inte medför rätt till ersättning annat än sådan som anges i lag går inte bara stick i stäv med hela bestämmelsens avsikt: att kostnaden för allmänintressen såsom miljöskydd eller infrastruktur ska bäras av det allmänna. Den har också skapat problem i tillämpningen och inneburit stora förutsägbarhetsproblem. Mark- och miljödomstolen har i sin praxis gjort en uppdelning mellan begränsningar av miljöskydds- respektive naturvårdsskäl, där ersättning för inskränkningar av det sistnämnda skälet inte är utesluten genom undantaget.⁸⁸ I artskyddsutredningen, som har sett över behovet av en ersättningsbestämmelse knuten till artskyddsförordningen, konstateras att: ”gråskalan och svårigheten att skilja mellan kategorierna [...] [kvarstår]; det är uppenbart att det inte finns någon skarp skiljelinje mellan miljöskydds- och naturvårdsskäl”.⁸⁹ Enskilda har genom detta stora svårigheter att avgöra om rätt till ersättning egentligen stadgas i grundlagen när inskränkningar görs i användandet av deras mark. Även om utredningen resulterar i en ersättningsbestämmelse i artskyddsförordningen kommer förutsebarhetsproblemen genom konstruktionen att finnas kvar, vilket även lyfts fram i artskyddsutredningen.⁹⁰

86 Bull & Sterzel (2013), s. 91.

87 NJA 2014 s. 332, p. 19-20. Jfr även Eka m.fl. (2012) s. 155.

88 MÖD:s domar den 22-12-2021 i mål nr. M 7293-20 och mål nr M 7888-19.

89 SOU 2021:51, s. 1173.

90 SOU 2021:51, s. 1173.

En rätt till ersättning oavsett skäl följer dessutom i regel av egendomsskyddet i Europa-konventionens första tilläggsprotokoll.⁹¹ Undantaget är därför högst apart, och huvudprincipen om ersättning vid äganderättsinskränkningar bör gälla även om inskränkningen är motiverad av miljöskyddsskäl.

Kommittén föreslår därför sammanfattningsvis att:

- ett krav på stöd i lag införs vid begränsningar av äganderätten
- egendomsskyddet görs tillämpligt oavsett typ av egendom
- kravet på ersättning omfattar all egendom och görs möjligt att åberopa för enskild
- ersättning vid väsentliga rådhetsinskränkningar ska bestämmas till sådan som är skälig
- miljöskyddsundantaget vad gäller ersättning tas bort

Ett sådant egendomsskydd skulle se ut som följer:

15 § Vars och ens egendom är tryggt 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 *den* utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen och *har stöd i lag*.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom *ska erhålla full ersättning för förlusten. Skälig ersättning ska också erhållas av den för vilken det allmänna väsentligen inskränker rådigheten över egendom eller orsakar skada på egendom som är betydande i förhållande dess värde.*

Vid inskränkningar i användningen av *egendom* som sker av *hälsoskydds- eller säkerhetsskäl* gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

91 Jfr Danelius (2012), s. 539.

OMRÅDE 2: ACCESS TO JUSTICE

Access to justice betyder ”tillgång till rättsskipning” och avser de medel varigenom medborgarna kan utkräva sina materiella rättigheter.⁹² *Access to justice*-doktrinen skiljer alltså på att rättigheterna finns och hur de faktiskt kan utkrävas. Om medborgarna inte har faktisk möjlighet att gå till domstol eller på annat sätt driva en process för att få igenom sin rätt blir de lagfästa rättigheterna formaliteter utan något faktiskt innehåll.

Generellt fokuserar *access to justice*-rörelsen på *hinder* mot att gå till domstol. De kan vara av olika slag, till exempel höga rättegångskostnader som leder till att det blir för dyrt att tillvarata sin rätt, eller att parterna har stora skillnader vad gäller förutsättningar att driva en process.⁹³ Ett sådant exempel på ojämna förutsättningar är när enskilda stämmer staten. Det handlar alltså om att processen ska göra rättigheten *lättillgänglig*.

Brister i dag

Vilka hinder finns i dag för att enskilda ska kunna processa och tillvarata sina lagstadgade rättigheter? I huvudsak handlar det om långa handläggningstider, höga kostnader och ett stort antal begränsningar av möjligheten att få till stånd en prövning.

Det är dyrt att vara i domstol

Ett av de största hindren för att få igenom sin rätt, att ges *access to justice*, är att det är dyrt

att föra process. Enskilda kan sällan företräda sig själva och att anlita juristhjälp kan kosta mycket pengar. I allmän domstol, alltså i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen, gäller i regel att den förlorande parten ersätter den vinnande partens kostnader. Det innebär att enskilda som stämmer staten och vinner får sina kostnader ersatta av staten – men också att man riskerar att behöva stå för statens kostnader. I vissa fall, exempelvis när praxis är oklar och målet blir prejudicerande, kan enskilda dra sig för att stämma staten i allmän domstol, även om de sannolikt fått en rättighet kränkt, med hänsyn till risken att betala hela eller delar av statens kostnader. Det kan finnas fall där man som enskild har haft anledning att pröva målet, utan att man vinner, och det ändå finns skäl att lägga kostnaden på det allmänna.⁹⁴

Att man får sina rättegångskostnader ersatta vid vinst gäller dock inte alla typer av mål. I dagsläget saknas i många fall möjlighet för enskilda att få ersättning när de överklagar beslut från myndigheter som har gjort fel, även om den enskilde vinner. Trots att en sådan rätt till skälig ersättning följer av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen,⁹⁵ konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen i mars 2022 att det saknas lagstöd för att döma ut ersättning för rättegångskostnader vid vinst mot staten i förvaltningsdomstol.⁹⁶ Domstolens majo-

92 Se Wejedal (2017) s. 58 och Lindblom (2000) s. 305.

93 Lindblom (2000), s. 310.

94 Bergman, Fredrik, ”Så kan enskildas tillgång till rättvisa förbättras”, *Advokaten*, Nr 9 2017, årgång 83.

95 Černius och Rinkevičius mot Litauen och Zustović mot Kroatien. Även HD har bekräftat principen utifrån den svenska motsvarigheten i grundlagen i NJA 2015 s. 374.

96 HFD 2022 ref. 10. Jfr även att sex av femton justitieråd var skiljaktiga och förespråkade en utökad rätt till ersättning.

ritet menade att en enskild som vunnit mot staten istället får föra en skadeståndstalan mot staten i allmän domstol för att få sina kostnader ersatta – en orimlig ordning eftersom det är resurs- och tidskrävande för den enskilde. Staten, inte individen måste bära risken för felaktigt agerande av myndigheter.⁹⁷

Rättstillämpningen har alltså inte klarat av att slå fast en princip om att ersättning för kostnader ska utgå om ett felaktigt myndighetsbeslut rättas till. Det krävs att en rättvis ordning införs genom lagstiftning.⁹⁸ Frågan om ersättning har behandlats en mängd gånger, men lagstiftaren har alltså inte gjort något åt problemet.⁹⁹ Resultatet är att enskild som överklagar ett felaktigt myndighetsbeslut i dag riskerar att behöva betala höga kostnader för processen, även om vederbörande får rätt i sak.

En annan rättegångskostnadsproblematik är att man i förenklade tvistemål, sådana tvister i allmän domstol som rör mindre belopp,¹⁰⁰ bara har rätt till ersättning för en timmes rättshjälp. Övriga kostnader ersätts inte av förlorande part. I mindre tvister mot staten, som även de kan vara komplicerade, står den enskilde alltså för merparten av kostnaderna för att få igenom sin rätt. Det är konstigt att på förhand utgå ifrån att bara en

timmes hjälp räcker när domstolen kan göra en bedömning beroende på hur komplicerat det aktuella fallet är.

En risk med att utvidga det offentliga kostnadsansvar är att utgifterna springer iväg. Denna risk bör dock inte överdrivas. Att enskilda vinner mot det offentliga är ovanligt och enbart skäliga utgifter skulle ersättas i den mån det behövs. Om man som enskild skulle råka anlita Advokatbyrå Fiffel & Båg kan domstolen ge ut de kostnader som är berättigade och skäliga mot bakgrund av vad som är rimligt i det enskilda fallet.

Det är svårt att komma in i domstol

Vid sidan av domstolskostnaderna finns en mängd överklagandeförbud i olika förordningar och lagar som hindrar människor från att överklaga beslut. Sedan artikel 6 i Europakonventionen införlivades i svensk rätt finns det viss möjlighet att röja undan ett överklagandeförbud, förutsatt att det är fråga om ett förbud i förordning eller föreskrift och beslutet avser en "civil skyldighet eller rättighet". Det är dock svårt att veta exakt vad begreppet innefattar, och i praktiken avgörs frågan om det finns en rätt att överklaga, beroende på huruvida domstolen bedömer att beslutet rör en civil rättighet eller skyldighet eller inte.¹⁰¹

97 Zustović mot Kroatien.

98 HFD 2022 ref. 10, p. 33.

99 Se t.ex. SOU 1964:27 s. 666 ff. I början av 1970-talet uttalade regeringen att det inte borde införas någon generell regel om kostnadsersättning i förvaltningsärenden (prop. 1972:132 s. 195 f.). Justitieutskottet uttalade därefter vid flera tillfällen under 1980-talet att regeringen borde utreda möjligheten för enskilda att få ersättning för sina rättegångskostnader i förvaltningsmål (se t.ex. bet. 1984/85:JuU15 s. 53 och bet. 1988/89:JuU19 s. 23). Domstolsutredningen, som tillsattes 1989, föreslog att en enskild skulle ha rätt till ersättning av det allmänna för sina kostnader i ett förvaltningsmål, om det med hänsyn till omständigheterna var oskäligt att den enskilde fick bära dem själv. En förutsättning för att det skulle vara oskäligt var att den enskilde hade vunnit en väsentlig framgång i målet (SOU 1991:106 del A s. 630 ff.). Domstolsutredningens förslag ledde inte till lagstiftning. Justitieutskottet har även uttalat att utskottet utgick från att regeringen skulle överväga rättegångskostnadsfrågorna i förvaltningsprocessen och att detta skulle ske inom en inte alltför avlägsen framtid (bet. 1995/96:JuU17 s. 10).

