



Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)

Ju2025/00072

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)**. Ytrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet delar utredningens bedömning att rätten till domstolsprövning bör grundlagsfästas och **tillstyrker** utredningens förslag, men **efterlyser** ökad konkretion av rättigheten för att ge ett ändamålsenligt grundlagsskydd. Det bör omfatta enskildas möjlighet att skydda sig mot och att få gottgörelse för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter och att försvara sig i straffrättsliga förfaranden. Vidare skulle det vara lämpligt att i lagtexten förtydliga att oavhängiga rättskipningsorgan också ska vara opartiska.
- Institutet **tillstyrker** förslaget att införa en bestämmelse i regeringsformen som ger den som är gravid rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag. Om den föreslagna bestämmelsen inte preciserar innehållet i aborträtten **understryker institutet** vikten av ett sådant förtydligande i förarbetena.

- Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om utökade möjligheter att återkalla medborgarskap. Det underlag som redovisas i betänkandet är otillräckligt och det är därmed inte klart om förslagets ändamål kan uppnås. Förslaget innebär en stor förändring i rättighetsskyddet för enskilda och det kan ha stora konsekvenser på samhällsnivå att vissa personer får ett svagare medborgarskap än andra. Med anledning av de konsekvenser förslaget kan ha på enskildas rättigheter och synen på medborgarskap i samhället anser vi att konsekvensanalysen är alldeles för bristfällig. Vi **tillstyrker** kommitténs förslag att införa ett förtydligande om att det inte får meddelas föreskrifter i strid med Sveriges internationella konventionsåtaganden.
- Institutet **avstyrker** förslaget om ändring i 2 kap. 24 § regeringsformen, som syftar till att genom vanlig lag begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Det syfte som anges kan vara godtagbart för att motivera en rättighetsinskränkning, men den breda och otydliga definition som föreslås ger ett betydande utrymme för godtycklig tillämpning och bestämmelsen kan därmed missbrukas, med långtgående effekter på föreningsfriheten. Förslaget, i dess nuvarande utformning, är mot den bakgrunden inte proportionerligt och bör avstyrkas.

Övergripande synpunkter

Institutet för mänskliga rättigheter beklagar att kommittén inte har kunnat nå bred enighet kring förslag inom viktiga områden, särskilt när det gäller ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering, samt bedömning av de generella förutsättningar som bör gälla för inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten.

Vi konstaterar vidare att kommitténs förslag generellt inte har föregåtts av en tillräcklig konsekvensanalys utifrån Sveriges internationella åtaganden. Graden av analys utifrån framför allt FN-konventioner om mänskliga rättigheter är ojämn i betänkandets olika delar.

Som vi tidigare har framfört i en skrivelse till regeringen saknas i den nuvarande ordalydelsen av regeringsformen uttryckliga skyddsbestämmelser som förhindrar att lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden utöver den europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta innebär bland annat en rättslig osäkerhet kring normgivningsbefogenheter, inte minst i händelse av krig eller allvarlig fredstida kris.¹ Det är beklagligt att kommittén inte haft i uppdrag att se över denna fråga, trots dess bäring på skyddet för grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatens principer.

Synpunkter på vissa specifika förslag

Rätten till domstolsprövning (avsnitt 4.7)

Institutet delar kommitténs bedömning att rätten till domstolsprövning bör grundlagsfästas och **tillstyrker** kommitténs förslag, men **efterlyser** ökad konkretion av rättigheten för att ge ett ändamålsenligt grundlagsskydd. Det bör omfatta enskildas möjligheter att skydda sig mot och få gottgörelse för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter och att försvara sig i straffrättsliga förfaranden. Vidare skulle det vara lämpligt att i lagtexten förtydliga att oavhängiga rättskipningsorgan också ska vara **opartiska**. Tillägget i denna del jämfört med utredningens förslag är att rättskipningsorganen inte enbart ska vara oavhängiga utan även opartiska. Det följer den logik som institutet lyft fram i vårt remissvar angående Förstärkt skydd för demokratin och domstolars oberoende.²

Institutet delar kommitténs bedömning att den svenska regleringen är komplex och svåröverskådlig då den består av flera olika regelverk. Vidare att rätten för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning av myndighetsbeslut som rör

¹ Jmf. Institutets remissvar på Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75), daterat 2024-04-22, till Justitiedepartementet (Ju2023/02742), diarienummer 3.2.1-25/2024.

