

Motion till riksdagen 2020/21:3474

av **Karin Enström m.fl. (M)**

Starkare rättsstatliga principer, ett förstärkt fri- och rättighetsskydd och andra grundlagsfrågor

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att redovisa sina slutsatser senast våren 2022 och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utöka 2020 års grundlagskommittés uppdrag att stärka domstolarnas självständighet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för utnämning av justitieråd och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig samt överväga om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur skyddet för mänskliga fri- och rättigheter kan stärkas i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att överväga om fler fri- och rättigheter bör omfattas av begränsningsreglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen samt reglerna om vilandeförklaring i 2 kap. 22 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka grundlagsskyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna på så sätt att det slås fast att staten har en skyldighet att skydda enskilda från kränkningar av mänskliga fri-

och rättigheter som utförs av andra enskilda, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att förtydliga utformningen av skyddet för föreningsfriheten och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att se över möjligheten att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för alla former av våldsbejakande extremism och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att utreda och lägga fram ett förslag som innebär att ett undantag till föreningsfriheten utformas så att även kriminella sammanslutningar och gäng omfattas, samt se över regeringsformens bestämmelse om medborgarskap på så vis att en möjlighet införs att ompröva medborgarskap i de situationer som medges i folkrätten, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en äganderäts- och näringsfrihetskommision för att kartlägga hot mot och inskränkningar i äganderätten och näringsfriheten och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att överväga utformningen av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Sveriges grundlagar utgör fundamentet för vårt samhällskontrakt. Moderaterna har sedan tidigare förespråkat att en utredning borde tillsättas under innevarande mandatperiod med uppdrag att överväga en rad förstärkningar av grundlagsskyddet, såväl vad gäller individens fri- och rättighetsskydd gentemot stat och kommun som i fråga om den svenska rättsstaten och demokratin i allmänhet, särskilt mot bakgrund av det var 15 år sedan den senaste grundlagsutredningen tillsattes. En sådan utredning har vi ansett bör få som direktiv att lägga fram förslag om bland annat hur domstolarnas oberoende kan stärkas, hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas, hur enskildas fri- och rättighetsskydd kan bli mer robust samt hur grundlagsändringar kan försvåras.

Genom 2010 års grundlagsreform stärktes de svenska domstolarnas konstitutionella oberoende. Reformen beslutades i enighet mellan riksdagspartierna och skapade en solid grund för domstolarna att fullgöra sina dömande uppgifter utan påverkan från den politiska maktens önskemål och förväntningar. Efter grundlagsreformens ikraftträdande år 2011 har auktoritära partier flyttat fram sina positioner på flera håll i Europa. I Polen har de verkställande och lagstiftande organen systematiskt getts möjlighet att på politisk nivå påverka den dömande maktens sammansättning, befogenheter och funktion. En liknande utveckling där regeringar tänjer på den liberala demokratins principer går även att se i Ungern och Rumänien.

De svenska domstolarnas oberoende hotas inte direkt av auktoritära krafter i andra länder, och något överhängande nationellt hot finns inte i Sverige. Men exemplen visar vad som kan hända med ett lands domstolsväsende när landet får en politisk majoritet

som inte respekterar rättsstatens principer. Det är därför av vikt även för en demokratisk rättsstat som Sverige att ha ett regelverk som gör det så svårt som möjligt för en auktoritär regim att i en framtid ta politisk kontroll över domstolsväsendet och i synnerhet landets högsta domstolar.

Vidare innebar 2010 års grundlagsreform i flera avseenden en förstärkning av den enskildas fri- och rättighetskydd. Detta genom bland annat borttagandet av det så kallade uppenbarhetsrekvisitet, en ny bestämmelse om rättvis rättegång, tydligare regler om ersättning vid intrång i äganderätten med mera. I februari 2020 tillsattes en grundlagsutredning som ska se över ett förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (JU 2020:04 2020 års grundlagskommitté). Vi välkomnar tillsättandet av denna utredning, men det finns behov av att ytterligare stärka skyddet för de i grundlagen fastslagna mänskliga fri- och rättigheterna. Det är motiverat att fortsätta att stegvis utveckla regeringsformen. Genom denna motion vill vi därför lyfta fram några frågor, som vi anser behöver belysas inom 2020 års grundlagskommitté, frågor som inte behandlades i Grundlagsutredningens slutbetänkande (SOU 2008:125) och som inte tillgodosetts i direktiven till 2020 års grundlagskommitté.