100 Ett förenklat tvistemål är ett mål där man tvistar om ett halvt prisbasbelopp eller lägre. Ett halvt prisbasbelopp är 24 150 kronor år 2022.

101 Se till exempel HFD 2018:46 som slår fast att ett överklagandeförbud i jaktförordningen inte är förenligt med Europakonventionen eller Kammarrätten i Göteborg mål nr 3616-21 om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) där det slås fast att ett beslut om umgängesbegränsning inte får överklagas.

Att enskilda ska ha rätt till en oberoende prövning av offentlig maktutövning är en hörnsten i den liberala demokratin. Att förbjuda en sådan oberoende prövning av myndighetsbeslut går stick i stäv med en sådan ordning. En mängd överklagandeförbud har släpat med svensk lagstiftning sedan Europakonventionen blev till lag, och vissa av dem förhindrar också domstolsprövning, då de inte avser en civil rättighet eller skyldighet.

En annan problematik på samma tema är formen för att väcka talan mot staten. Sedan 2014, då HD slog fast att man kunde få skadestånd om staten kränkt ens rätt enligt RF, kan den enskilde förvisso väcka en skadeståndstalan mot staten för att få prövat om staten kränkt ens rättigheter, men i de situationer när rättighetsöverträdelsen är pågående har man inga alternativ. I dag saknas möjligheten för enskilda att kunna gå till domstol och få det fastslaget att staten har kränkt eller kränker ens rättighet.

Det tar för lång tid

Vidare är handläggningstiderna på svenska myndigheterna långa, vilket ställer upp stora hinder för den enskilde att faktiskt nå sin rätt. I dag garanteras att mål i domstol avgörs inom skälig tid i grundlagen men för det stora antalet ärenden på myndigheterna finns ingen sådan bestämmelse. I vissa fall omfattas ärendet av bestämmelser om skälig tid i artikel 6 i Europakonventionen, men långt ifrån alltid.

I det fall konventionen inte är tillämplig kan ärenden ligga hos myndigheter i flera år utan att den enskilde kan göra någonting. Ett exempel är handläggningen av medborgar-

skapsärenden hos Migrationsverket. Under flyktingkrisen var handläggningstiderna av naturliga skäl ovanligt långa, men även före och efter krisen har handläggningstiderna fått kritik av både Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.¹⁰²

De långa handläggningstiderna leder till en stor osäkerhet för enskilda. Eftersom problemet varit känt länge – JO gjorde en granskning av långsam handläggning 2013 på grund av antalet klagomål – infördes en bestämmelse i den nya förvaltningslagen (2017:900) (FL) 2018 om att enskilda skulle få möjlighet att skynda på ärenden hos myndighet genom att efter sex månader från det att ärendet inletts väcka en dröjsmålstalan hos myndigheten. Myndigheten måste då avgöra ärendet eller avslå begäran om att den ska avgöra ärendet i ett särskilt beslut.¹⁰³

Hur gick det då med denna lösning för att korta handläggningstiderna? JO granskade detta förra året vad gäller just Migrationsverket och medborgarskapsärendena. Det visade sig att eftersom handläggningstiderna var så långa, kom det in ett stort antal begäranden om att ärendena skulle avgöras. Det rörde sig totalt om 110 000, där 80 000 handlade om medborgarskapsfallen. Migrationsverket slutade då handlägga de faktiska ärendena för att kunna handlägga begäranden om att det skulle handlägga ärendena. Myndigheten utvecklade ett automatiserat sätt att avslå begärandena om att avgöra ärendena, utan att den enskilde fick en individuell bedömning. JO riktade kritik mot myndigheten på grund av detta och menade att Migrationsverket hade kringgått bestämmelsen om

102 JO 2021/22 s. 605.

103 12 § FL.

dröjsmålstalan.¹⁰⁴ Den lösning man presenterade på problemet med långa handläggningstider ledde alltså bara till ännu längre handläggningstider.

Ett annat exempel på när handläggnings-tiderna sprungit iväg och där myndigheten kritiserats av Justitiekanslern är handläggningen av strandskyddsärenden under 2021. Det rörde 62 ärenden som hade skickats in till länsstyrelsen i Stockholm, där det ärendet som tog längst tid hade en total handläggningstid på 3 år och 5 månader. Ärendet hade en inaktiv period, vilket innebär att ingen för tillfället arbetar med det, på 41 månader.¹⁰⁵

I Europakonventionens artikel 6 återfinns ett krav på att prövningar av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter ska avgöras inom skälig tid, vilket även omfattar vissa ärenden på myndigheter. Medborgarskap och övriga migrationsmål faller dock utanför detta begrepp, och det uppstår en lucka mellan Europakonventionen och grundlagen. Enskilda som väntar på myndighetsbeslut om annat än civila rättigheter eller skyldigheter inte saknar grundlagsskydd mot oskäligt långa handläggningstider och lämnas i värsta fall helt rättslös.

Ytterligare ett starkt skäl till att utvidga det inhemska skyddet i grundlagen är den praxis som utvecklats, och just har lagfästs, om att enskilda har rätt till skadestånd vid överträdelser av grundlagsskyddade rättigheter.¹⁰⁶ Grundlagsskyddet, och medföljande skadeståndsskyldighet, skapar tydliga incitament för staten att ändra myndigheternas rutiner. Man får helt enkelt betala om man inte klarar av att utföra de uppgifter man tagit på sig, och det går ut över enskilda. Historiskt sett är Sverige sämre än både Norge och Danmark vad gäller fällningar i Europadomstolen vad gäller kravet på att prövningar ska ske i skälig tid.¹⁰⁷

Sammanfattningsvis är det alltså svårt att komma in i domstol på grund av att man måste driva en skadeståndstalan mot staten om ens rättigheter har blivit kränkta, det tar lång tid om man ansöker om något hos en myndighet och om myndigheten fattar fel beslut kan man i vissa fall inte överklaga, och om man kan det så måste man stå kostnaden själv.

104 JO, diariernr: 6744-2020.

105 JK, diariernr: 2021/5822.

106 Jfr "Pågående reformer".

107 Siffrorna har tagits fram genom Europadomstolens databas HUDOC genom att sortera efter "violation of article 6.1", "reasonable time", "judgments" rankat efter stat.

REFORMER OM TILLGÅNG TILL RÄTTVISA

Reform 7: Inför ett brett konstitutionellt rättssäkerhetsskydd i RF.

Dagens bestämmelser under rubriken *rättssäkerhet* i 2 kap. 9-11 §§ RF har mycket begränsad räckvidd. Vad gäller den enskildes rättigheter vid domstolsprövning stadgas i korthet att frihetsberövanden ska kunna prövas utan oskäligt dröjsmål (§ 9), att skatt- eller strafflagstiftning som utgångspunkt inte får ges retroaktiv verkan (§ 10), att tillfälliga domstolar är förbjudna samt att rättegång ska genomföras rättvist, offentligt och med avgörande inom skälig tid (§ 11). Mer utförliga än så är inte den enskildes rättigheter när tvister ska prövas eller myndigheter fatta ingripande beslut, en klar produkt av tidigare skepsis mot domstolarna som beskyddare av den enskildes rätt mot staten. Sverige behöver införa ett tydligt och självständigt rättssäkerhetsskydd i grundlagen.

Även om rättssäkerhet länge har diskuterats i Sverige, har det främst varit i förhållande till brottmål. Detta trots att brottmålen under 2021 bara utgjorde ungefär en tredjedel av svenska domstolars totala verksamhet.¹⁰⁸ Den stora delen av maktutövningen sker i stället på förvaltningsmyndigheter och i förvaltningsrätterna. De konstitutionella bristerna vad gäller den enskildes möjlighet att få tillgång till rättsskipning handlar i huvudsak om denna andra kategori, och kan hänföras till åtminstone fyra punkter: att få myndighetsbeslut inom skälig tid, faktisk möjlighet att få ingripande beslut prövade i domstol, en

domstolsprövning som är opartisk och oberoende samt att förutsättningarna är sådana att den enskilde i praktiken kan göra sin rätt gällande.

Myndighetsbeslut inom skälig tid

Den första aspekten gäller rätten till avgörande från myndigheter inom skälig tid. Givet den mycket stora offentliga sektorn i Sverige fattar svenska myndigheter enormt många och mycket ingripande beslut. Hur lång tid det tar att få ett avgörande varierar kraftigt, dels för att behovet av utredning skiljer sig vida åt, men också för att många myndigheter helt enkelt inte klarar av att meddela de beslut de faktiskt ansvarar för.