² SOU 2023:12 och institutets remissvar, vårt dnr 1.1.2-187/2023, i vilket resonemangen om varför det är viktigt att domstolar och andra rättskipningsorgan är både opartiska och oberoende utvecklas.

henne eller honom på något beaktansvärt sätt, utgör en central rättsstatlig princip som är av grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt i en demokrati. Institutet anser i likhet med kommittén att det finns starka principiella skäl som talar för att rätten till domstolsprövning – i likhet med rätten till rättvis rättegång inom skälig tid – bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen.

Vi konstaterar dock att kommitténs förslag inte stärker enskildas faktiska möjligheter till domstolsprövning jämfört med rättsläget idag. Av betänkandet framgår att syftet med att ge rätten till domstolsprövning förankring i grundlag enbart är att grundlagsfästa den rätt till domstolsprövning som finns enligt gällande rätt. Kommittén anser därför att en bestämmelse i grundlag bör utformas så att den inte innebär någon annan ändring av rättsläget än att rätten till domstolsprövning ges grundlagsförankring. Institutet anser dock att det blir en viktig uppgift för lagstiftaren och domstolarna att utveckla och precisera vad som omfattas av rätten till domstolsprövning.

Det är därför angeläget att det av förarbetena framgår att begreppet ”sin sak” kan omfatta mer än det som hittills kommit till uttryck i lagstiftning och nationell praxis. Det har i svensk processrätt i vanlig lag utvecklats ett brett omfång av taleformer och möjligheter för enskilda att få olika saker prövade av domstol men det är inte ett komplett skydd. Det saknas rättsmedel enligt vanlig lag för flera mänskliga rättigheter som med stor sannolikhet av enskilda kommer kunna uppfattas utgöra ”sin sak”. Det gäller exempelvis centrala aspekter av rätten till arbete, bostad och hjälpmedel. Sverige saknar även ett komplett skydd i vanlig lag mot diskriminering utifrån Sveriges internationella åtaganden, inklusive inom delar av offentlig sektor och inom området bostad.

Det är av vikt att det klart framgår av förarbetena att rätten till domstolsprövning också innefattar en möjlighet för enskilda att skydda sig mot överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter och en möjlighet att söka gottgörelse, samt en rätt att försvara sig i straffrättsliga förfaranden.

I betänkandet saknas en analys utifrån kraven på rätt till effektiva rättsmedel och tillgång till rättvisa enligt flera FN-konventioner om mänskliga rättigheter, som den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt funktionsrättskonventionen. Rekommendationer från

granskningskommittéer, exempelvis de senaste från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter eller FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN:s funktionsrättsskommitté)³ har inte tagits med i betänkandet. De handlar bland annat om att säkerställa att myndigheter och rättsväsendet effektivt tillämpar rättigheterna i funktionsrättskonventionen i enskilda fall samt att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är utkrävbara (eng. ”justiciability”). De hade kunnat berika diskussionen om vilken ytterligare reglering som behövs av enskildas möjlighet att få sina rättigheter prövade.

Flera grundläggande frågor om hur enskilda i praktiken ska kunna utkräva sina rättigheter återstår att utreda. Exempelvis är behovet av juridisk representation och ekonomiska aspekter av att föra talan i många måltyper fortfarande inte tillfredsställande hanterade för att säkerställa ett fullgott och effektivt rättsskydd för samtliga mänskliga rättigheter. Det finns även många överklagandeförbud och processrättsliga begränsningar som riskerar att på ett orimligt sätt begränsa rätten till domstolsprövning.

Rätten till abort ges grundlagsskydd (avsnitt 5.8)

Institutet för mänskliga rättigheter delar kommitténs bedömning att skyddet för aborträtten bör stärkas och **tillstyrker** förslaget att införa en bestämmelse i regeringsformen som ger den som är gravid rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag. Att ha tillgång till en god och säker abortvård handlar i grunden om rätten att bestämma över den egna kroppen.⁴ Aborträtten är också tätt förknippad med andra rättigheter som rätten till liv och hälsa, inklusive reproduktiv hälsa och möjligheten till familjeplanering.⁵ Att inte ges möjlighet att avsluta en graviditet strider under vissa omständigheter mot

³ E/C.12/SWE/CO/7 p. 5 a) och CRPD/C/SWE/CO/2-3 p. 8 d).