Moderaterna ser inte att det finns någon anledning till att de grundläggande mänskliga fri- och rättigheter som läggs fast i vår egen grundlag ska spela mindre praktisk roll och därmed ha lägre status än motsvarande rättigheter i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det är och har tidigare varit vår utgångspunkt kring en översyn av regeringsformen i dessa delar.

Utredningens uppdrag löper fram till 15 februari 2023 (förutom uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten som ska redovisas senast den 15 mars 2021). Det innebär att ändringarna skulle kunna genomföras tidigast efter valet 2026. Om grundlagsändringarna i stället ska hinna träda i kraft under nästa mandatperiod behöver slutsatserna behandlas i riksdagen en första gång våren 2022. Vi menar därför att det finns skäl att korta ned utredningstiden till två år i syfte att öppna upp för möjligheten att kunna genomföra ändringarna i samband med valet år 2022.

Stärk domstolarnas självständighet

Utvecklingen vad gäller rättsstatliga principer går åt fel håll i många delar av världen. Inte minst i Europa där olika regeringar utmanar den liberala demokratins grundläggande principer.

I Sverige är den här utvecklingen inte lika påtaglig, men det finns inte tillräckligt som säger att vi skulle vara extra skyddade mot auktoritära krafter. Skyddet för domstolarnas självständighet och Lagrådets ställning bör därför utökas i syfte att säkra ett långsiktigt värnande av våra rättsstatliga principer. Därför välkomnar Moderaterna att 2020 års grundlagskommitté tillsatts, i vilken det övervägs reformer som stärker domstolarnas långsiktiga oberoende. Vi anser samtidigt att det finns behov av att utöka utredningens uppdrag och lägga till ytterligare direktiv till utredningen i syfte att säkerställa att domstolarnas självständighet stärks.

I arbetet med att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt ska utredningen se över om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras. Vi menar att utredningen bör få i uppdrag att föreslå hur ett från riksdag och regering fristående domstolsråd som till en majoritet utgörs av domare skulle kunna inrättas, vilket skulle kunna utse Domstolsverkets chef. Utredningen bör

också överväga om reguljär tillsyn över domstolarna bör utövas av domstolsrådet. Justitieombudsmannen utövar normalt extraordinär tillsyn, det vill säga tillsyn när det inte finns någon ordinarie tillsynsmyndighet att vända sig till eller den möjligheten av olika skäl är uttömd. Utredningen bör överväga om justitieombudsmannen fortsatt ska kunna utöva extraordinär tillsyn över domstolarna, även om domstolsrådet får ansvar för reguljär tillsyn. 2010 års grundlagsreform ansåg att justitiekanslern fortsatt bör kunna utöva tillsyn över domstolarna. 2020 års grundlagskommitté bör överväga om det finns anledning att ompröva den ståndpunkten mot bakgrund av att justitiekanslern är en myndighet under regeringen.

Det bör även i grundlag läggas fast hur reglerna för domarna i de högsta domstolarna ser ut, exempelvis vad gäller avskedande med mera.

Det finns även ett behov av att frikoppla domstolarnas ekonomiska beroende av regeringen genom att istället lägga anslagen för dessa under ett utskott i riksdagen. Det finns därför skäl att överväga om anslagen till Sveriges domstolar och Domarnämnden fortsättningsvis bör läggas under utgiftsområde 1 Rikets styrelse, som bereds av konstitutionsutskottet, i stället för att det som idag ligger under utgiftsområde 4 tillsammans med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och övriga delar av rättsväsendet. Därmed skulle domstolarnas centrala konstitutionella funktion tydliggöras. 2020 års grundlagskommitté bör även se över tillsynen av domstolarna för att begränsa riksdagens och regeringens makt över desamma.