Trots att tillstånd, anmälningsskyldigheter och offentlig inspektion är krav som det allmänna ställer på den enskilde, och det offentliga därför tar sig rätt att avgöra hur den enskilde får agera, har denne ingen rätt att kräva att sådana intrång ska ske på ett acceptabelt sätt. Det vanligaste problemet är att ärenden på myndighet tar lång tid. En grundläggande princip bör därför vara att i det fall offentlig myndighet använder en möjlighet att utöva offentlig makt mot enskild, har vederbörande också en rätt att ställa krav på att myndigheten klarar av uppgiften och avgör ärendet inom skälig tid.

En självständig rätt till domstolsprövning

Vad gäller den andra bristen stadgas i dagens 2 kap. 11 § RF att en rättegång ska genomföras

¹⁰⁸ Domstolsverket, "Domstolsstatistik 2021" (2021). https://www.domstol.se/contentassets/f83c27dad1bd4361b8b3eaf0d47ce545/domstolsstatistik_2021.pdf, se även Sannerholm (2020) s. 23.

rättvist, tydligt inspirerat av Europakonventionen artikel 6.¹⁰⁹ I förarbetena framträder dock en viss ambivalens till konventionen. Tydlig ledning till vilka krav som kan ställas på en rättvis rättegång tas av Europadomstolens praxis, exempelvis kontradiktion, saktighet, oavhängiga och opartiska domstolar samt vissa garantier för den som står anklagad för brott. De konstaterades i huvudsak även utgöra grundprinciper i svensk rätt.¹¹⁰

Samtidigt framhöll dock regeringen att bestämmelsen efter sitt införande skulle få en självständig ställning, och inte nödvändigtvis utvecklas gemensamt med de krav som ställs upp i artikel 6. I propositionen konstateras att artikel 6 varit vägledande i utformningen av 2 kap. 11 § RF, men inte nödvändigtvis kommer att vara det i tillämpningen.¹¹¹

Den kanske mest centrala aspekten av artikel 6 utelämnades också högst medvetet vid bestämmelsens utformning. Av grundlagsbestämmelsen följer ingen rätt att faktiskt få till en domstolsprövning, vilket i många fall utgör ett betydligt större hinder för den enskilde att få tillgång till sin rätt än att själva prövningen håller bristfällig kvalitet. Trots att detta har varit den tydligaste bristen i svensk rätt i förhållande till artikel 6, duckades frågan helt.¹¹² I stället förlitar sig svensk rätt även efter förändringen på rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 i Europakonventionen vad gäller tillgänglighet till domstol.

Sammantaget framträder en splittrad bild av vad bestämmelsen ska åstadkomma. Av konventionen, som har status som lag i Sverige, följer i många fall större åtaganden,

varför utrymmet som självständig bestämelse är mycket begränsat. Inte heller utnyttjades möjligheten att utveckla principerna i en tydlig svensk kontext. Bull & Sterzel drar slutsatsen att ingen ändring av gällande rättsläge egentligen var avsedd när kravet infördes i samband med senaste grundlagsreformen.¹¹³

Den hybrida utformningen, där en rättighet i RF behöver kompletteras av konventionen, innebär en svaghet i rättstillgänglighetshänseende. Konventionens skydd framgår endast genom studier av en enorm praxis från Europadomstolen och förändras ständigt. Det kan inte uteslutas att frånvaron av svenska förarbeten och litteratur där den enskildes rätt klargörs, gör att domstolar drar sig för att dra tydliga slutsatser, vilket gör att skyddet blir svårare att nå för den enskilde. Det saknas även principiella uttalanden anpassade till svensk rätt, och i värsta fall är enskild hänvisad till att driva sitt mål i Europadomstolen för att faktiskt få klarhet i vad som gäller.

Detta talar starkt för införandet av ett självständigt skydd för de mest grundläggande delarna i den rättsstatliga beslutsordningen i 2 kap. RF. Det saknas ett principiellt förhållningssätt i frågan om hur enskilda ska kunna påkalla överprövning av offentliga beslut och domstol kan övervaka lagligheten i förvaltningen.

109 Bull & Sterzel (2013), s. 85.

110 prop. 2009/10:80 s. 158.

111 Ibid s. 158f.

112 prop. 2009/10:80 s. 159.

113 s. 85.

Tydligt krav på oavhängiga och opartiska domare

En tredje aspekt av det konstitutionella skyddet för den enskilde att kunna ta tillvara sin rätt är domstolens sammansättning. I dag framgår inte uttryckligen av 2 kap. 11 § RF vem som kan vara domare. I kravet på rättvisa rättegångar har tolkats in att domare ska vara tillräckligt självständiga,¹¹⁴ men en så central aspekt av rättsstatligheten bör, mot bakgrund av domstolarnas svaga självständighet i Sverige, förtydligas genom en bestämmelse om att domare, oavsett typ, ska vara oavhängiga och opartiska. Detta förtydligar också de rättsstatliga begränsningarna för att använda exempelvis intresseledamöter.

Godtagbara förutsättningar för enskilda

Den enskildes möjlighet att göra sin rätt gällande förutsätter att man faktiskt får beslut inom rimlig tid, att kunna överklaga det och att få sin sak prövad av en oberoende domstol. Allt detta undermineras om prövningen inte sker under sådana förutsättningar att den enskilde kan medverka i den på ett fullgott sätt. En allmän regel bör därför införas i 2 kap. 11 § RF om att förutsättningarna i största allmänhet ska vara sådana att den enskilde ges praktisk möjlighet att driva sin talan. Det kan handla om en mängd olika aspekter, exempelvis oskäligen långa frister, alltför restriktiva preskriptionsregler, omotiverat höga kostnader, oskäligen långsam utredning eller bevisbörda, sekretess eller udda regler om talerätt.

Kommittén föreslår mot bakgrund av detta en ny lydelse av 2 kap. 11 § RF:

2 kap. 11 § Envar har även i andra fall än vad som anges i 9 § rätt att påkalla domstolsprövning av offentligt beslut som innebär myndighetsutövning av ingripande slag. I bedömningen av vad som är ingripande slag ska särskilt beaktas om åtgärden innebär påverkan på den enskildes integritet, förmögenhet, anställning, näring, familjesituation eller rättigheter enligt detta kapitel. Envar har rätt att få anklagelse om brott prövad av domstol.

Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål. Var och en ska, vid prövning om ansvar för brott, betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld har fastställts.

En rättegång ska genomföras rättvist, inom skälig tid och under förutsättningar som ger den enskilde möjlighet att ta tillvara sin rätt. Domare i en sådan skall vara oavhängig och oberoende. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Ett ärende vid myndighet ska avgöras inom skälig tid och under förutsättningar som ger den enskilde möjlighet att ta tillvara sin rätt.

¹¹⁴ Bull & Sterzel (2013), s. 81.

Med domstol enligt denna paragraflikställs nämnd som inrättats enligt lag och där ordföranden är eller har varit ordinarie domare. Prövning av domstol eller sådan nämnd utgör rättegång.

Första stycket avser rätten att påkalla prövning av vissa myndighetsbeslut. Rätten är begränsad till mer ingripande beslut, vilket undantar visst konkret handlande samt mycket rutinartade åtgärder, såsom betygssättning. Sådant får överprövas på annat sätt. Denna rätt är formulerad oberoende av artikel 6 i Europakonventionen, och kan i vissa fall vara mer vidsträckt, exempelvis vad gäller skatte- och migrationsmål.¹¹⁵ Omvänt gäller för mål mellan enskilda, där rent civilrättsliga mål inte berörs av den föreslagna bestämmelsen. En särskild rätt stadgas för anklagelse om brott, oavsett svårighetsgrad. Det andra stycket motsvarar dagens lydelse, med oskuldspresumtionen tillagd.

De materiella bestämmelserna i tredje stycket ställer upp de mest grundläggande kraven för en rättegång. Dessa är rättvist genomförande, skälig tid, godtagbara förutsättningar, oavhängiga och opartiska domare och offentlighet. Att rättegången ska genomföras rättvist ansluter till dagens ordning, och därmed indirekt till artikel 6 i Europakonventionen, och syftar på sådant som kontradiktion, rätt till muntlig förhandling i vissa fall och jämställdhet mellan parterna (equality of arms). Skälig tid innebär att hela förfarandet, från det att det inleds tills dess att ett avgörande kan verkställas, inte är längre än att det kan motiveras av sakliga skäl. Längden varierar givetvis beroende på måltyp, men

den enskildes rätt och rättssäkerhet kan inte stå tillbaka enbart för att staten inte har tid att utnyttja den makten den kräver att medborgaren underkastar sig.

Möjlighet att ta tillvara sin rätt syftar på villkor för processen, såsom rätt till ombud, rättshjälp, tolk och ersättning för rättegångskostnader samt skäliga frister och skydd mot omotiverade kostnader. Detta överlappar till viss del med kravet på att rättegången ska vara rättvis, men innefattar också ytterligare krav. Dessa krav har ansetts falla under rätten till rättegång (jfr. *entitled to a hearing*) snarare än kravet på rättvisa i artikel 6. Givet konstruktionen i vårt förslag, behöver dessa rättigheter läggas till genom kravet på förutsättningar att ta tillvara sin rätt. Gällande brottmål har i artikel 6.3 ställts upp liknande krav om proceduriella förutsättningar som även de bör inkluderas under kravet på förutsättningar som låter den enskilde ta tillvara sin rätt.

Särskilt lyfts vikten av domarens oberoende fram. De särskilda kraven på domare är i praktiken specificeringar av två krav som följer av en rättvis rättegång, nämligen att de ska vara oavhängiga och opartiska. Oavhängighet innebär att domare är fria att följa lagens krav och inte är underställda politiskt organ eller intresse; opartiskhet innebär att den som dömer i det enskilda fallet inte är jävig eller på annat sätt har eget intresse i den enskilda saken. Kraven har behandlats utförligt av Europadomstolen i förhållande till artikel 6.