⁴ Europadomstolen [stor kammare], *A, B och C mot Irland*, dom den 16 december 2010, ansökan nr 25579/05, para. 212ff; och *Tysiuc mot Polen*, dom den 20 mars 2007, ansökan nr 5410/03, para. 105–107. Se även SOU 2025:10, avsnitt 3.4 och 7.1.2–7.1.3 och 7.2.

⁵ Se till exempel artiklarna 12 och 16.1(e) i Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, artikel 14 i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och artiklarna 10, 23.1(b) och 25 i funktionsrättskonventionen.

förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling.⁶ Även om aborträtten har starkt stöd i Sverige idag bör detta inte tas för givet. Erfarenheter från omvärlden visar hur snabbt abortlagstiftning kan nedmonteras.⁷ Ett grundlagsskydd är ett sätt att motverka en sådan utveckling i Sverige.

Även om institutet tillstyrker kommitténs förslag, ser vi ett tydligt behov av alternativa formuleringar som konkretiserar innehållet i rättigheten och under vilka förutsättningar gravida har rätt att avbryta sin graviditet, och rekommenderar regeringen att i den fortsatta beredningen överväga sådana alternativa formuleringar.

Lagtexten hade till exempel kunnat referera till en rätt till ”fri abort” under en viss del av graviditeten, eller till ”god och säker abortvård”. Vi menar också att en formulering som tydligt signalerar att aborträtten är en mänsklig rättighet som gravida har, oberoende av hur den kommer till uttryck i nationell lag, vore att föredra. Ett sätt att åstadkomma detta är att formulera lagtexten så att den tydligt anger att gravidas rätt att avbryta sin graviditet ”skyddas” enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Om regeringen väljer att gå vidare med kommitténs lagtextförslag vill vi understryka **vikten av ett förtydligande** av innehållet i rättigheten i **förarbetena**. Annars finns en risk att den nya rättigheten inte kan bjuda motstånd mot politiska förslag som vill inskränka rätten till abort genom att till exempel kraftigt sänka veckogränsen för fri abort eller begränsa tillgången till god och säker abortvård. Av författningskommentaren i betänkandet framgår att den föreslagna bestämmelsen innebär en skyldighet för lagstiftaren att se till att det finns lagstiftning till skydd för den gravidas rätt att avbryta sin graviditet, och ett krav på att denna lagstiftning ska bygga på den principiella utgångspunkten att den gravida har rätt att bestämma över sin egen kropp.⁸ Dessa preciseringar

⁶ SOU 2025:2, s. 80. Se även Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (2016), Allmän kommentar nr 22 om rätten till sexuell och reproduktiv hälsa (artikel 12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter), E/C.12/GC/22, para. 10.

⁷ Betänkandet beskriver en sådan utveckling i USA och Polen. SOU 2025:2, s. 96–99 och 105–106.

⁸ SOU 2025:2, s. 313.

behöver finnas med i författningskommentaren i en kommande proposition om att ge aborträtten grundlagsskydd. Av författningskommentaren bör även tydligt framgå att svensk abortlagstiftning måste vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Här kan regeringen dra nytta av betänkandets utförliga beskrivning av under vilka förutsättningar internationella konventioner om mänskliga rättigheter ålägger staten att erbjuda god och säker abortvård, inklusive eftervård liksom tillgång till information, familjeplanering och reproduktiv hälsa. Genom att på detta sätt förankra den föreslagna bestämmelsen i det internationella regelverket och relevant praxis från Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer för mänskliga rättigheter, förtydligas den föreslagna bestämmelsens innehåll. Därmed skickas också en tydlig signal om ramarna för eventuella förändringar av lagstiftningen.

Möjligheten att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap utökas (avsnitt 7.9.1)

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om utökade möjligheter att återkalla medborgarskap.

Flera mänskliga rättigheter i Sverige är knutna till det svenska medborgarskapet, så som rösträtten och rätten att vistas i landet. Medborgarskapet har också konsekvenser för andra rättigheter såsom rätten till familjeliv.