Fram till grundlagsreformen år 2010 utsågs domarna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) av regeringen i ett slutet förfarande utan vare sig insyn eller extern beredning. En viktig förändring som då inträdde var att varje ny rekrytering till domstolarna ska beredas av ett oberoende organ, Domarnämnden. Nämnden inhämtar regelmässigt yttrande från domstolarna själva men det finns inte någon i lag reglerad skyldighet att höra dessa. Om regeringen överväger att till justitieråd utse någon som Domarnämnden inte har föreslagit har regeringen en lagstadgad skyldighet att först ge nämnden tillfälle att yttra sig. Någon motsvarande skyldighet att höra Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen när regeringen överväger att utse någon annan än den som domstolen eller Domarnämnden förordad finns inte.

2020 års grundlagskommitté bör även specifikt ges i uppgift att överväga att ge domstolarna en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen i fall då regeringen överväger att utse någon annan till justitieråd än en person som respektive domstol förordad (försåvitt inte den person som regeringen överväger att utse har förts fram av Domarnämnden och berörd domstol har yttrat sig om personen till Domarnämnden).

De åtgärder för att förändra personsammansättningen i högsta domstolar som i vår nära omvärld främst kommit till användning har varit sänkning av pensionsålder, införande av nya behörighetskriterier och den verkställande maktens vägran att utnämna föreslagna ledamöter.

Konkret har det handlat om att sänka den ålder då domare är skyldiga att gå i pension, för att bli av med alla domare som är äldre än så. Både Polens och Ungerns nuvarande regeringar stöds som bekant av en majoritet i respektive parlament. Även i Sverige är det möjligt att en framtida regering saknar respekt för rättsstatens principer, men har stöd av en majoritet i riksdagen. Den kan i så fall använda denna majoritet till att ändra pensionsregler som framgår av vanlig lag.

För att göra skyddet för domarna i de högsta instanserna så heltäckande som möjligt och för att försvåra politiskt motiverade tvångspensioneringar välkomnar vi att 2020 års

grundlagskommitté nu har i uppdrag att överväga en grundlagsfäst reglering om pensionsåldern för justitieråd och andra domare. Om staten framöver vill möjliggöra för justitieråd att stanna kvar i tjänsten längre upp i åren kan en högre pensionsålder bestämmas i vanlig lag.

Statens ansvarsnämnd beslutar idag i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare. Statens ansvarsnämnd är dock en myndighet under regeringen. För att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas självständighet bör därför en ordning övervägas av 2020 års grundlagskommitté som innebär att beslut om avskedande m.m. fattas av ett organ som inte lyder under regeringen.

Principen om domstolarnas självständighet gentemot den politiska makten är av central betydelse i en rättsstat. Principen kommer till uttryck i 11 kap. 3 § regeringsformen, där det står att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

På senare tid har det visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad grundlagsstadgandet kan ge intryck av. När Gotlands tingsrätt lade ut domstolens uppsproslistor på sin hemsida fick den ett föreläggande av Datainspektionen, som ansåg att förfarandet stod i strid med bestämmelser i personuppgiftslagen. Högsta förvaltningsdomstolen gav i mål 6894–13. Datainspektionen rätt och menade att domstolarnas självständighet inte omfattar sådana beslut som en domstol fattar i den egna verksamheten avseende domstolens administration.

Eftersom det skulle kunna uppfattas som att det föreligger en diskrepans mellan Högsta förvaltningsdomstolens beslut och ordalydelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen finns det anledning att 2020 års grundlagskommitté ser över om regeringsformen bör förtydligas så att det klargörs hur självständiga domstolarna är i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.

Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning ska stärkas

Det finns behov av ett tydligare system för att kontrollera om en viss bestämmelse i lag eller annan författning strider mot grundlagen. Moderaterna vill att 2020 års grundlagskommitté särskilt ser på två möjligheter för att åstadkomma detta: dels genom att stärka Lagrådets ställning (förhandskontroll), dels genom att införa en möjlighet att i vanlig domstol få fastställt att en viss lagbestämmelse strider mot grundlagen eller Europakonventionen, utan att frågan aktualiseras i ett konkret fall (efterhandskontroll).

Ytterst är lagstiftningen riksdagens ansvar, och väljarna kan utöva sin kontroll av lagstiftaren i allmänna val. Men andra förstärkningar bör övervägas. En möjlighet är att införa krav på förnyad lagrådsgranskning när ny lagstiftning har avstyrkts av Lagrådet och regeringen återkommer med ett reviderat lagförslag. Krav på kvalificerad majoritet i riksdagen bör övervägas, när en lag behandlas vilken av Lagrådet angetts vara oförenlig med grundlagarna, Europakonventionen eller rättssäkerhetens krav. Därtill bör det övervägas huruvida Lagrådets särställning kan tydliggöras genom att bestämmelserna om Lagrådet ges en ny placering i ett eget kapitel i regeringsformen samt överväga om det bör införas en möjlighet för domstolar att pröva en lagbestämmelses förenlighet med högre normer, även om det inte sker inom ramen för ett konkret fall, så kallad abstrakt normprövning.

Stärkande av skyddet för fri- och rättigheter i grundlagen

Moderaterna vill att flera av rättigheterna i regeringsformen stärks eller kompletteras samt att vissa nya rättigheter införs. Därför vill vi att 2020 års grundlagskommitté ges i uppdrag se över möjligheterna att införa en rätt till skadestånd när staten har överträtt en enskilds fri- och rättigheter i regeringsformen. Vi vill också att staten i ett skadeståndsmål som rör mänskliga fri- och rättigheter i regeringsformen ska betala sina egna rättegångskostnader även om staten vinner målet, om den enskilde haft skälig anledning att få sitt fall prövat. Det bör även utredas om en rätt till domstolsprövning och hur ett skydd mot dubbel lagföring kan införas i regeringsformen som motsvarar sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, rättighetsstadgan.

Alla i regeringsformen garanterade mänskliga fri- och rättigheter åtnjuter inte samma skydd mot rättighetsbegränsande lagstiftning. Skyddet för äganderätten och näringsfriheten är till exempel svagare än skyddet för sådana mänskliga fri- och rättigheter som yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna, eftersom de båda förstnämnda inte omfattas av de begränsningsregler som framgår av 2 kap. 21 § regeringsformen och inte heller av reglerna om vilandeförklaring i 2 kap. 22 § regeringsformen. 2 kap. 21 § regeringsformen stadgar att begränsningar av ett antal fri- och rättigheter endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vi menar att det finns skäl att överväga om fler mänskliga fri- och rättigheter, till exempel äganderätten och näringsfriheten, borde omfattas av begränsningsreglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen och reglerna om vilandeförklaring i 2 kap. 22 § regeringsformen. Mycket talar för att grundlagens skydd mot rättighetsinskränkningar borde vara lika starkt, oavsett vilken mänsklig fri- och rättighet det gäller, men en analys behöver göras rättighet för rättighet för att ge underlag för en bedömning av om det finns sakliga skäl att ge vissa rättigheter ett starkare skydd än andra.

Rätten att äga är en hörnsten i ett fritt samhälle. Utan enskild äganderätt kan inte ett fritt och demokratiskt samhälle existera. Det är den entydiga slutsatsen från Central- och Östeuropas frigörelse från det socialistiska förtrycket. Enskilt ägande möjliggör den frihet från staten som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Eget ägande lägger grunden till frihet, trygghet och ansvar. Om äganderätten skulle omfattas av begränsningsreglerna skulle en inskränkning i den enskildes äganderätt endast få göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare skulle en begränsning aldrig få gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningar skulle heller inte få göras på grund av politisk eller annan åskådning eller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det framstår som rimligt och motiverat att överväga en sådan ordning inom ramen för 2020 års grundlagskommitté.

Föreningsfriheten

Frågan om skyddet för föreningsfriheten – alltså rätten att vara medlem i eller stå utanför en förening – har diskuterats länge. Regeringsformens 2 kap. 1 § stadgar att var och

en gentemot det allmänna är tillförsäkrad föreningsfrihet, det vill säga frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Som framgår av ordalydelsen skyddas enbart den ena aspekten av föreningsfrihet, nämligen rätten att organisera sig. Rätten att stå utanför en organisation – den så kallade negativa föreningsfriheten – skyddas inte.

Europakonventionen innehåller också en bestämmelse om föreningsfrihet, och den täcker även den negativa föreningsfriheten. Eftersom Europakonventionen är svensk lag sedan 1995 finns därmed ett skydd för den negativa föreningsfriheten som omfattar människor även i vårt land. Med tanke på det omfattande svenska föreningslivet och den svenska föreningskulturen framstår det dock som egendomligt att inte båda formerna av föreningsfrihet har ett uttryckligt skydd i regeringsformen. Det är av stor betydelse att enskilda fritt får organisera sig, men det är också en viktig rättighet att inte bli tvingad in i organisationer som står för värderingar eller driver ståndpunkter som man inte delar, oavsett om tvånget utövas direkt genom till exempel lagstiftning eller indirekt genom att det i praktiken är förknippat med sådana negativa konsekvenser att stå utanför att den enskilde egentligen inte har något val.

Kravet på skydd för den negativa föreningsfriheten har som bekant ofta drivits med tanke på rätten för arbetstagare att stå utanför fackliga organisationer, eller för den delen rätten för företagare att stå utanför arbetsgivarorganisationer, utan att drabbas av sanktioner eller missgynnas på andra sätt. Därmed har det kommit att bli en låsning i frågan utifrån ideologiska och maktpolitiska utgångspunkter. Vi menar att det är dags att göra upp med sådana föråldrade förhållningssätt. Föreningslivet är en viktig del av det svenska samhällslivet och den demokratiska infrastrukturen. Både rätten att vara medlem i och rätten att stå utanför en förening förtjänar därmed skydd också i svensk grundlag. Även vad gäller förhållandena på svensk arbetsmarknad erkänns redan såväl den positiva som den negativa föreningsfriheten genom Europakonventionen, som alltså är svensk lag. Detta har också bekräftats i flera rättsfall i Europadomstolen såväl som i våra nationella domstolar. Inom 2020 års grundlagskommitté bör alltså utformningen av skyddet för föreningsfriheten övervägas, inte minst i ljuset av det skydd som redan ges genom Europakonventionen.

Extremism, gängkriminalitet och medborgarskap

Det finns skäl för demokratin att rusta upp när den angrips av grupper som vill påverka med våld och hot. Det handlar både om att skydda de enskilda människor som drabbas av angreppen, och att skydda alla andra. Extremisterna skapar otrygghet och göder misstro samtidigt som de kriminella gängen ägnar sig åt en systemhotande brottslighet.

Det pågår för närvarande ett arbete i 2020 års grundlagskommitté för att se över om deltagande i terroristorganisationers verksamhet ska kriminaliseras. I direktivet till grundlagsutredningen anges att utredningen ska göra en analys av innebörden och omfattningen av de möjligheter som finns enligt gällande rätt att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, samt bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar. Det finns dock anledning att bredda utredningens uppdrag.

Det finns tre extremistiska inriktningar i Sverige, farliga var och en på sitt sätt. Vänsterextremismens brutalitet visades under upploppen år 2017 i Hamburg, högerextremister har begått mord och andra våldsdåd i vårt land och militanta islamister har

gjort sig skyldiga till grymma dåd i flera städer runtom i världen och Europa, däribland i Stockholm. Ett förbud kommer förstås inte lösa alla problem med växande extremism i Sverige. Men det skulle markera var demokratin drar gränsen, det skulle försvåra för våldsbejakande organisationer att driva sin verksamhet och det skulle göra det möjligt att straffa dem som med hot och våld undergräver vårt fria och öppna samhälle. Mot bakgrund av detta anser vi att utredningens direktiv avseende huruvida det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör omformuleras och utvidgas. Direktiven att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör i stället ta sikte på att träffa våldsbejakande organisationer, det vill säga inte bara terrorism utan all form av våldsbejakande extremism.

Med hänsyn till den samhällsfara som de kriminella gängerna i Sverige numera representerar finns anledning att även inkludera deltagande i ett kriminellt gäng i en framtida begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Föreningsfrihetens syfte har aldrig varit att skydda kriminellas rätt att organisera sig. Det finns därför anledning att 2020 års grundlagskommitté omedelbart ges ett kompletterande uppdrag att även utreda och lägga fram ett förslag som innebär att ett undantag till föreningsfriheten utformas, så att även kriminella sammanslutningar och gäng omfattas.

Därtill har Moderaterna lyft frågan om svenska medborgare, som döms för exempelvis terrorbrott, också bör kunna bli av med sina svenska medborgarskap. Det är inte möjligt i dag, utan det förutsätter ändringar av både grundlag och vanlig lag. De internationella konventioner om medborgarskap, som Sverige skrivit under, medger återkallelse i två specifika situationer. Dels om någon fått sitt medborgarskap genom att lämna felaktiga uppgifter. Dels om en person har tagit värvning i annan stats tjänst eller begått allvarliga brott mot staten. I det senare fallet gäller ett ovillkorligt krav på att ett återkallat medborgarskap inte får leda till statslöshet.

Vi riskerar att undergräva medborgarskapets värde och skapa misstro mot rättsordningen om det inte i efterhand går att ingripa mot ett medborgarskap som grundas på felaktiga eller bedrägliga uppgifter. Samma sak kan sägas om situationen att en person begår grova brott som terrorism, utan att det ytterst finns möjlighet att ingripa mot medborgarskapet i sig.

Vi anser därför vi att det finns anledning att se över möjligheterna att ompröva medborgarskapet i de situationer som medges i folkrätten, det vill säga vid lämnande av oriktiga uppgifter i samband med medborgarskapsförvärv respektive vid grova brott mot staten, såsom exempelvis terrorbrott. Även detta anser vi att 2020 års grundlagskommitté bör få i kompletterande uppdrag att se över.

En äganderätts- och näringsfrihetskommision

Äganderätten och näringsfriheten är grundläggande beståndsdelar i ett fritt samhälle och är även oundgängliga förutsättningar för välstånd och utveckling. Äganderätten har ett visst grundlagsskydd genom bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen, medan näringsfriheten i viss mån skyddas genom 2 kap. 17 § regeringsformen.

Det är, som framgår ovan, lättare att inskränka äganderätten och näringsfriheten än vissa andra fri- och rättigheter i och med att begränsningsreglerna och reglerna om vilandeförklaring inte är tillämpliga på äganderätten och näringsfriheten. Den begränsning som finns i 2 kap. 15 § och 2 kap. 17 § regeringsformen är att de båda rättigheterna

enbart får inskränkas för att tillgodose angelägna allmänna intressen, men man behöver till exempel inte göra någon sådan proportionalitetsbedömning som begränsningsreglerna kräver (begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den).

I praktiken får det anses vara oklart vad som krävs för att ett intresse ska anses vara angeläget och allmänt. Det tycks i hög grad vara upp till den politiska församling eller myndighet som vill tvångsinlösa, eller inskränka rådigheten över, viss privat egendom att efter fritt skön avgöra vad som är ett angeläget allmänt intresse. En särskild fråga gäller gränsdragningen mellan allmänna och privata intressen, exempelvis när en kommun inom ramen för ett planärende vill låta överföra en fastighet från en privatperson till en kommersiell aktör.

Även inom jord- och skogsbruket aktualiseras ofta äganderätsfrågor mot bakgrund både av offentliga myndigheters ingripanden med hänvisning till miljö- och bevarandepunkter och av att offentliga eller privata aktörer vill ha tillgång till jordbruks- eller skogsmark för att exempelvis bygga vägar och järnvägar, sätta upp mobilmaster eller bygga vindkraftverk.