Fjärde stycket inför en ny rätt för enskild att få beslut från myndighet inom skälig tid och efter ha givits rimliga förutsättningar

¹¹⁵ Jfr Danelius (2012) s. 151.

att driva sitt ärende. Denna ansluter till motsvarande bestämmelse om rättegångar ovan och är påkallad av de ibland oacceptabelt långa handläggningstiderna på svenska myndigheter.

Genom det femte stycket införs en definition av vad som utgör en rättegång, vilket i dag saknas i svensk rätt. Bestämmelsen pekar ut de särskilda krav på oavhängighet och opartiskhet som en domstolsprövning måste uppfylla för att rätten i praktiken inte ska kunna kringgå. I likhet med Europadomstolens breda tolkning av vad som utgör en domstol (eng: *tribunal*), har möjligheten att utföra rättskipningsuppgifter vidgats till nämnder som verkar under liknande rättssäkerhetsgarantier som domstolar.¹¹⁶

116 Danelius (2012), s. 199.

Reform 8: Inför en möjlighet till fastställsetalan för grundlagsskyddade rättigheter.

Mot bakgrund av HD:s praxis och rätten till skadestånd för vissa överträdelser av Europakonventionen i 3:4 SkL, har en möjlighet att få rättigheter enligt RF eller Europakonventionen prövade i allmän domstol införts i svensk rätt. För att få en överträdelse prövad krävs dock att den enskilde väcker en skadeståndstalan, grundad på att vederbörande lidit skada på grund av överträdelsen. Detta trots att det i många fall är svårt att sätta ett ekonomiskt värde på skadan av en sådan överträdelse och att ekonomisk ersättning kan vara sekundär till erkännandet av att ett visst handlande har inneburit en överträdelse och därför är olovlig.

I dag är det oklart om det finns någon möjlighet att driva en talan där domstolen helt enkelt konstaterar att en överträdelse pågår eller har skett. Införandet av en möjlighet att driva en sådan fastställsetalan, som innebär att domstolen fastställer en överträdelse utan att detta är avgörande för en fråga om ersättning, skulle vara en betydande förstärkning av den enskildes ställning och medföra att fler processer kan drivas, även när den ekonomiska betydelsen är begränsad.

Att domstol fastställer någonting är i sig inte något nytt. Enligt 13 kap. 2 § första stycket RB kan mål om huruvida visst rättsförhållande består eller icke består väckas i allmän domstol redan i dag. Begreppet rättsförhållande är omdiskuterat, men har förståtts som sådana rättsliga relationer eller prejudicerande frågor som är avgörande för

huruvida en viss rättsföljd kan aktualiseras mellan två parter. Varken frågor om rättens innehåll eller tillåtligheten av visst handlande kan fastställas oberoende av en konkret följd, och talan om rättighetskränkningar i abstrakt mening är därför inte möjliga att föra med stöd av den allmänna bestämmelsen.¹¹⁷ Detta trots att möjligheten till rättslig vägledning och upprättelse är allmänintressen.

På ett antal civilrättsliga områden har rätten till fastställsetala utvidgats till att gälla frågor av stor symbolisk och prejudicerande vikt som faller utanför fastställanden enligt ovan, exempelvis gällande frågor om fader- och moderskap samt inom arbetsrätten.¹¹⁸ Liknande möjligheter skulle kunna införas även vad gäller intrång i konstitutionellt skyddade rättigheter. Möjlighet att väcka fastställsetalan gällande offentlig myndighets överträdelse av den enskildes rättighet finns också i andra länder, till exempel Norge.¹¹⁹

Kommittén föreslår därför att:

- en lagstadgad möjlighet att väcka fastställsetalan i allmän domstol gällande kränkningar av rättigheterna enligt 2 kap. RF eller Europakonventionen införs i svensk rätt

¹¹⁷ Ekelöf m.fl. (2015), s. 127.

¹¹⁸ Ekelöf m.fl. (2015), s. 132.

¹¹⁹ Se t.ex. rättsfallet Rt-2011-1666 p. 33.

Reform 9: Inför rättvisa regler om rättegångskostnader

Som berörts i kapitlets inledning är det i många fall dyrt och riskfyllt att föra en domstolsprocess. Detta gäller inte minst mot det allmänna. Dagens ordning, som innebär att enskilda som vinner mot staten endast i särskilt stadgade fall har rätt till skälig ersättning för sina kostnader, härstammar från ett äldre synsätt där den enskilde helt enkelt fick finna sig i den offentliga maktens beslut. I en liberal ordning där den enskilde ska kunna få tillgång till sin rätt, är ett sådant synsätt oacceptabelt. Den som vinner mot den offentliga, som därmed haft fel i sin myndighetsutövning, måste givetvis få skälig ersättning.

Mot bakgrund av HFD:s restriktiva praxis, behöver lagstiftaren agera och införa uttryckliga bestämmelser i förvaltningsprocesslagen om hur kostnader för ombud ska fördelas. Även den ovan föreslagna utvidgningen av den enskildes rättigheter i 2 kap 11 § RF innebär att reglerna om rättegångskostnader i förvaltningsmål och vid rättighetsmål i allmän domstol måste ändras. Utgångspunkten framöver måste vara att skäliga kostnader ersätts i de fall enskilda vinner mot det allmänna.

Utöver de fall då den enskilde vinner, finns anledning att se över fördelningen av rättegångskostnader i andra fall. I både förvaltningsdomstol och i fri- och rättighetsmål i allmän domstol kan situationer uppstå där enskilda förlorar, men ändå har haft skälig anledning att få sin sak prövad. Även i sådana fall bör skäliga kostnader som den enskilde haft ersättas för att undvika att bördan och

risken med en process blir för tung för den enskilde. En sådan mekanism finns i flera specialfall i dag. Ett exempel är när enskild vill påkalla jämkning av kostnader för att finansiera kommunens förbättringar av en gata, så kallade gatukostnader. Av 15 kap. 10 § plan- och bygglagen framgår att rättegångskostnaderna i sådana fall kan läggas helt på kommunen, delas upp eller läggas på den enskilde, om det varit uppenbart att talan saknat skälig grund.¹²⁰

Varför ska det offentliga stå för kostnaderna i andra fall än där den enskilde vinner? Motiveringen är att kontroll av det offentliga maktutövning och rättslig vägledning i svåra frågor är ett allmänintresse. I de fall det finns skälig anledning att tro att det offentliga har skadat den enskilde, är tillsyn påkallad och bör därför i skälig utsträckning bekostas av det allmänna. Saknas annan form av tillsyn eller sätt att påkalla granskning finns särskild anledning att tillämpa en sådan fördelning av kostnadsansvaret.

En liberal ordning skulle vara som följer. Huvudregel i förvaltningsmål är fortfarande kvittningsprincipen, alltså att parterna själva står sina kostnader, med undantag för det fall enskild vinner eller annars har haft skälig anledning att få sin sak prövad.¹²¹ Då borde det offentliga ersätta skäliga kostnader. Motsvarande regel om skälig anledning bör införas i frågor om skadestånd eller fastställelse av rättighetsöverträdelser i allmän domstol. Regeringen har, i samband med förslaget om grundlagsskadestånd, redan lagt fram ett förslag om att vardera part i sådana mål ska bära sina egna kostnader om den enskilde har

¹²⁰ Se MÖD 2021:29.

¹²¹ Detta har föreslagits tidigare, se 32 § i Domstolsutredningens förslag till lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och vissa mål i allmän domstol, i SOU 1991:106 del B s. 6 med motivering i del A s. 619 och 654 och Wejedal (2017) s. 950.

haft skälig anledning att få frågan om skadestånd prövad. Liksom ett antal remissinstanser förde fram gällande regeringens förslag, är en sådan jämkning inte tillräcklig,¹²² utan staten borde i sådana fall ersätta den enskildes kostnader. Vårt förslag innebär även samma fördelning av rättegångskostnader, alltså att staten tar ett större ekonomiskt ansvar, när en enskild driver en fastställelsealan om rättigheter.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att:

- enskilda som vinner mot det allmänna i förvaltningsmål eller fri- och rättighetsmål, eller som haft skälig anledning att få saken prövad, som utgångspunkt ska få skäliga rättegångskostnader betalda
- särskilda bestämmelser om rättegångskostnader införs i FPL

¹²² Prop. 2021/22:229, s. 46.

Reform 10: Inför en möjlighet att hissa rättsfrågor i förvaltningsrätterna.

Vid förändringar av viktiga regelverk på centrala myndigheter berörs ett stort antal människor. Ett exempel på detta är den så kallade gymnasielagen, en serie förändringar av möjligheten få uppehållstillstånd, som har påverkat tiotusentals personer från 2015 till i dag. Lagen kritiserades hårt av såväl lagrådet som en mängd remissinstanser, och när den väl skulle tillämpas blev tolkningen inte enhetlig.

Migrationsdomstolarna i Malmö och Stockholm underkände i praktiken lagens centrala bestämmelser, medan andra domstolar tillämpade lagen, med resultatet att besluten spretade.¹²³ I sådana situationer, där entydig vägledning från prejudikatinstanserna behövs, framkommer behovet av hissning, alltså att mål lyfts upp till högsta prejudikatinstans direkt i syfte att skapa förutsägbarhet och effektivitet. När svåra frågor uppkommer, kan den enskilde annars tvingas vänta mycket länge på besked och olika personer ges olika bedömningar.