Även i vilken utsträckning en person kan åtnjuta rättigheterna i regeringsformen påverkas av medborgarskapet. Icke-medborgares rättigheter får enligt 2 kap. 25 § regeringsformen begränsas i större utsträckning än medborgares. Ett svenskt medborgarskap är en förutsättning för att få full tillgång till de mänskliga rättigheterna i Sverige. Att frånta någon sitt medborgarskap kommer således ha en betydande påverkan på den enskildes mänskliga rättigheter. Att öppna upp för möjligheten att återkalla medborgarskap skulle också innebära en stor förändring i synen på medborgarskap i Sverige.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har ifrågasatt om det är förenligt med artikel 25 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska

rättigheter (ICCPR) om att göra åtskillnad mellan personer som är medborgare sedan födseln och de som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.⁹ Det kan även ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med artikel 17 i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (1997 års konvention) där det stadgas att medborgare med dubbla medborgarskap ska ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i konventionsstaten. Tidigare utredningar som har tagit ställning till om det bör införas en utvidgad möjlighet att återkalla medborgarskap har kommit fram till att en sådan möjlighet inte bör införas, bland annat eftersom det kan bidra till att sprida en upplevelse av att det finns olika nivåer av medborgarskap.¹⁰

I betänkandet föreslås ingen skillnad på medborgarskap beroende på hur de förvärvats men däremot en skillnad beroende på om den enskilde har dubbla medborgarskap. I praktiken kommer det innebära att det framför allt är de som förvärvat sitt medborgarskap på grund av naturalisation som kommer påverkas, och därmed framför allt personer som är utrikesfödda. Det kan noteras att det finns länder som inte tillåter att man avsäger sig sitt medborgarskap och därmed blir det i dessa fall inte möjligt att välja att enbart bli svensk medborgare. Det ska enligt artikel 5 i 1997 års konvention inte göras någon åtskillnad i medborgarskapsregler på grund av bland annat nationell härkomst. Även om lagstiftningen inte formellt gör någon sådan åtskillnad ser vi att det kan finnas en risk att tillämpningen av reglerna kommer resultera i att sådan åtskillnad görs.

Kommittén för inget resonemang om den enskildes anknytning till det andra land den är medborgare i. För att kunna avgöra om beslutet är förenligt med den enskildes rätt till privat- och familjeliv enligt bland annat artikel 8 i Europakonventionen anser vi att det i fråga om återkallelse av medborgarskap bör göras en bedömning om det finns en rimlig anknytning till det andra landet personen är medborgare i.

Med anledning av att förslaget innebär en stor förändring i rättighetsskyddet för enskilda och med anledning av de effekter det kan ha på samhällsnivå att vissa personer har ett svagare medborgarskap än andra, anser vi att

⁹ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, allmänna kommentar nr 25, punkt 3.

¹⁰ SOU 2025:2, s. 194.

konsekvensanalysen av hur förslaget kan påverka den enskildas rättigheter och synen på medborgarskap i samhället är alltför bristfällig.

Kommittén anser att det finns skäl att öppna upp för fråntagande av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter och annat otillbörligt förfarande. Kommittén lämnar öppet vilken slags oriktiga uppgifter som skulle kunna resultera i att ett medborgarskap återkallas. Den typen av osäkerhet är inte lämplig med anledning av den stora förändringen förslaget innebär och den rättighetsförlust det kan betyda för den enskilde. Otydligheten gör att det är svårare att överblicka och förstå konsekvenserna av förslaget. Det skulle även kunna medföra att medborgare får leva med en konstant osäkerhet och oro för att deras medborgarskap ska återkallas.

För att oriktiga uppgifter ska kunna leda till återkallelse av medborgarskap ska uppgifterna enligt kommitténs utredning ha lämnats eller undanhållits medvetet och de ska ha utgjort en betydande faktor vid förvärvet av medborgarskap. Detta framgår dock inte av den föreslagna lagtexten. För att minska förslagets otydlighet och den osäkerhet det kan medföra anser vi att det bör framgå i lagtexten att oriktiga uppgifter enbart kan vara grund för återkallelse av medborgarskap om de medvetet undanhållits och varit av stor betydelse vid prövningen av medborgarskap. Det kommer att vara mycket svårt att avgöra om oriktiga uppgifter faktiskt har lämnats eftersom bedömningen kan komma att ske långt i efterhand. Institutet ser att det finns särskilda svårigheter om bestämmelsen skulle användas mot personer som fått uppehållstillstånd med anledning av skyddsbehov. Bedömningen av en persons asylskäl bygger på information som kan vara föränderlig över tid. Exempelvis kan den enskildes levnadsförhållanden, livsåskådning och situationen i världen snabbt ändras. Det behöver inte nödvändigtvis betyda att de uppgifter som ligger till grund för uppehållstillståndet är oriktiga.