Det här är några exempel på situationer då frågor om äganderättens och näringsfrihetens ställning i dagens Sverige aktualiseras. Olika intressen och principer måste alltid vägas mot varandra om de kommer i konflikt när konkreta fall ska avgöras. Men mycket talar för att äganderätten och näringsfriheten får stå tillbaka i alltför hög grad idag. Mot bakgrund av äganderättens och näringsfrihetens grundläggande betydelse för ett fritt och välmående samhälle framstår det därför som angeläget att nu göra en omfattande kartläggning av hot mot och inskränkningar i äganderätten och näringsfriheten i dagens Sverige. Hur tillämpas rekvisitet angeläget allmänt intresse? Hur vanligt är det med expropriation och andra liknande intrång, vilka skäl anförs och vilka skäl godtas? Vilka andra åtgärder hotar äganderätten och näringsfriheten? Vilka av hoten beror på utformningen av lagstiftning och andra regler och vilka hot beror på hur myndigheterna och domstolarna tillämpar reglerna? Hur väl fungerar i praktiken de ersättningsregler som är kopplade till äganderätten i grundlag och vanlig lag? Det är några av de betydelsefulla frågorna som bör besvaras.

I konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU27 Fri- och rättigheter, m.m. riktar utskottet ett tillkännagivande till regeringen där man uppmanar regeringen att bilda en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över och stärka det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Detta står vi bakom men anser att ytterligare åtgärder krävs för att stärka äganderätten och näringsfriheten. Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en äganderäts- och näringsfrihetskommision som får i uppgift att brett och djupt kartlägga och analysera situationen. När den har avslutat sitt arbete blir nästa steg att överväga vilka åtgärder som behövs för att förstärka skyddet för äganderätten och näringsfriheten.

Diskrimineringsförbudet

I 2 kap. 12 § regeringsformen stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Denna formulering kan jämföras med 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567). Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller

uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Den centrala skillnaden mellan dessa båda bestämmelser är att den förstnämnda uttryckligen säger att diskrimineringskyddet enbart gäller den som tillhör en minoritet, medan den begränsningen inte finns i diskrimineringslagen. Även den som i till exempel etniskt hänseende tillhör majoritetsbefolkningen, den som vad avser sexuell läggning tillhör majoriteten genom att vara heterosexuell och den som tillhör Sveriges största religiösa samfund Svenska kyrkan kan alltså utsättas för diskriminering på etnisk, sexuell respektive religiös grund i diskrimineringslagens mening – men vederbörande omfattas alltså inte av diskrimineringsförbudet i regeringsformen.

Självklart är det angeläget att ha ett starkt skydd för personer som i något avseende tillhör en minoritet, eftersom diskriminering inte sällan innebär att en majoritet på ett orättfärdigt sätt tar sig rätten att göra något på en minoritets bekostnad. Samtidigt är det viktigt att se vad det är som typiskt sett gör att diskriminering är orättfärdigt: att en individ blir behandlad annorlunda – dvs. sämre – på grund av en egenskap som individen inte själv har kunnat påverka. Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder är givna omständigheter som individen har att förhålla sig till, men inte kan ändra på (annat än i några få undantagsfall), och därför uppfattar vi det som orättfärdigt att hålla faktorer av det slaget mot en individ som något negativt. Men det blir inte mindre orättfärdigt att särbehandla en individ utifrån exempelvis hans eller hennes kön eller etnicitet bara för att han eller hon tillhör en majoritet i det aktuella hänseendet. Särbehandlingen bygger likafullt på en omständighet som individen inte har kunnat påverka.

Därmed har diskrimineringslagen en rimligare och rättvisare utgångspunkt än regeringsformen, när det gäller avgränsningen av diskrimineringskyddet. Vi anser därför att utformningen av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § regeringsformen bör övervägas inom ramen för 2020 års grundlagskommitté. Då skulle man även kunna överväga om ytterligare diskrimineringsgrunder bör införas i regeringsformen. Diskrimineringslagen innehåller, som framgår ovan, fler grunder än regeringsformen. Exempelvis menar vi att utredningen bör se över införandet av ett förbud mot diskriminering på grund av politisk åsikt motsvarande det som finns i artikel 14 i Europakonventionen, i regeringsformen.

Karin Enström (M)

Marta Obminska (M)

Erik Ottoson (M)

Ida Drougge (M)

Lars Jilmstad (M)