I dag saknas möjlighet att hissa mål eller frågor inom det förvaltningsrättsliga systemet, vare sig det gäller allmän förvaltningsrätt, migrationsdomstol eller miljömål. Trots att behovet av vägledning oftast är större i frågor om myndighetsutövning är det enbart inom de allmänna domstolarna som mål eller frågor kan hissas till HD genom 56 kap. 13–15 §§ RB, en möjlighet som infördes på 80-talet.¹²⁴ Denna möjlighet borde även införas för HFD, MÖD och MIG.

Kommittén föreslår därför att:

- en möjlighet att hissa prejudice-rande mål och rättsfrågor införs i samtliga prejudikatinstanser inom förvaltnings- och miljörätten

¹²³ Migrationsinfo, "Gymnasielagen underkänd av migrationsdomstolarna" (2021). <https://www.migrationsinfo.se/gymnasielagen-underkand-av-migrationsdomstolarna-vad-handar-nu/>.

¹²⁴ prop. 1988/89:78, s. 70.

Reform 11: Avskaffa jurysystemet vid enskilda tryckfrihetsåtal.

Systemet med jury i tryckfrihetsmål stammar från 1800-talets början och utgör, tillsammans med censurförbudet, ett skydd för enskildas rätt att yttra sig utan repressalier från staten. Det allmännas talan för tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott förs av JK som exklusiv åklagare och inför domstol med tre lagfarna domare och jury. Juryns friande utslag är bindande, men med möjlighet för de lagfarna domarna att fria i det fall juryn beslutat om fällande dom.¹²⁵

Systemet skiljer sig från de länder som använder juryförfarandet i fler fall, till exempel USA. I dessa länder används juryn för bedömning av bevisfrågor, men inom ramen för juristdomarens bedömning av rättsfrågor. I Sverige är dock juryn, mot bakgrund av motiveringen att skydda den enskildes rätt att yttra sig, inte bunden till att bedöma vissa delar av målet. Det finns genom detta ingen möjlighet att överklaga instruktioner till juryn eller rättsfrågor som aktualiseras.¹²⁶ Inte heller bildas tydlig praxis, eftersom friande utslag inte motiveras. I praktiken är tröskeln för fällande dom väsentligt högre med jury.

Jurysystemet tillämpas även då enskild väcker åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål, exempelvis en enskild som förtalats av en tidning eller utsatts för olaga hot i en radiosändning. Trots att parterna i dessa mål i allt väsentligt är likställda, tillämpas jury, vilket innebär en processuell nackdel för målsägaren. Det extra skyddsbehovet mot statsmaktens ingripande i den fria debatten saknas i dessa fall, och systemet har i flera fall diskuterats utifrån förenlighet med Europakonventionen.¹²⁷ Särskilt när enskild vill ta tillvara sin rätt gentemot större medieaktörer är kostnaderna mycket höga och möjligheterna till fällande dom små. Det saknas också helt rätt att överklaga eller väcka talan om domvilla mot juryns utslag, vilket aktualiserades i fallet Holm mot Sverige och Sverige fälldes med hänvisning till att juryn varit jävig och överklagandemöjligheter saknades. I de fall JK inte för statens talan saknas anledning att använda jurysystemet.

Kommittén föreslår därför att:

- jurysystemet vid enskilt åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål avskaffas

¹²⁵ Jfr Axberger (2016), s. 167 ff.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Jfr exempelvis Ds 1997:25.

OMRÅDE 3: MAKTDDELNING

Maktdelning är en av hörnstenarna i den liberala demokratin. Den bygger på att olika institutioner ska kunna utöva kontroll över varandra och säkerställa lagstyret. Idén om maktdelning är en främmande tanke i den svenska konstitutionella traditionen. Olof Palme sade till exempel att även om Montesquieus lära har bidragit till den amerikanska författningen har ett sådant system inte "någon plats i en författning som den svenska".¹²⁸ I den nya moderna grundlagen från 1974 fanns det inte plats för den typen av struktur. I stället har vi i Sverige haft funktionsfördelning, vilket innebär att olika offentliga institutioner hämtar sin legitimitet från folkstyret och riksdagen snarare än från konstitutionen.¹²⁹

Givetvis innehåller den svenska grundlagen vissa idéer om maktdelning; till exempel fastslås i 11 kap. 3 § RF att riksdagen inte får bestämma hur en domstol ska döma i ett enskilt fall. Istället för att se maktdelning som något absolut – alltså något vi har eller inte har – menar vi att sådana drag av maktdelning bör intensifieras.¹³⁰ De inslag av maktdelning vi har i dag kan göras tydligare och bättre för att förtydliga ansvar och undvika maktmissbruk i den svenska förvaltningen.

Brister i dag

Korporativism

En av konsekvenserna av den begränsade maktdelningen som finns i Sverige och de informella arbetssätt som har fått fäste i den svenska förvaltningen är en mer eller mindre omfattande korporativism. Begreppet, som i korthet kan beskrivas som att organisationer eller intresseföreningar ges direkt del av den offentliga makten, är sprungen ur en tradition där olika intressen, snarare än individen, utgör samhället minsta beståndsdel. I korporativismens mest extrema form har dessa intressen, korporationer, egen rösträtt och makt i parlament och rättsskipning.¹³¹

Även om korporativismen aldrig har nått sådana nivåer i Sverige, har den samhällsmodell som växte fram under socialdemokratins på framför allt 60- och 70-talen starka korporativa drag. Hermansson & Svensson konstaterade 1997 att oavsett hur man mäter korporativism låg Sverige i topp.¹³² Den svenska arbetsmarknadsmodellen, det fackliga inflytandet, korporativa strukturer inom kultur och idrott och olika intresseföreningars starka representation i olika statliga organ är alla exempel på en mer eller mindre illiberal ordning.¹³³ Trots att lång tid har gått finns korporativistiska strukturer också kvar

128 Bergman, Torbjörn, "Demokratin, statsskicket och regeringsformen" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 113, Nr 3 (2011) och Riksdagens protokoll 1974:30, 121-122.

129 Otter Johansson, Tormod, "Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna efter den 1 januari 2011", *SwJT* 2012 s. 828.

130 Om maktdelningstanken som analysverktyg, se Bull (2008) s. 28.

131 Hermansson, Jörgen, Svensson, Torsten, Öberg, PerOla (1997), "Vad blev det av den svenska korporativismen?", *Politica* årg. 29, nr.4, s. 366.

132 Hermansson, Jörgen, Svensson, Torsten, Öberg, PerOla (1997), "Vad blev det av den svenska korporativismen?", *Politica* årg. 29, nr.4, s. 366.

133 Hermansson, Jörgen, Svensson, Torsten, Öberg, PerOla (1997), "Vad blev det av den svenska korporativismen?", *Politica* årg. 29, nr.4, s. 366. Författarna kontrasterar korporativismen med det de kallar "juridisk demokrati", vilket innebär att de organiserade intressena hålls utanför beslutsfattandet.

i svensk rättsskipning genom Arbetsdomstolen och hyresnämnderna där intresseorganisationer är med och dömer.

Systemet med korporativa domstolar där politiskt närstående organisationer skipar rätt är svårt att förena med tanken på opartiska och rättvisa rättegångar. I den liberala demokratin är domare opartiska, för att få till en förutsebar och rättvis rättsskipning för den enskilde. Framför allt för den som står utanför intresseorganisationerna, och varken skyddas av arbetsgivarsidan eller arbetstagsidan i en arbetstvist, kan utfallet bli orättvist eftersom denne inte har en representant i domstolen. Likhet inför lagen, snarare än kohandel med olika intressen på bostads- och arbetsmarknaden, bör vara utgångspunkten i rättssystemet. De korporativa domstolarna är en rest från synen på förvaltningen som ett sätt att balansera olika intressen, istället för en instans som erbjuder oberoende slitning av tvister.

Att utse sina kompisar till myndighetschefer

Ett ytterligare exempel på korporativism återfinns i den svenska utnämningmakten. Utnämningmakten syftar på regeringens rätt att utse myndighetschefer för förvaltningsmyndigheter samt vissa andra höga befattningshavare i staten. Trots att svensk förvaltning är självständig och oberoende, samt att grundlagen stadgar att statliga tjänster ska fördelas efter sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet, har Timbro visat att regeringen kraftigt missbrukat utnämningmakten under perioden 2014–2020. Bland de personer som utsetts till myndighetschef under perioden och som haft politisk bakgrund dominerar socialdemokratin kraftigt.

Viktat efter myndigheternas storlek har hela 90 procent av de tillsatta myndighetschefer som haft politisk färg varit socialdemokrater.¹³⁴

Ett exempel är Carin Jämtin, som i april 2017 slutade som Socialdemokraternas partisekreterare och riksdagsledamot och i maj samma år utsågs till ny generaldirektör för biståndsmyndigheten Sida. Detta trots att hon inte hade sökt tjänsten och saknade de kvalifikationer som regeringen ställt upp som krav för tillsättningen. Regeringen menade sig ha fått in 28 ansökningar till sista ansökningsdatum i oktober 2016, men utnämnde ingen ny generaldirektör när det tidigare förordnandet gick ut vid årsskiftet, utan väntade tills Jämtin avgick.¹³⁵ Sådana utnämningar utgör ett praktexempel på hur frånvaron av maktindelning möjliggjort att makten används i egen- snarare än allmänintresset.

Vem kör egentligen?