Barn ska enligt kommittén även kunna bli av med sitt medborgarskap med anledning av uppgifter som deras föräldrar har lämnat. Barn kan inte anses vara ansvariga för de oriktiga uppgifter som föräldrarna lämnat. Barn har enligt artikel 8 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) rätt att behålla sin identitet vilket även omfattar barnets medborgarskap. Det måste även beaktas att bestämmelserna kommer att gälla barn som redan befunnit sig i

landet under en längre tid och att det kan förväntas ha betydande konsekvenser för ett barn att ryckas upp från sitt sammanhang. Ett sådant förfarande riskerar att även strida mot rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 16 i barnkonventionen och artikel 8 i Europakonventionen.

Kommittén antar att risken för förlust av medborgarskap kan bidra till att avhålla personer från att begå brott och att det skulle öka den nationella säkerheten. Det presenteras inget underlag till stöd för det påståendet. Samtidigt konstaterar kommittén att det inte är dess uppgift att bedöma hur effektiv åtgärden skulle vara för att förhindra brott. Institutet anser att det finns skäl att grundligt utreda de påståenden som ligger till grund för grundlagsändringar. Med anledning av den rättighetsförlust förslaget innebär är det väsentligt att väga in huruvida åtgärderna kan förväntas uppnå sitt syfte.

Institutet ser en risk att förslaget kan leda till att förtroendet för rättsväsendet minskar eftersom vissa medborgare straffas hårdare för samma brott om de utöver den straffrättsliga påföljden även kan komma att bli av med sitt medborgarskap. Det innebär att alla svenska medborgare som begår brott inte är lika inför lagen.

Enligt kommittén har personer genom att ägna sig åt viss brottslighet mot grundläggande svenska intressen visat sig grovt illojala mot svenska staten och de bör därför inte ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Det finns dock ingen tradition att utkräva lojalitet av svenska medborgare i Sverige och det kan ifrågasättas vad lojalitet mot staten egentligen innebär. Institutet ser risker med att använda illojalitet som argument för att frånta personer deras mänskliga rättigheter. Det är också bekymmersamt att de föreslagna reglerna skulle innebära att olika krav ställs på lojalitet mot staten beroende på om personen har dubbla medborgarskap eller inte.

Vi **tillstyrker** kommitténs förslag att införa ett förtydligande om att det inte får meddelas bestämmelser i strid med Sveriges internationella konventionsåtaganden.

Föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för ekonomisk eller annan otillbörlig vinning (avsnitt 8.6.1 och 8.6.2)

Institutet **avstyrker** förslaget om ändring i 2 kap. 24 § regeringsformen, som syftar till att göra det möjligt att genom vanlig lag begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för ekonomisk eller annan otillbörlig vinning.

Enligt 19 § 1 kap. regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte strida mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Europakonventionens artikel 11.2 medger inskränkningar i föreningsfriheten för att förebygga oordning eller brott, men endast om sådana inskränkningar är nödvändiga och proportionerliga och om de uppfyller krav på rättslig förutsägbarhet och tydlighet.

Kommitténs förslag har ett legitimt syfte att öka möjligheterna att motverka den organiserade brottslighet som driver det ökande dödliga våldet i Sverige. Våldet påverkar inte bara de gängmedlemmar som är i konflikt med varandra, utan också deras familjer, vänner och grannar. Det påverkar också många i den breda allmänheten som får sin vardag begränsad genom ökad otrygghet, och som, i värsta fall, riskerar att bli direkta våldsoffer. Sverige har en skyldighet att säkerställa alla invånares mänskliga rättigheter. Exempelvis måste alla invånares rätt till liv och deras möjlighet att röra sig fritt i samhället tryggas.

Åtgärder som sätts in för att skydda allmänheten måste dock vara förenliga med mänskliga rättigheter. Vår grundlag och de internationella konventioner Sverige är bundet av ska skydda alla invånare mot att deras grundläggande mänskliga rättigheter kränks. Detta gäller även vid stora samhällsutmaningar och kriser.

Vi konstaterar att kommittén föreslår en utökad möjlighet att begränsa föreningsfriheten utan att tydligt definiera vad som avses med ”allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan vinning”. Genom att avstå från en brottskatalog och i stället använda en bred definition – brott som ”utmanar

grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol och därför kan sägas vara systemhotande” – skapas utrymme för godtycke och missbruk. Förslaget innebär att föreningsfrihetens grundlagsskydd blir beroende av hur denna brottskategori definieras i lagstiftningen, vilket medför en reell risk att skyddet kan urholkas genom framtida lagändringar.

