

# ALLT ÄR INTE VAD DET SYNES VARA – NÅGOT OM RÄTTSLIGA STRUKTURER, FORSKARENS BLICK OCH DEN SVENSKA RÄTTSSTATENS SKÖRA VÄV

av Jaan Paju\*

Professor i statsrätt vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

---

Artikeln belyser hur nutida rättsutveckling kräver en förståelse av juridiken som ett system som består av lager på lager där nationell rätt har att samverka med unionsrätt, EKMR, internationella konventioner och överordnade principer. Genom personuppgifts- och yttrandefrihetsfrågor illustreras hur europeisk praxis i ökande grad nu omformar den svenska förståelsen av yttrandefriheten. Vidare diskuteras hur EU-domstolens skiftande tolkningar av unionsmedborgarskapet kan skapa rättslig osäkerhet och påverka tilliten till dömande makt, något som nu sker i USA. I detta sammanhang diskuteras hur brister i den svenska lagstiftningskedjan, såsom snäva direktiv, korta remisstider och begränsad hänsyn till Lagrådets kritik, kan riskera att försvaga den inhemska tilliten till den lagstiftande makten. Artikeln framhåller här behovet av empiriska studier för att klargöra om dessa tendenser är temporära eller strukturella. Sammanfattningsvis framträder en rättsordning där allt är inte vad det synes vara och där rättsvetenskaplig analys är och förblir central för att synliggöra den komplexa och ofta motstridiga systematik som ger juridiken sitt sammanhang.

---

## 1. Inledning

Allt är inte vad det synes vara... Det är ett uttryck som kan uppfattas som lätt trivialt, något man himlar med ögonen över för att därefter låta passera. Men för min del har detta uttryck varit en ständig följeslagare i min forskning. För juridiken handlar inte om hur något är avfattet. Juridiken handlar istället om sammanhanget, om strukturerna, om de olika samverkande rättsliga skikten som gömmer sig bakom de avfattade paragraferna.

Om man tittar närmare på den forskning som jag bedrivit kan den tyckas verka spretig. Den rör EU:s förordning 883/2004 som samordnar medlems-

---

\* Artikeln återger författarens installationsföreläsning som professor i statsrätt vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet den 1 oktober 2025.

staternas socialförsäkringssystem.<sup>1</sup> Den rör unionsmedborgarskapet.<sup>2</sup> Det nordiska samarbetet.<sup>3</sup> Relationen mellan EU och EES.<sup>4</sup> EU:s rättighetsstadga och rätten till social välfärd.<sup>5</sup> Svensk grundlagstolkning.<sup>6</sup> Den svenska lagstiftningsprocessen.<sup>7</sup> Rätten till privatliv.<sup>8</sup> En brokig katalog. En katalog över någon som inte riktigt kan bestämma sig.

Men... allt är inte vad det synes vara. Det rör sig om en forskargärning som initialt förvisso framstår som ett lapptäcke men som visar sig, när man följer trådarna, vara en väv som brer ut sig både vertikalt och horisontellt. Vertikalt då nationell rätt allt oftare måste förstås i skikt – lag, grundlag, unionsrätt, konventionsrätt – där varje lager sätter ramar för nästa. Horisontellt i betydelsen att rättsområden inte lever separata liv utan påverkar varandra genom principer som proportionalitet, likabehandling, effektivitet och rättssäkerhet. Den skenbara spretigheten döljer ett tydligt mönster: en forskning som kretsar kring hur de rättsliga ramarna – särskilt de europarättsliga – påverkar och formar den svenska rätten. Det rör sig om olika infallsvinklar på de underliggande rättsliga strukturerna. För juridik handlar inte om enskilda lagar eller lagrum, det handlar om systematik och strukturer som ger juridiken sitt sammanhang. Det är där, i vävens knutpunkter, som rättens verkliga innehåll blir synligt – och det är där min forskning återfinns.