Ett annat problem kopplat till maktdelningen är ansvarsutkrävandet av offentliga makthavare. I Sverige ska en självständig förvaltning förverkliga politiken. Denna förvaltning består av personer som alla på något sätt måste hållas ansvariga för sin maktutövning, men där det i många fall saknas oberoende tillsyn och ansvarsutkrävande regelverk. Särskilt svårt blir det när ansvaret är delat mellan politik och oberoende förvaltning.

Ett exempel på svårigheterna att utkräva ansvar är regeringens hantering av coronapandemin. Regeringen var givetvis ansvarig för den svenska strategin, men hänvisade konsekvent till expertmyndigheten Folkhälsomyndigheten och arbetade mycket infor-

134 Danieli, Adam, "Enpartistaten", Timbro (2021).

135 Danieli, Adam, "Enpartistaten", Timbro (2021).

mellt med styrningen av sina myndigheter. På det sättet blir det svårt för medborgarna att utkräva ansvar.

Ett annat exempel gäller Göteborgs kommun, där Göteborgs-Posten larmade om missförhållanden för tjänstemännen i kommunen efter att kommunen hade beställt en extern granskning av arbetsmiljön. Det handlade om en tystnadskultur där de kommunanställda drog sig för att anmäla brott till sina chefer, bland annat på grund av rädsla för att de inte skulle få tillräckligt stöd av chefen. Dessutom fanns en utbredd tystnadskultur där tjänstemän inte rapporterade missförhållanden till beslutsfattarna, och medarbetare

som missbrukade sin ställning för egen eller annans vinning.¹³⁶ Svaga regelverk och en otydlig tjänstemannaroll i svenska kommuner hotar på sikt rättssäkerheten, allmänhetens förtroende och den enskildes möjlighet att få igenom sin lagstadgade rätt.

136 Göteborgs-Posten, "Rapport: Kommunchefer tystar och mörkar om hot från kriminella", 10-08-2021.

REFORMER FÖR MAKTDELNING

Reform 12: Stärk tjänstemannaansvaret.

Ansvarsutkrävande av offentliga tjänstemän har blivit en omdiskuterad fråga under den senaste mandatperioden. Flera partier har fört fram åsikten att tjänstemannaansvaret ska återinföras eller skärpas – oftast med ganska oklar innebörd.¹³⁷

Det allmänna ansvaret för fel eller försummelse av statens tjänstemän har förvisso minskat kraftigt över tid i Sverige. 1976 genomfördes en omfattande avkriminalisering där det straffrättsliga ansvaret inskränktes från att omfatta i princip alla fel som begås av statens tjänstemän till att endast aktualiseras i fall där tjänstemän i myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Dessutom avskaffades vad som i praktiken var ett nästan strikt ansvar för fel, för att ersättas med ett ansvar för sådant åsidosättande som skett av oaktksamhet eller uppsåtliga.¹³⁸

Samtidigt infördes ett kompletterande system med arbetsrättsligt disciplinansvar, exempelvis varning, avsked eller löneavdrag. Reformens övergripande tanke var att den offentliga sektorns villkor skulle närma sig den privatas, efter att antalet offentliganställda hade vuxit kraftigt och offentlig anställning inte nödvändigtvis innebar stora maktbefogenheter.¹³⁹ Reformen har dock resulterat i ett system där den enskildes skydd

successivt urholkats. Grundprinciperna har inte genomförts fullt ut, och tillsynen är bristfällig.

Att offentliga tjänstemän döms för tjänstefel är mycket ovanligt i Sverige, trots att antalet anmälningar har ökat och det straffbara området vidgats något sedan 1976. Ringa överträdelser är helt undantagna straffansvar och praxis gällande tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB är mycket restriktiv. Tolkningen av vad som utgör ett fel har varit snäv. Det ska i princip vara fråga om ett agerande i klar strid med ett etablerat handlingsmönster,¹⁴⁰ och att arbetssituationen varit ansträngd har verkat tydligt förmildrande.¹⁴¹ År 2020 väcktes 21 åtal i hela Sverige, med 12 fällande domar, utifrån drygt 8 000 anmälningar.¹⁴²

Disciplinansvaret, som infördes som komplement till det inskränkta straffansvaret, utkrävs i huvudsak genom myndighets-interna så kallade personalansvarsnämnder eller, för högre befattningshavare i staten, Statens ansvarsnämnd. Problemet är att enbart sju av tio svenska myndigheter har en sådan nämnd, och att de på många myndigheter i princip aldrig har behandlat några ärenden.¹⁴³ Insynen i nämndernas arbete är också mycket begränsad.

Vad gäller Statens ansvarsnämnd har endast en handfull ärenden under de senaste fem åren resulterat i någon åtgärd, i de flesta

¹³⁷ Se bland andra motion 2020/21:695.

¹³⁸ SOU 2022:2 s. 321.

¹³⁹ Ibid, 323 ff.

¹⁴⁰ NJA 1997 s. 368, Jfr dock NJA 2017 s. 491.

¹⁴¹ NJA 1993 s. 216.

¹⁴² SOU 2022:2 s. 334.

¹⁴³ Ibid, 299 f.

fall domare som tilldelats varningar.¹⁴⁴ Som sista upprätthållare av ansvaret har både JK och JO möjlighet att väcka åtal om tjänstefel för högre tjänstemän eller anmäla vederbörande till disciplinärt förfarande, om myndigheten anser det nödvändigt, något som också är mycket ovanligt.¹⁴⁵ I syfte att stärka tillsynen och kontrollen över att makt utövas lagenligt behöver tjänsteansvaret både skärpas och utökas. Allmänheten bör kunna förvänta sig en god och heltäckande tillsyn och att offentlig makt utövas med tydliga gränser.

För det första bör personalansvarsnämnderna formaliseras till fristående myndigheter och göras heltäckande. Att flera myndigheter inte har en personalansvarsnämnd eller utövar någon tillsyn är ett misslyckande. Vidare måste det straffbara området utvidgas till att i vissa fall omfatta mer än myndighetsutövning. Otillbörligt gynnande och annat korrupt beteende sker i dag inte nödvändigtvis vid själva myndighetsutövningen, och aktualiserar därför inte straffansvar trots att det är fråga om mycket skadliga beteenden. Tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB, som rör fel och oaktsamhet vid myndighetsutövning, måste kompletteras med ett särskilt brott som avser otillbörligt gynnande inom offentlig verksamhet. Ett sekundärt straffansvar skulle kunna införas för tjänstemissbruk, tillämpligt på den som missbrukar sin allmänna ställning till skada för det allmänna eller till vinning för den enskilde eller någon annan, utan krav på oaktsamhet. Sådana kompletterande missbruksbrott finns i såväl finsk som norsk rätt,¹⁴⁶ och skulle fånga upp exempelvis den som inom offentlig förvaltning motverkar

tillsyn, missbrukar offentliga resurser, hjälper närstående eller utför förvaltningsuppgifter på ett så oskickligt sätt att det skadar verksamheten. Avslutningsvis bör JO:s och JK:s ansvar för att väcka åtal vid tjänstefel skärpas vad gäller anställda på båda statliga och kommunala myndigheter, som medborgarens och regeringens företrädare gentemot förvaltningen.

Kommittén föreslår därför att:

- systemet med personalansvarsnämnder görs heltäckande
- ett tjänstemissbruksbrott införs, med sikte på otillbörligt gynnande även utanför myndighetsutövning
- JO:s och JK:s skyldighet att väcka åtal för tjänstefel och tjänstemissbruk vidgas

¹⁴⁴ SOU 2022:2 s. 300.

¹⁴⁵ Jfr ex.vis. JO 2021/2022 s. 81

¹⁴⁶ SOU 2022:2 s. 356 ff.

Reform 13: Inför kommunala tjänstemän.

Kommunerna står i dag för den stora majoriteten av både offentlig service och offentlig maktutövning i Sverige. RF:s bestämmelser om kommuner och regioner är mycket kortfattade, och verksamhetens struktur regleras huvudsakligen av kommunallagen. Denna innehåller dock mycket få bestämmelser om rollen som de anställda i kommunen har, trots att de har ett omfattande ansvar för både myndighetsutövning och offentlig service. I praktiken hanteras en stor del av offentliganställda i Sverige som privata rättssubjekt, en konsekvens av kommunernas historia som sockenstämmor och föreningsliknande organ.

En majoritet av svenska offentliga tjänstemän har därför en oklar rättslig ställning. RF:s kapitel om förvaltningen, med centrala stadganden om att tjänster ska tillsättas meritokratiskt och att lagstridiga föreskrifter inte får tillämpas, omfattar bara den statliga förvaltningen. Lagen om offentlig anställning, LOA, som i sin tur reglerar sådant som bedömningsgrunder vid offentliga anställningar, bisysslor, disciplinansvar, anställningsskydd, skiljande från anställning och stridsåtgärder, är inte heller tillämplig på kommunala tjänstemän.¹⁴⁷ Ett av få ansvarsutkrävande funktioner är straffansvaret för tjänstefel som stadgas i 20 kap. 1 § BrB. Det omfattar förvisso även fel och försummelse av kommunala tjänstemän, i den mån de utövar myndighetsutövning, men mot bakgrund av den begränsade regleringen och politiska styrningen av kommunerna har det ett begränsat genomslag.

