

YTTRANDE

Sieps Dnr 25/0014
Stockholm den 2025-03-24

Justitiedepartementet
Diariennr: Ju2025/00072

SOU 2025:2 Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) har anmodats att yttra sig över rubricerat ärende. Remissvaret berör enbart EU- och Europarättsliga spörsmål av relevans för förslagen i utredningen. I den följande framställningen berörs två aspekter. Den ena är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01) (rättighetsstadgan) tillämplighet i en nationell kontext. Den andra är unionsmedborgares rättigheter och principen om icke-diskriminering.

EU:s rättighetsstadgas tillämplighet

Rättighetsstadgan utgör en del av EU:s primärrätt och har samma rättsliga status som EU-fördragen.¹ Det konstateras på flera ställen i utredningen att i den mån stadgan föreskriver fri- och rättigheter som återfinns i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR) ska de ha samma innebörd och räckvidd som konventionen.² Det hindrar dock inte att unionsrätten kan ge ett mer vidsträckt skydd.

Det bör dock inledningsvis konstateras att EU:s rättighetsstadga och EKMR inte har samma ställning i svensk rätt. EKMR är inkorporerad i svensk lag genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I likhet med det som konstateras i utredningen utgör konventionen därmed svensk rätt och kan tillämpas direkt av domstolar och förvaltningsmyndigheter. EU:s rättighetsstadga har däremot en annan relation till nationell rätt. Detta är en diskussion som delvis återfinns i avsnitt 3.4 i utredningen men som bör belysas ytterligare.

¹ Se art. 6(1) fördraget om Europeiska unionen (FEU).

² Se art. 52(3) rättighetsstadgan.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

När EU-rätten är tillämplig har den företräde framför alla former av nationell rätt.³ Däremot är stadgans tillämplighet begränsad till när medlemsstaterna implementerar unionsrätten.⁴ Att avgöra gränserna för stadgans tillämplighet är en komplicerad uppgift.

Det följer av EU-domstolens rättspraxis att medlemsstaterna är skyldiga att beakta EU-stadgan när de tillämpar eller tolkar EU-rätten i vid bemärkelse. Domstolen har fastslagit att det inte kan förekomma situationer där unionsrätten är tillämplig utan stadgan är tillämplig. Medlemsstaterna är därtill bundna av de grundläggande rättigheterna i stadgan när de tillämpar nationella processrättsliga och straffrättsliga bestämmelser i anslutning till nationell rätt som implementerar EU-rätten.⁵ Domstolen har också uttalat att när en medlemsstat vidtar åtgärder med eget utrymme för skönsmässig bedömning, som den tilldelats genom unionsrätten, är stadgan tillämplig.⁶

Det saknas en diskussion i utredningen om den EU-rättsliga principen om tilldelade befogenheter. Enligt art. 5(2) FEU ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Till skillnad från fördragen tillför inte stadgan unionen någon befogenhet.⁷

Sammanfattningsvis har stadgan en vidsträckt tillämpbarhet men måste alltid stödja sig på en grund i EU-rätten. Med andra ord kan inte en nationell domstol eller myndighet enskilt basera ett beslut på en bestämmelse i stadgan. Det går därför inte att likställa en bestämmelse i EKMR med en bestämmelse i stadgan utan att först identifiera huruvida EU-rätten överhuvudtaget är tillämplig.

Utredningen redogör för vilka bestämmelser som kan aktualiseras i stadgan utan att först klargöra huruvida EU-rätten är tillämplig på området. Ett sådant exempel är avsnitt 5.3.2 gällande EU:s rättighetsstadga och aborträtten där en hänvisning bland annat görs till stadgans art. 35 om hälsoskydd. Med hänsyn till principen om tillämpade befogenheter bör det här föras en diskussion om EU:s begränsade befogenheter på sjukvårdsområdet som enbart innebär en kompletterande, stödjande eller korrigerande befogenhet enligt art. 6(a) Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF). Det är därför osäkert om stadgans art. 35 kan vara tillämplig på nationell abortlagstiftning.

³ Se bland annat mål 6–64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, EU:C:1964:66; mål 26–62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, EU:C:1963:1 och mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, EU:C:1970:114.

⁴ Se art. 51(1) rättighetsstadgan.

⁵ Mål C-617/10 *Åklagaren mot Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

⁶ De förenade målen C-411/10 och C-493/10 *N.S mot Secretary of State for the Home Department och M. E. m.fl. mot Refugee Applications Commissioner och Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2011:865, punkt 68.

⁷ Se art. 6(1) FEU och art. 51(2) rättighetsstadgan.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Icke-diskriminering och unionsmedborgares rättigheter

Under avsnitt 10.2 om möjligheten att göra särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare här i riket föreslås det att det i 2 kap. 25 § första stycket regeringsformen (2011:109) (RF) ska läggas till två bestämmelser som innebär att det för andra än svenska medborgare här i riket får göras särskilda begränsningar genom lag i fråga om rätten till domstolsprövning och rätten att avbryta en graviditet.

Här bör det konstateras att en grundläggande princip inom EU-rätten är icke-diskrimineringsprincipen reglerad i art. 18 FEUF. Varje form av diskriminering grundad på nationalitetsskäl är förbjuden inom fördragens tillämpningsområde.⁸ Det innebär att fysiska och juridiska personer från en annan medlemsstat ska behandlas på samma sätt som det egna landets medborgare eller juridiska personer. Fördragens tillämpningsområdet ska i denna bemärkelse tolkas vidsträckt.⁹

Art. 18 FEUF är av extra vikt men hänsyn till den fria rörligheten inom unionen som skyddas av fördragen. Ett sådant exempel är art. 21 FEUF om varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. En fysisk eller juridisk person som utnyttjar den fria rörligheten som skyddas i fördragen kan inte diskrimineras på grund av sin nationalitet i Sverige. Detta måste tas i beaktandet vid utformandet av bestämmelsen i 2 kap. 25 § första stycket RF.

Härtill bör utredningen även ha uppmärksammat Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård. Direktivet föreskriver att EU-medborgare har rätt att söka medicinsk behandling i ett annat medlemsland och har sedan rätt till ersättning som om behandlingen utförts i hemlandet. Därtill ska patienter från andra EU-länder behandlas på samma villkor som lokala patienter.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Anna Horn har varit föredragande.



Göran von Sydow
Direktör

⁸ Se här Mål C-85/96, *María Martínez Sala mot Freistaat Bayern*, EU:C:1998:217, punkt 54–56.

⁹ Mål C-29/95, *Eckehard Pastoors och Trans-Cap GmbH mot Belgische Staat*, EU:C:1997:28, punkt 13–18 och Mål C-28/04, *Tod's SpA och Tod's France SARL mot Heyraud SA*, EU:C:2005:418, punkt 20–27.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.