- 
- <sup>1</sup> *Suveränitetserosion?, Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Ragulka, Stockholm, 2015, *The European Union and Social Security Law*, Hart Publishing, Oxford, 2017, *A bridge too far – on the misunderstandings of the nature of social security benefits: A v. Latvijas Republikas Veselības ministrija*, Common Market Law Review, nr 4, 2022.
  - <sup>2</sup> *Union Citizenship and Access to Social Security*, i Dora Kostakoupoulo & Daniel Thym (red.), Research Handbook on European Union Citizenship Law, Edward Elgar, 2022, *The Times They Are A-Changing – Some Thoughts on the Spirit of Social Security in the Light of the CJEU Case Law on Migrating Economically Inactive Union Citizens*, i Paul Schoukens, et al (red.), Liber Amicorum Danny Pieters – Durven out of the box denken, OLV Press, 2022.
  - <sup>3</sup> Katarina Hyllén-Cavallius & Jaan Paju (red.), *Free Movement of Persons in the Nordic States: EU Law, EEA Law, and Regional Cooperation*, Hart Publishing, 2023.
  - <sup>4</sup> *A Comparative View of the Comprehensive Sickness Insurance Condition for Residence in Article 7 of Directive 2004/38* (sammförfattad med Christian Franklin, Margrét Einarsdóttir & Georges Baur), Nordic Journal of European Law Issue, No 2, 2025.
  - <sup>5</sup> *The Charter and Social Security Rights: Time to Stand and Deliver?*, *European Journal of Social Security*, Nr 1, 2022.
  - <sup>6</sup> *A Constitutional Right to Social Security? – A Scattered Picture*, i Jane Reichel et al. (red.), Constitutional Social Rights, Swedish and Korean Perspectives, Stockholm University Press äep.
  - <sup>7</sup> *Easy Come, Easy Go? – The Government Commissions of Inquiry as a Possible Additional Ex-ante Guarantor of Constitutional Compliance*, Scandinavian Studies in Law, 2024.
  - <sup>8</sup> *Digitala personlighetstjänster – något om skyddet för personuppgifter utifrån ett konstitutionellt perspektiv*, FT 2023, s. 437.

## 2. Från enskilda paragrafer till rättslig väv

När jag började läsa juridik i Uppsala i slutet på förra århundradet, på 1990-talet, var bilden en annan. Utgångspunkten var nationell och sluten: rättens ramar återfanns inom lagbokens pärmar. Det internationella betraktades som något vid sidan av: intressant, men inte nödvändigt. Det fanns givetvis undantag, men de bekräftade huvudregeln att svensk rätt var svensk.

Man lärde sig analysera svensk lag som om den levde i sin egen lilla värld. Man slog upp lagtexten, läste förarbetena, kollade på sin höjd upp ett prejudikat från Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Och så var man hemma. Metoden var tydlig: ordalydelse, systematik, syfte, allt inom det nationella rättsliga ramverket.

Men det håller inte längre. Den metod som fungerade i en mer homogen rättsordning räcker inte till när normsystemen korsbefruktar varandra. I dag är snart sagt varje regel inplacerad i en större rättslig väv. De svenska lagarna påverkas av unionsrätten, av nordiska samarbetsavtal, av Europakonventionen och av olika internationella avtal. Och ibland påverkas den svenska rätten av allt detta på en och samma gång. Man kan tala om en systeminteraktion där normer möts, överlappar och ibland kolliderar, och där lösningen inte ligger i en enda text utan i avvägningen mellan flera.

Tänk på miljöretten: svenska regler om vatten- eller luftkvalitet är aldrig bara svenska. De är sprungna ur unionsrätten – direktiv, förordningar och EU-domstolens rättspraxis – som i sin tur är kopplad till internationella konventioner och standarder. Tillsynsbeslut och tillståndprocesser blir därför övningar i att läsa flera rättsliga lager samtidigt: vad kräver EU-minimivån, vad har Sverige åtagit sig internationellt, och hur harmoniseras detta med nationella mål? Tänk på familjerätten där barnkonventionen gjort sitt intåg. Det som tidigare var en fråga om föräldrabalkens ordalydelse kompletteras nu av principer om barnets bästa och effektiva rättigheter. Principer som inte enkom är sprungna ur svensk mylla.

Därför måste man alltid fråga sig: vilka andra nivåer påverkar? Vilka andra normsystem spelar in? Finns det överordnade principer som styr tolkningen? Vilket handlingsutrymme lämnar unionsrätten och vilka krav ställer konventionsrätten på rättssäkerhet och effektivt rättighetsskydd? Den moderna juristens metod är därför en medvetenhet om en komplex normhierarki där en förståelse av rättslig systeminteraktion utgör kompassen.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Om de metodologiska utmaningarna i en alltmer komplex verklighet, se Maria Nääv & Mauro Zamboni (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur 2025.

### 3. Från yttrandefrihet till personlig integritet

Låt mig ge ett konkret exempel som jag beforskat.<sup>10</sup> När man söker efter en persons telefonnummer eller adress på nätet hos Eniro.se eller Hitta.se eller MrKoll.se får man veta betydligt mycket mer än vad man efterfrågat. Söktjänsterna paketerar och sammanställer, genom en i det närmaste digital dammsugning av myndigheters allmänna handlingar alla möjliga och omöjliga uppgifter utöver adressen, den som man sökte efter: inkomst av tjänst, fastighetsbestånd, familjeförhållanden, bilnehav, brott och straff etc. Det rör sig om en nästintill heltäckande bild av en individs privat och yrkesliv. Man blir nyfiken i en strut vare sig man vill det eller inte.

Justitieminister Geijer hade nog inte i sin vildaste fantasi kunnat förutse denna utveckling, tvärtom så tonade han ned risken att personuppgifter skulle komma att exponeras i någon större utsträckning när han slog fast att ”[d]et är uppenbarligen orealistiskt att räkna med att enskilda personer har möjlighet att systematiskt eller över huvud taget i någon större omfattning ta del av innehållet i allmänna handlingar.”<sup>11</sup> Så är inte längre fallet. Istället reser denna utveckling frågor om hur skyddet för personuppgifter och rätten till integritet är att balanseras mot yttrandefriheten.

Konstateras kan att denna digitala dammsugning ansetts falla, mer eller mindre oemotsagd, inom yttrandefrihetens hägn.<sup>12</sup> Integritetsaspekterna har fått stå tillbaka för yttrandefriheten. YGL har välkomnat in de kommersiella sökmotorerna i sitt hägn efter att man ansökt och erhållit utgivningsbevis, 1 kap. 5 § YGL. Att det kommer förbli så är emellertid inte självklart då rättsutvecklingen på det europarättsliga planet kommit att utvecklas i en alltmer integritetsbefrämjande riktning. EU-domstolen slog sommaren 2021 i förhandsavgörandet *B* fast att GDPR inte gav Lettland utrymme att offentliggöra, eller snarare ”hänga ut”, bilister med administrativa förseelser i ett allmänt tillgängligt fordons- och förarregister.<sup>13</sup> En liknande fråga med samma utgång följer av *Endemol Shine Finland*.<sup>14</sup> Även Europadomstolen har balanserat yttrandefriheten gentemot integritetsskyddet. I *L.B. v. Hungary* fann domstolen att det ungerska skatteverkets policy att i en allmänt tillgänglig databas offentliggöra personer med skatteskulder stred mot rätten till privatliv enligt

<sup>10</sup> Jaan Paju, *Digitala personlighetstjänster – något om skyddet för personuppgifter utifrån ett konstitutionellt perspektiv*, FT 2023, s. 437.

<sup>11</sup> Prop. 1975/76:160 s. 71.

<sup>12</sup> Se Hans-Gunnar Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna – rättigheter och gränser för medier och medborgare*, 5 uppl. 2023, s. 220 ff.

<sup>13</sup> Mål C-439/19, *B*, EU:C:2021:613.

<sup>14</sup> Mål C-740/22, *Endemol Shine Finland*, EU:C:2024:216.

artikel 8 EKMR.<sup>15</sup> Och i *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy* pekar både EU-domstolen och Europadomstolen i samma riktning:<sup>16</sup> kommersiell exploatering av personuppgifter är en central parameter i proportionalitetsavvägningen. Medan EU-domstolen överlät den konkreta balansen åt den nationella domstolen, slog Europadomstolen fast att en söktjänst som kapitaliserar på allmänhetens nyfikenhet inte utgör journalistik och därför bär ett svagt allmänintresse vid avvägningen. Det senaste avgörandet *Hurbain*,<sup>17</sup> bekräftar denna avvägning där personlig integritet ges försteg.

Två nedröstade lagförslag senare,<sup>18</sup> har vi fortsatt en riksdag som låtsas som att det regnar.<sup>19</sup> Men det går inte när det blåser upp till storm. För yttrandefriheten i Sverige är inte en isolerad ö. Den är en del av nånting annat, en del av en större europeisk rättslig struktur. Den svenska yttrandefriheten är inte suveränt suverän. Den måste istället förstås i relation till GDPR och till Europakonventionens artikel 8 om rätten till privatliv.

Istället för adekvat lagstiftning ser vi nu hur den svenska, något tondöva, om man så vill, synen nu utmanas domstolsvägen både nationellt,<sup>20</sup> och genom en begäran om förhandsavgörande som rör personuppgifter som tillhandahålls av sökmotorn LexBase.<sup>21</sup> Nu i början på september har vi fått en indikation hur EU-domstolen kan tänkas döma efter att generaladvokat Szpunar sagt sitt:<sup>22</sup> han finner att GDPR:s regler om personlig integritet är tillämpliga fullt ut då digital dammsugning inte kan ses som journalistik.

---

<sup>15</sup> L.B. v. Hungary, no. 36345/16, dom 9 mars 2023.

<sup>16</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland (GC)*, no. 931/13, dom 27 juli 2017 respektive mål C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy*, EU:C:2008:727.

<sup>17</sup> *Hurbain v. Belgium*, no. 57292/16, dom 4 juli 2023.

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:49 respektive prop. 2021/22:59.

<sup>19</sup> Den tredje i raden av betänkanden, *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75), föreslår i likhet med tidigare utredningar, att dataskyddsregleringen ska gälla vid publicering av personuppgifter i söktjänster som omfattas av grundlagsskydd, förutsatt att publiceringen medför särskilda risker för intrång i den personliga integriteten. Betänkandet har skickats på remiss och behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.

<sup>20</sup> Jfr NJA 2025 s. 123 och HFD 2024 ref. 43. Se vidare Mikael Ruotsi, NJA 2025 s. 123 (I och II) "GDPR och brottmålsdomarna": en kommentar, FT 2025, s. 601, resp., Carl Lebeck, HFD 2024 ref. 43: 1 kap. 20 § YGL och Dataskyddsförordningens rättsliga ställning, FT 2025, s. 595.

<sup>21</sup> Attunda tingsrätts beslut 2024-03-01 i mål nr T 3743-23.

<sup>22</sup> Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-199/24, *ND v Legal Newsdesk Sweden AB (Lexbase)*, EU:C:2025:670.

#### 4. Unionsmedborgarskapet och kompetensdragkampen

Denna lagstiftarens enträgna tondövhet ger upphov till frågan om lagstiftarens och domstolsväsendets respektive roller när lagstiftningen är uppenbart i otakt med gällande rätt.

När den svenska lagstiftningen hamnar i otakt är det i första hand riksdagens sak att rätta kursen genom att aktivera lagstiftningskedjan. Domstolarnas roll, inom folksuveränitetens ram, är återhållsam: de tolkar grundlagskonformt och kan underlåta att tillämpa en bestämmelse som strider mot överordnad norm enligt 11 kap. 14 § RF. På vis upprätthålls rättssäkerheten i det enskilda fallet, medan normkorrigeringen sker politiskt. Om detta har mycket skrivits och här finns inte utrymme att utveckla detta mer ingående.<sup>23</sup>

I stället tänkte jag uppehålla mig vid hur man har att förstå EU-domstolens roll vid otakt, något som intresserat mig ända sedan jag började skriva på min avhandling.<sup>24</sup> Här får utvecklingen av unionsmedborgarskapet illustrera EU-domstolens roll i utmejslandet av gällande rätt, en där EU-domstolen, medelst negativ integration, föst lagstiftaren framför sig.<sup>25</sup>

På papperet: en enligt EU-fördragen stadfäst fri rörlighet för alla unionsmedborgare med likabehandling när man rör sig över medlemsstaternas gränser. I praktiken: en dragkamp om vem som bestämmer över unionsmedborgarskapet och dess innehåll: EU eller medlemsstaterna?

Man ser en rättsutveckling som gått i vågor. Först ser vi en domstolsdriven expansiv fas: i målen *Martínez Sala*<sup>26</sup> och *Grzelczyk*<sup>27</sup> slog EU-domstolen fast att unionsmedborgarskapet är ”den grundläggande statusen för medlemsstaternas medborgare”. Det var en smärre revolution. Plötsligt öppnades välfärdsdörrar som tidigare varit stängda: alla migrerande unionsmedborgare kunde komma ifråga för social välfärd i vistelsestaten. En rad rättsfall följde, rättsfall som förtydligade men också balanserade unionsmedborgarskapet, men ändå en rättspraxis i expansiv riktning. Därefter följde en positiv integration från

<sup>23</sup> Fredrik Sterzel, *Ett kvartsekel efter ”det författningslösa halvsekel”*: Har Sverige nu en författning?, i Eivind Smith (red.), *Grundlagens makt – konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*, 2002, SNS Förlag, s. 92 och s. 94., Karin Åhman, *Judicial Review in Sweden – Some General Observations Regarding the Case Law from the Swedish Domestic Courts*, i Joakim Nergelius och Eleonor Kristoffersson (red.), *Human Rights in Contemporary European Law*, Hart, 2015, s. 76 ff.

<sup>24</sup> Jaan Paju, *Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller: särskilt Sverige*, Ragulka, Stockholm, 2015.

<sup>25</sup> Hjalte Rasmussen, *European Court of Justice*, GadJura, Köpenhamn, 1998, densamme, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986.

<sup>26</sup> Mål C-85/96, *Martínez Sala*, EU:C:1998:217.

<sup>27</sup> Mål C-184/99, *Grzelczyk*, EU:C:2001:458.

EU-lagstiftarens sida genom rörlighetsdirektivet 2004/38.<sup>28</sup> Ett direktiv som utgick från, som sig bör, från EU:s primärrätt men också EU-domstolens frammejslade rättspraxis. Ett direktiv som på det stora hela inte utmanade denna expansiva rättspraxis. Nu ser vi istället en restriktiv fas: i förhandsavgörandena som *Dano*,<sup>29</sup> *Alimanovic*,<sup>30</sup> *Jobcenter Krefeld*,<sup>31</sup> *CG*<sup>32</sup> har domstolen markerat tydligare gränser för den transnationella solidariteten. Medlemsstaterna har återigen fått större utrymme att begränsa välfärdsförmåner för de unionsmedborgare som inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Det rör sig nu om ett marknadsmedborgarskap och inte ett unionsmedborgarskap.<sup>33</sup>

På ytan rör det sig om samma primärrättsliga grund i EU-fördragen. Men i praktiken, helt olika utfall beroende på EU-domstolens ”förståelse” av unionsmedborgarskapet.

Jag har uppehållit mig mycket i denna malström i min forskning och är starkt kritisk till hur EU-domstolen misslyckats navigera rätt i det stormiga sundet mellan rörlighetsdirektivet och samordningen av socialförsäkringarna genom förordning 883/2004,<sup>34</sup> en förordning som öppnar upp för nationella socialförsäkringar medelst likabehandling för unionsmedborgare alldeles oaktat ekonomisk aktivitet, men som domstolen gång på gång valt närmast panikartat navigera bort från. På andra sidan sundet, bort från malströmmen är det mer stilla med unionsmedborgare som inte bara är unionsmedborgare utan kanske också föräldrar till unionsmedborgare som går i skolan eller före detta arbetstagare. Där ser vi ett kvardröjande marknadsmedborgarskap. Något man en gång förtjänat genom att ha bidragit till arbetslandet.

Vi ser en rättslig ebb och flod som påverkar unionsmedborgarskapet alldeles oaktat vad EU-domstolen en gång slog fast: att unionsmedborgarskapet är den grundläggande statusen för medlemsstaternas medborgare. Frågan som kan ställas är hur man har att förstå denna ebb och flod i ett större perspektiv:

---

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, *EUT L 158, 30.4.2004*.

<sup>29</sup> Mål C-333/13, *Dano*, EU:C:2014:2358.

<sup>30</sup> Mål C-67/14, *Alimanovic*, EU:C:2015:597.

<sup>31</sup> Mål C-181/19, *Jobcenter Krefeld*, EU:C:2020:794.

<sup>32</sup> Mål C-709/20, *CG*, EU:C: 2021:602.

<sup>33</sup> Jfr Alice Welsh, *The Market Citizenship, Illusion – Free Movement Rights for Atypical Workers*, Hart, Oxford, 2025.

<sup>34</sup> *On the Lack of Legal Reasoning in Case C-308/14, European Commission v United Kingdom*, *Industrial Law Journal*, nr 1, 2019, *Case C-243/19 A v. Veselibas Ministrija*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, nr 6, 2021, *Case C-181/19, Jobcenter Krefeld – the end of the Union citizenship as previously understood?*, *Review of European Administrative Law*, nr 4, 2021, *A bridge too far – on the misunderstandings of the nature of social security benefits: A v. Latvijas Republikas Veselibas ministrija*, *Common Market Law Review*, nr 4, 2022.

hur påverkas tilliten till den dömande makten när EU-domstolen kan gå från ebb till flod, eller snarare... från flod till ebb på samma rättsliga grund? Jag är starkt kritisk. Men samtidigt: utifrån ett rättsstatsperspektiv är det som det ska. EU-domstolen är oberoende. EU-domstolen tolkar fördragen och sekundärlagstiftningen. Det är så det ska vara. Domstolen ska vara oberoende, men som rättsvetare kan och ska man utmana. Med väl underbyggd analys kan rättsvetaren peka på brister och rättsliga resonemang som inte håller.

På senare tid har det emellertid blivit fritt fram att tycka utan att ha på fötterna, när gängse statsrättsliga strukturer har utmanats. Se på USA. Under våren 2025 såg vi hur domstolarnas oberoende började ifrågasättas inte så mycket av forskare utan av politiker. Advokaters roll underminerades. Maktindelningen utmanades.

Trump hade länge och väl ett fastnålat citat, tillskrivet Napoleon, på Truth Social: *He who saves his Country does not violate any Law*. Mina studenter på statsrätten frågade mig med anledning av detta citat: "Vad händer om en demokratiskt vald president gör slag i saken och vägrar följa rättsstatens spelregler?" Mitt svar är att påstå att den som "räddar landet" inte bryter mot lagen vänder upp och ned på alla rättsstatliga principer: ändamålet får inte helga medlen i en konstitutionell ordning. Legitimitet hämtas i rättsregler, procedurer och kontrollmekanismer – inte i påstådd nöd eller självutnämnd patriotism. Att placera "räddningen" utanför lagen öppnar för undantagets logik: den starkes tolkning av krisen ersätter förutsebarhet, maktindelning och ansvarsutkrävande. I en konstitutionell demokrati är ordningen den motsatta: även i kris ska maktutövning ske inom lag, under oberoende kontroll och med proportionalitet som gräns. Annars förskjuts legitimitet från rätt till vilja och därifrån är steget inte långt till att lagstiftningen reduceras till ett instrument för den som säger sig "rädda".<sup>35</sup>

## 5. Den svenska modellen och folksuveräniteten

Det som nu händer i USA är en viktig påminnelse om att rättsstaten inte är huggen i sten. Den är en process. En kultur. Ett system som måste upprätthållas varje dag.

Hur ser det då ut i Sverige? Hur mår vår rättsstat?

Vi har en annan ordning än många andra länder. Vår rättsstat bygger inte på klassisk maktindelning. I stället bygger vi på folksuveränitet. På en politisk

---

<sup>35</sup> Jfr Mattias Derlén, Johan Lindholm & Markus Naarttijärvi, *Konstitutionell rätt*, Norstedts Juridik, 2025, kap. 1.5.

kultur präglad av samförstånd. Och på tillit. Det kan verka stabilt. Och oftast är det så.

Vår rättsstat bygger på mjuka värden: tillit, respekt, samarbete. Och det fungerar så länge den politiska kulturen respekterar regeringsformen. Men om kulturen förändras – om politiseringen ökar, om kortsiktigheten tar över, om det blir turbulent – då finns inte några hårda konstitutionella spärrar som i andra stater. Detta till skillnad från Tyskland, som efter 1945 skrev in ett starkt institutionellt skydd i form av en evighetsklausul i grundlagens artikel 1 att *Die Würde des Menschen ist unantastbar* (människans värdighet är okränkbar), eller som i Italien, som efter fascismen skrev in en spärr i grundlagen mot fascistpartiets återupprättande.<sup>36</sup>

Sverige har inte haft samma erfarenheter. Vi har inte behövt konstruera vårt konstitutionella bygge på det värsta tänkbara scenariot. Istället har vi byggt vårt konstitutionella bygge på tillförsikt och tillit. Det är en styrka, men också en svaghet. För dessa värden kan inte, och ska inte heller, tas för givna. De måste hela tiden förtjänas och upprätthållas.

Sverige har i linje med folksuveräniteten ett starkt ex ante-system med det statliga utredningsväsendet, remissförfarandet, lagrådet och en sista genomgång i riksdagens utskott. Medan ex post-systemet är svagare: ingen författningsdomstol utan istället en begränsad lagprövning. Det är helt i sin ordning då det svenska konstitutionella bygget utgår från folksuveränitetsprincipen.

Lagstiftningskedjan är, skulle jag vilja påstå, central för tilliten till det svenska konstitutionella bygget.<sup>37</sup> Så länge ex ante-kontrollen fungerar väl finns inget att oroa sig över. Men vad händer när den börjar svikta?

Utredningsväsendet. Remissrundorna. Lagrådets granskning. Riksdagens utskott som sista del i kedjan. På pappret är det en imponerande kedja av kontrollmekanismer. Vi kan känna oss trygga: varje lagförslag ska passera genom ett otal/antal filter av expertis, analys och kritik innan det hamnar i riksdagen. Men är allt vad det synes vara?

I decennier har det svenska utredningssystemet betraktats som något av en förebild. Grundliga utredningar, breda öppna direktiv, väl tilltagna tidsramar, gedigna betänkanden. Det har tjänat som en konstitutionell kontrollmekanism, som forum för fördjupad analys men också som en kunskapsbank för framtida forskning. Men de senaste åren tycks något ha förändrats. Det talas om beställningsutredningar – där direktiven är snäva och de politiska slut-

---

<sup>36</sup> Postambel XII.

<sup>37</sup> Jfr Mauro Zamboni, *Methods of Ex-Ante Evaluation in Legislation: The Swedish Model*, i Kim, K.-H. (red.) *Goals and Methods of Ex-Ante Evaluation of Legislation: Proceedings of the 2019 KLRI International Conference of Legislative Evaluation in Seoul, Korea* Legislation Research Institute (KLRI), 2019, s. 31.

satserna i princip skrivs in redan från början. Vi ser korta tidsramar, vi ser tunnare utredningar, färre konsekvensanalyser, mer av snabbspår.<sup>38</sup> Frågan kan ställas: är detta en tillfällig avvikelse – eller början på en långsiktig trend?

Ett exempel på utredningsväsendets utmaningar rör den statliga utredningen om ett nationellt förbud mot tiggeri som fick under ett år på sig att komma med ett betänkande.<sup>39</sup> Det är en väldigt kort tidsrymd för en ytterst komplex fråga där väldigt många rättsliga instrument kan göras gällande, såväl nationella, unionsrättsliga som internationella samt Europakonventionen. Tyvärr märks denna brådska: utredningen verkar inte blivit korrekturläst: stavfel och syftningsfel är legio. Vad värre är att rättsutredningen är till delar grund och i andra delar direkt felaktig. Behandlingen av europakonventionen och rättighetsstadgan framstår som osystematisk där regeringsformen inte utgör den naturliga rättsliga utgångspunkten. Något förvånande konstaterar utredningen att den rättsliga grunden för rörlighetsdirektivet utgörs av rättighetsstadgans artikel 45. Förvånande, då rättighetsstadgan inte kan utgöra någon fristående rättslig grund utan där dess ramar följer av EU-fördraget (EUF) och Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Rörlighetsdirektivets rättsliga grund utgörs istället, något som också framgår av rörlighetsdirektivets preambel, av artikel 20 FEUF.

Till detta kommer ett kommittédirektiv som uttryckligen beställt ett lagstiftningsförslag då direktivet föreskriver att utredaren ska, ”oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå”.

Utredningen kommer fram till att något nationellt tiggeriförbud inte behövs. Likafullt har utredningen haft att komma med ett lagstiftningsförslag på förbud. Likafullt ska remissinstanserna bedöma ett nationellt tiggeriförbud. Det hela blir ett spel för gallerierna. Lagstiftaren har redan bestämt sig. Den första delen av lagstiftningskedjan har blivit överspelad och en spricka i kedjan har uppstått.

I nästa del av lagstiftningskedjan förekommer korta, ibland orimligt korta remisstider: Ett exempel är remissrundan avseende Ds:n om Säkerhetszoner.<sup>40</sup> Promemorian remitterades den 14 december 2023 med en sista svarstid den 18 januari 2024. Remisstiden var med andra ord en dryg månad och därtill över jul och nyår: Juridiska fakultetsnämnden ifrågasatte starkt om det bered-

---

<sup>38</sup> Jfr Lars Arrhenius & Fredrik Malmberg, *Regeringen slarvar – och våra lagar byggs på allt svagare grunder*, Dagens Nyheter, 11 december 2025, Signe Krantz, *Sveriges utredningsväsende faller sönder*, Altinget, 6 oktober 2025, Henrik Grönberg, *Vi har tillsatt en utredning” – om utredningsaktiviteter på upphandlingsområdet*, URT 2020, s. 71. För en motsatt syn, Krister Thelin, *Utredningsväsendet – några vandanmärkingar*, Advokaten, nr 7, 2025.

<sup>39</sup> Ett nationellt förbud mot tiggeri, SOU 2025:83.

<sup>40</sup> Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott, Ds 2023:31.

ningskrav som följer av i 7 kap. 2 § RF var uppfyllt i ärendet.<sup>41</sup> Återigen ett spel för gallerierna. Lagstiftaren har redan bestämt sig. Den andra delen av lagstiftningskedjan har blivit överspelad och ytterligare en spricka i kedjan har uppstått.

Den avslutande delen i den opolitiska delen av lagstiftningskedjan är lagrådet, som gång efter annan inte tycks bli hörsammat.<sup>42</sup> Regering och riksdag går vidare med lagförslag trots tydliga invändningar från Lagrådet, något som väcker frågor. En sådan utveckling riskerar att underminera den konstitutionella granskningens legitimitet, särskilt när det rör ärenden av politisk karaktär. En risk för ytterligare sprickbildning i lagstiftningskedjan kan komma att uppstå.

Men förhåller det sig verkligen så att lagstiftningskedjan uppvisar sprickor och kommit att bli allt svagare? Här behövs forskning som utgår från empiriska studier: en kartläggning av kommittédirektivens utveckling över tid, statistik över remisstider, datakörningar av hur Lagrådets kritik beaktas. Det är viktig forskning. Detta är inte bara en fråga för jurister. Här behöver man involvera även statsvetare, historiker, statistiker. Det rör sig om att initiera ett tvärvetenskapligt projekt. Det rör sig om en genomlysning av utvecklingen för att analysera om ex ante-systemet faktiskt försvagats över tid. Detta är särskilt viktigt då vårt konstitutionella system är framtungt med en ex-ante-prövning framför ex-post.

På grundval av en sådan forskning måste en diskussion föras om hur man kan stärka lagstiftningskedjan. Hur utredningsväsendet kan ges mer utrymme. Hur längre remisstider kan säkras. Hur lagrådets roll kan bättre värnas.

Det handlar inte om att bromsa politiken, utan om att säkerställa legitimiteten. Att visa att lagstiftningen är genomtänkt, förankrad och hållbar. För det är just där den stora faran ligger: en snabb, slarvig, politiserad lagstiftning som urholkar tilltron till systemet. Det gäller att säkerställa att allt är vad det synes vara.

## 6. Avslutande ord

Vi har vandrat långt. Från EU-förordningar till USA:s konstitutionella kris. Från unionsmedborgarskapets dragkamp till den svenska lagstiftningskedjan. Från historiska rötter till framtida utmaningar. Och i varje steg ser jag samma

---

<sup>41</sup> Remissvar av den 15 januari 2024, Dnr SU FV-4737-23.

<sup>42</sup> Jfr Lagrådets kritik ignoreras allt oftare – forskaren: "Möjliggör för regering som inte vill demokratin väl", SVT Nyheter, 9 mars 2023.

mönster: Det som ser självklart ut är mer komplext. Det som ser stabilt ut är bräckligt. Det som ser isolerat ut är en del av något större.

Allt är inte vad det synes vara. Det är min devis. Men det är också ett angreppssätt – en påminnelse om att vi rättsvetare aldrig får nöja oss med ytan. Att förstå rätten kräver att vi ständigt ifrågasätter det till synes självklara och analyserar de strukturer som döljer sig bakom ordalydelsen. Varje rättsregel är en produkt av politiska och historiska processer som sällan är synliga i lagtexten men som ändå avgör dess innebörd och verkan. Rättsvetenskapens uppgift är därför inte enbart att tolka normer, utan också att synliggöra deras förutsättningar, konsekvenser och inneboende motsägelser. Att inte nöja sig med ytan är inte en fråga om kritisk attityd i sig, utan om vetenskaplig nödvändighet. För bakom varje rättsligt system finns en normhierarkisk väv, en väv som måste granskas såväl vertikalt som horisontellt för att den ska kunna förstås i sin helhet.

I den meningen är rättsvetenskapen inte enbart en disciplin, utan en form av institutionell självmedvetenhet – ett sätt för samhället att reflektera över sina egna normer och gränser. Och just där, i förmågan att se bortom det självklara och pröva det etablerade, ligger rättsstatens innersta skydd mot godtycke.

För inget är vad det synes vara.