Även om viss ledning kan ges av bestämmelserna för statligt anställda, är frånvaron av reglering av majoriteten av de offentliganställda ett underbetyg för rättstatligheten i Sverige. Det behöver införas en tydlig kommunal tjänstemannaroll, med regler om ansvar och anställningsskydd som står i paritet med befogenheterna och vikten av god myndighetsutövning, åtminstone i den del av den kommunala förvaltningen som utövar myndighetsutövning.

Kommittén föreslår därför att:

- RF:s reglering av kommunerna slår fast grundprinciperna även för den kommunala förvaltningen
- det införs en särskild kategori arbetstagare i svenska kommuner, kommunaltjänstemän, vars plikter och rättigheter regleras i lag

¹⁴⁷ 1 § LOA.

Reform 14: Reformera utnämningmakten.

12 kap. 5 § andra stycket RF slår fast att det vid beslut om statliga anställningar ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. I praktiken är stadgandet, som uttrycker den grundläggande ambitionen att svensk förvaltning ska vara oberoende och meritokratisk, för svagt för att skydda förvaltningen mot att regeringen utnämner politiskt närstående, i vad som i praktiken utgör ett belöningssystem med tydligt korrupta drag. Det saknas öppenhet och professionalitet i tillsättningarna av myndighetschefer, en brist som drabbar såväl det yttre som inre förtroendet för myndighetens ledning. Dagens ordning uppfyller inte kraven som ställs upp i FN:s korruptionskonvention, och skiljer ut sig internationellt.¹⁴⁸

Utnämningen av statens högsta opolitiska tjänstemän behöver reformeras för att nå målet om transparens, kompetent myndighetsledning och högt förtroende bland allmänheten. För det första behöver bestämmelserna om utnämningar 12 kap. 5 § RF kompletteras med ett krav på öppenhet enligt bestämmelser som anges i lag. Anslutande bestämmelser om offentliggörande av vakanser, öppenhet för allmänheten att söka och framtagande av kravspecifikationer bör införas i lagen om offentlig anställning. I samma grundlagsbestämmelser bör även ges möjlighet för statliga anställningar att underställas ett riksdagsutskott enligt bestämmelser i lag eller riksdagsordning.

Vidare behöver förfarandet vid utnämningar inom förvaltningen professionaliseras på ett sätt som liknar de flesta andra västländer. En permanent nämnd bör

inrättas, underställd regeringen med ansvar för professionella beredningar av utnämningar av myndighetschefer och personer i motsvarande ställning, med ett antal platser vigda åt riksdagsledamöter. Nämnden bör, i likhet med dagens domarnämnd, ges i uppdrag att föreslå en eller flera kandidater till ordinarie utnämningar för regeringen, efter att regeringen meddelat sin avsikt att tillsätta ett ämbete. Nämnden bör även ha möjlighet att uppmana kandidater att söka och att ta emot löpande intresseanmälningar. Verksamheten och sammansättningen hos nämnden bör regleras i en lag om tillsättning av högre befattningar i staten.

Avslutningsvis behöver en kontrollfunktion för regeringens utnämningar inrättas. Konstitutionsutskottet bör, genom ändringar i riksdagsordningen, få i uppdrag att utnämna ledamöter till den nya tjänstetillsättningsnämnden och mandat att besluta i vissa tillsättningsärenden. I lag om tillsättning av högre befattningar i staten bör ett krav införas på att de utnämningar som regeringen beslutar om i strid med nämndens rekommendation underställs konstitutionsutskottet.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att:

- stadgandet om saklighet i 12 kap. 5 § RF kompletteras med ett krav på öppenhet, ett tillsättningsförfarande som anges i lag och möjlighet att underställa utnämningar ett riksdagsutskott enligt bestämmelser i riksdagsordningen

¹⁴⁸ Danieli, Adam, "Enpartistaten" Timbro (2021).

- lagen om offentlig anställning kompletteras med sådana regler om öppenhet och förfarandet i processen
- en tjänstetillsättningsnämnd införs och regleras i egen lag
- konstitutionsutskottet genom bestämmelser i riksdagsordningen underställs alla utnämningar regeringen genomför i strid med tjänstetillsättningsnämndens förslag

Reform 15: Avskaffa de korporativa domstolarna.

Arbetsdomstolen är den specialdomstol i Sverige som utgör högsta instans i arbetstvister. Både individuella ärenden om anställningar och ärenden som rör kollektivavtal hamnar där, i vissa fall direkt och i vissa fall efter överklagande från tingsrätt.¹⁴⁹ Till skillnad från allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, där tvister löses av oberoende domare och i vissa fall av nämndemän, är en majoritet av domarna i Arbetsdomstolen så kallade intresseledamöter som nomineras av parterna på arbetsmarknaden. Fyra nomineras av Svenskt Näringsliv, två av SKR, en av Arbetsgivarverket, fyra av LO, två av TCO och en av Saco, enligt 3 kap. 3 § lagen om rättegångar i arbetstvister.

Till skillnad från ordinarie domare i svensk rätt, som i princip är oavsättliga, har intresseledamöter mandatperioder på tre år. De verkar parallellt i sina organisationer och är beroende av deras nominering inför varje ny mandatperiod. Ledamöterna har också enligt 6 § i instruktionen för arbetsdomstolen rätt att döma i tvister som berör de egna organisationerna, och tanken är uttryckligen att de ska företräda sina organisationers rättsuppfattning när de dömer.¹⁵⁰ En liknande struktur tillämpas i hyresfrågor, där frågorna prövas av hyresnämnden som på många sätt påminner om Arbetsdomstolen, med intresseledamöter som representerar parterna på bostadsmarknaden.

De korporativa domstolarnas förenlighet med kravet på rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen har flera gånger blivit föremål för prövning i Europadomstolen. I två mål gällande Arbetsdomstolen ansåg en oenig domstol att kravet på opartiska och oavhängiga domstolar var uppfyllda i de konkreta fallen.¹⁵¹ Intressena ansågs balanserade och ingen sida hade något intresse i utgången. Senare praxis har dock fokuserat på huruvida intresseledamöterna är förhindrade att utföra arbete i sina organisationer parallellt med att de dömer, och det är oklart om dagens ordning är förenlig med konventionen.¹⁵²

Bostadsdomstolen, med samma upplägg som Arbetsdomstolen, avskaffades i samband med att Sverige föllades i Europadomstolen.¹⁵³ Sammansättningen uppfyllde inte kraven i artikel 6. För att förhindra att hyresnämnderna ska bli fällda på samma sätt infördes en nödlösning som gör det möjligt att avgöra mål med enbart juristdomare om en motsvarande situation skulle dyka upp igen.

Korporativa domstolar är en rest från ett samhälle där staten och olika intressegrupper gjorde upp över huvudet på den enskilde. Systemet är föråldrat och bör avskaffas.

Arbetsdomstolen skulle utan större problem kunna inordnas som särskild domstol inom ramen för de allmänna domstolarna, såsom exempelvis Patent- och marknadsöverdomstolen, med möjlighet att släppa upp prejudicerade mål till HD. Expertkunskap kan inhämtas på samma sätt som i Patent- och marknadsöverdomstolen, genom expertytt-

149 Lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister 2 kap 1 §.

150 Jfr prop 1974:77 s. 38.

151 Se Stallarholmens Plåtslageri och Ventilation HB mot Sverige från 1990 och Kurt Kellerman AB mot Sverige från 2004 och SOU 2008:125 s. 422.

152 Jfr Luka mot Rumänien.

153 Langborger mot Sverige.

randen och sakkunniga. En sådan ordning, med juristdomare och sakkunniga, uppfyller såväl Europakonventionens krav på opartiska och oavhängiga domare som de på en effektiv rättskipning.

Motsvarande reform bör genomföras avseende hyresnämnderna. I och med detta slutar hyresnämnderna i princip att skilja ut sig från tingsrätterna, varför hela systemet kan avskaffas.

Därför föreslår kommittén att:

- den korporativa Arbetsdomstolen avskaffas
- hyresnämnderna avskaffas

SLUTORD

Framtida reformområden

I denna rapport har vi försökt lägga ett grunddackord för hur den liberala demokratin och författningsarbetet bör utvecklas under de kommande mandatperioderna, utifrån de områden som vi identifierat som mest angelägna att ta tag i. Det finns givetvis reformer som skulle stärka den liberala demokratin som inte har behandlats, och avslutningsvis vill vi kort blicka framåt och peka på det som fallit utanför den här rapportens syfte men som skulle kunna utredas parallellt med den stora grundlagsreform vi efterlyser.

Utvecklingen framöver

Automatiserat beslutsfattande

I takt med digitaliseringen aktualiseras frågan huruvida artificiell intelligens (AI) kan uppträda som domare eller annan beslutsfattare. Det skulle kunna skapa en större effektivitet och leda till snabbare processer, men väcker frågor om opartiskhet, förtroendet för rättsväsendet och möjligheten att utkräva ansvar. Det automatiserade beslutsfattandet kommer att behöva föregås av en omfattande översyn av det svenska rättsväsendet för att utreda om och i så fall hur AI-domare uppfyller grundlagens och Europakonventionens krav på rättvisa rättegångar. Ett exempel på automatiserat beslutsfattande som enligt JO inte uppfyllde kraven på individuell prövning är de begäranden om avgöranden av ärenden som enskilda skickat in till Migrationsverket.¹⁵⁴ Den typen av problematik, där

myndigheter använder sig av automatiserat beslutsfattande som inte når upp till rätts-säkerhetskraven kommer antagligen att öka mot bakgrund av den tekniska utvecklingen.

En utökad rättighetskatalog

I och med grundlagsrevisionen 2010 infördes bestämmelser om forskningens frihet i grundlagen. Bestämmelsen har dock mycket begränsat innehåll. Exakt vad som skyddas och vilka regler som hotar den akademiska friheten och som eventuellt skulle kunna lagprövas mot stadgandet är oklart. Näringsfriheten lider delvis av samma problem. Nästa stafettpinne i grundlagsarbetet är att se över vilka bestämmelser som i dag saknar konkret innehåll och diskutera hur dessa bestämmelser kan bli mer aktiva.

Se över svensk rätt mot bakgrund av Europakonventionen

Svensk rätt har präglats av ett ”lappande och lagande” när det kommer till Europakonventionen. I och med att Sverige fälls införs specialregler för att undvika det konkreta fallet, men mer omfattande reformer lyser med sin frånvaro. Ett tidigare nämnt exempel är fallet med hyresnämnderna, där en bestämmelse infördes som innebar att exakt samma situation inte skulle uppstå igen. Vidare finns praxis från Europadomstolen som gäller andra stater än Sverige men vars förenlighet med svensk rätt bör utredas. Därför borde en stor översyn av svensk rätt göras mot

¹⁵⁴ Se avsnittet om långsam handläggning.

bakgrund av Europakonventionen och Europadomstolens praxis så att uppfyllandet av konventionen säkerställs. Under 2020 gjordes en sådan översyn av Barnkonventionens överensstämmelse med svensk rätt.¹⁵⁵

Den liberala demokratin som långsiktigt projekt

Den liberala demokratin är ett långsiktigt projekt där förespråkarna hela tiden måste flytta fram sina positioner. Istället för att låsa oss i att den svenska demokratin är perfekt som den är borde vi inta en mer offensiv hållning – och vara beredda på förändring. Det kommer att uppstå nya problem i framtiden som den svenska konstitutionen måste klara av att försvara sig mot. Att hela tiden hålla liv i diskussionen om den liberala demokratin är en förutsättning för att den även i framtiden ska fungera. Med det här bidraget hoppas vi kunna fördjupa den diskussionen.

155 SOU 2020:63.

REFERENSER

Tryckta källor Offentligt tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 1941:20
SOU 1964:27
SOU 1975:75
SOU 1991:106
SOU 2008:125
SOU 2020:44
SOU 2020:63
SOU 2021:15
SOU 2021:51
SOU 2022:2

Utskottsbetänkanden

1984/85:JuU15
1988/89:JuU19
1995/96:JuU17
2017/18:KU12
2021/22:KU13

Propositioner och regeringsskrivelser

prop. 1972:132
prop. 1974:77
prop. 1978/79:195
prop. 1988/89:78
prop. 1993/94:117
prop. 2009/10:80
prop. 2021/22:229
prop. 2021/22:42

JO-berättelser och beslut

JO, diariennr: 6744-2020
JO 2021/22 s. 605
JO 2021/2022 s. 81

JK-beslut

JK, diariennr: 2021/5822

Övrigt

Riksdagens protokoll 1974:30
Ds 1997:25
Riksdagsskrivelse 2017/18:140
Dir 2020:11
Motion 2019/20:2060
Motion 2020/21:695

Litteratur

Algotsson, Karl-Göran (1987), *Medborgarrätten och regeringsformen – debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*
Axberger, Hans-Gunnar (2016),
Yttrandefrihetsgrundlagarna, 3 u
Bring, Thomas, Andersson, Simon & Diesen, Christian (2019), *Förundersökning*, 5 u
Bull, Thomas (2008), "Maktindelning i den svenska författningen?" i (red) Frändberg, Hedlund, Spaak, *Festskrift till Anders Fogelklou*
Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2013), *Regeringsformen – en kommentar*
Danelius, Hans (2012), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4 u
Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina (2012), *Regeringsformen: med kommentarer*
Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik och Pauli, Mikael (2015), *Rättegång – andra häftet*
Heinö, Andreas (2021), "Är populismen ett hot mot den liberala demokratin?" i (red.) Halla, Hovemyr och Schenström, *Vä?! Är demokratin hotad?*
Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran (2012), *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3 u
Lindblom, Per Henrik (2000), *Progressiv process*
Sannerholm, Rickard (2020), *Rättsstaten Sverige*
Svanberg, Mikael (2020), *Partierna och demokratin under författningsdebatten 1965-1980*

Thelin, Krister (2022), "Konstitution med skydd för minoriteter" i (red.) Wollstad och Ydstedt, *Vad skulle Bohman gjort*

Wagenius, Hanna (2021), "Om fördumningen av demokratibegreppet och urholkandet av våra rättigheter" i (red.) Halla, Hovemyr och Schenström, *Va?! Är demokratin hotad?*

Wejedal, Sebastian (2017), *Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*

Åhman, Karin (2011), *Normprövning – Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och Europarätten*

Åhman, Karin (2015), *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*

Tidningsartiklar och tidskrifter

Arnstedt, Felix, "Förrädisk med en överdriven tro på att staten är god – Sverige behöver en författningsdomstol", *Dagens Juridik*, 2018-10-09

Bengtsson, Bertil, "Om domstolarnas lagprövning", *SvJT* 1987 s. 229

Bergman, Fredrik, "Så kan enskildas tillgång till rättvisa förbättras", *Advokaten*, Nr 9 2017, Årgång 83

Bergman, Torbjörn, "Demokratin, statsskicket och regeringsformen" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 113, Nr 3 (2011)

Bylander, Eric, "Regeringsformens krav på alla rättegångars genomförande rättvist och inom skäligen tid", *SvJT* 2017 s. 370

Ekelöf, Per Olof, "Access to justice", *SvJT* 1981 s. 109

Företrädarna för de borgerliga ungdoms- och studentförbunden, "Hög tid för en ny grundlagsutredning", *SvD debatt*, 2019-07-28

Göteborgs-Posten, "Rapport: Kommunchefer tystar och mörkar om hot från kriminella", 2021-08-10

Hermansson, Jörgen, Svensson, Torsten, Öberg, PerOla (1997), "Vad blev det av den svenska korporativismen?", *Politica* årg. 29, nr.4

Obminska, Marta, "En ny grundlagsutredning", *SvJT* 2019 s. 671

Otter Johansson, Tormod, "Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna efter den 1 januari 2011", *SvJT* 2012 s. 828

Ottosson, Alexander, "Hur ett generellt förbud mot diskriminering i grundlagen kan utformas", *SvJT* 2019 s. 27

Sannerstedt, Anders, "Forskning om författningsreformer", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 92, Nr 4 (1989)

Södergren, Jan, "Skärpta krav på inhemsk tillämpning av Europakonventionen — förstärkt subsidiaritet", *SvJT* 2019 s. 953

Åhman, Karin, "2 kap. RF, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter — en jämförelse", *SvJT* 100 år (festschrift) s. 461

Rapporter

Borg, Henrik, "Öppet brev till grundlagsutredningens nye ordförande", Timbro (2007)

Danieli, Adam, "Enpartistaten", Timbro (2021)

Europarådet, "Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 18 to 29 January 2021", (2021)

FN, "Committee against Torture. Concluding observations on the eighth periodic report of Sweden." (2021)

Regeringskansliet, "Sweden's fifth periodic report to the UN Committee on the Rights of the Child, on the implementation of the Convention on the Rights of the Child 2007-2012", (2012)

Elektroniska källor

Centerpartiet, "En starkare liberal demokrati. Program antaget av Centerpartiets partistämma 2021" (2021). https://www.centerpartiet.se/download/18.27f60f1617d51e494bb235e/1639131715110/Program_En%20starkare%20liberal%20demokrati_Program_Partist%C3%A4mma%202021.pdf (hämtad 2022-06-13)

Centerpartiet, "En starkare liberal demokrati. Program antaget av Centerpartiets partistämma 2021" (2021). Domstolsverket, "Domstolsstatistik 2021" (2021). https://www.domstol.se/contentassets/f83c27dad1bd4361b8b3eafod47ce545/domstolsstatistik_2021.pdf (hämtad 2022-04-20)

Migrationsinfo, "Gymnasielagen underkänd av migrationsdomstolarna" (2021). <https://www.migrationsinfo.se/gymnasielagen-underkand-av-migrationsdomstolarna-vad-hander-nu/> (hämtad 2022-06-13)

Rättsfallsförteckning

Sverige

Allmän domstol

Högsta domstolen

NJA 1993 s. 216
NJÄ 1997 s. 368
NJÄ 2005 s. 462
NJÄ 2006 s. 683
NJÄ 2007 s. 584
NJÄ 2009 s. 463
NJÄ 2009 not. 70
NJÄ 2014 s. 323
NJÄ 2015 s. 374
NJÄ 2017 s. 491
NJÄ 2018 s. 103
NJÄ 2020 s. 908

Hovrätterna

Hovrätten i Västra Sverige, mål nr T 3552-20

Mark- och miljööverdomstolen

Mål nr. M 7293-20
Mål nr M 7888-19
MÖD 2021:29

Förvaltningsdomstol

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2018:46
HFD 2022 ref. 10

Kammarrätt

Kammarrätten i Göteborg mål nr 3616-21

Norge

Høyesterett
Rt-2011-1666

Övriga domstolar

Europadomstolen

Černius och Rinkevičius mot Litauen
Zustović mot Kroatien
Luka mot Rumänien
Kellerman mot Sverige
Stallarholmens Plåtslageri och Ventilation HB mot Sverige
Langborger mot Sverige
Evaldsson mot Sverige
X mot Sverige
Bouyid mot Belgien
Sporrong Lönnroth mot Sverige