Av författningskommentaren framgår vidare att det utvidgade utrymmet för inskränkningar kan omfatta sammanslutningar där brottsligheten inte utgör den huvudsakliga eller mest framträdande delen av verksamheten. Detta medför en ytterligare oklarhet och ökar risken för att bestämmelsen tillämpas på ett sätt som går utöver dess avsedda syfte. Specialrapportören för miljöförsvare har nyligen belyst riskerna med att möjliggöra inskränkningar av föreningsfriheten genom breda eller vaga definitioner av brottslighet. I Spanien har aktivister från Futuro Vegetal utretts för påstått medlemskap i en ”kriminell organisation.” I Frankrike upplöstes gräsrotsrörelsen Soulèvements de la Terre genom regeringsdekret, ett beslut som senare upphävdes av Conseil d’État. I Österrike och Tyskland har miljöförsvare i gruppen Letzte Generation åtalats för att ha ”bildat en kriminell organisation”, vilket har lett till omfattande myndighetsåtgärder såsom telefonavlyssning och husrannsakingar. I Tyskland innebär anklagelsen dessutom att allmänheten riskerar åtal vid donationer till rörelsen.¹¹

Ett uttalat syfte med grundlagsändringen är att undanröja hinder för kriminalisering av *deltagande* i kriminella sammanslutningar.

Kommittén gör återkommande jämförelser med brottet deltagande i terroristorganisation, som infördes den 1 juni 2023. Införandet av detta brott mötte skarp kritik från bland annat Lagrådet, flera remissinstanser, samt flera av FN:s särskilda rapportörer för mänskliga rättigheter. I ett brev till regeringen varnade rapportörerna för att vaga deltagandebrott riskerar att undergräva principen om rättslig förutsägbarhet samt kriminalisera yttranden och handlingar som skyddas av internationell människorättslagstiftning. Rapportörerna påpekade även att kriminalisering av deltagande kan ha en avkylande effekt

¹¹ Michel Forst, *State repression of environmental protest and civil disobedience: a major threat to human rights and democracy*, Position Paper, UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention, februari 2024, s. 15.

(*chilling effect*) på det civila samhället.¹² En inskränkning av skyddet för föreningsfriheten i grundlagen bör endast övervägas om det föreligger synnerligen starka skäl. Kommitténs bristande analys av huruvida en grundlagsändring faktiskt skulle uppnå de eftersträlvade effekterna, samt dess otillräckliga överväganden av förslaget långsiktiga konsekvenser för andra sammanslutningar än de som anges i utredningen, innebär att förslaget inte kan anses uppfylla de grundläggande kraven på proportionalitet, nödvändighet och rättslig förutsägbarhet. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget att skapa ytterligare möjligheter att begränsa föreningsfriheten vill vi understryka vikten av att i förarbetena tydligt klargöra vilka brott som detta omfattar. Alla inskränkningar måste vara förenliga med Sveriges folkrättsliga åtaganden, inte minst Europakonventionens krav på nödvändighet och proportionalitet.

Institutet vill även framhålla vikten av det förtydligande som görs i utredningens författningskommentar, nämligen att den opinionsbildande verksamhet som bedrivs av civilsamhällesorganisationer – inklusive former av fredlig civil olydnad – inte ska påverkas av den föreslagna grundlagsändringen. Det är av stor vikt att detta anges klart och tydligt, för att värna civilsamhällets demokratiska funktion.

¹² FN:s särskilda rapportörer, *Gemensam skrivelse till Sverige rörande föreningsfrihet och bekämpning av terrorism*, Ref.: OL SWE 2/2023, 24 juli 2023. Se även, Europadomstolens praxis, *N.F. mot Italien*, dom den 2 augusti 2001 (slutlig den 12 december 2001), ansökan nr 37119/97, para. 26, 29; och *Hasan och Chaush mot Bulgarien*, dom den 26 oktober 2000, ansökan nr 30985/96, para. 84.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av styrelsen för Institutet för mänskliga rättigheter och föredragits av utredarna Linde Lindkvist, Ola Linder, Anna Nilsson och Alina Anderberg. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschef Eva Glückman och utredare Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör