

Justitiedepartementet
Diarienummer: Ju2025/00072

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

Sammanfattning

Samtidigt som rätten till domstolsprövning, abort och skydd mot diskriminering stärks – vilket är positivt om det säkerställs i praktiken – öppnas möjligheter för staten att inskränka medborgerliga fri- och rättigheter. Förändringarna kan leda till rättsosäkerhet, ökad statlig kontroll och en mer begränsad demokratisk arena, där civilsamhällets och minoriteters handlingsutrymme krymper.

Förslagen om att grundlagsskydda rätten till domstolsprövning, rätten till abort och ett bredare skydd mot diskriminering är positiva steg mot ett starkare rättighetsskydd. Dock krävs tydliga mekanismer för att säkerställa att dessa rättigheter blir verkligt effektiva i praktiken.

Förslagen ger staten större möjligheter att begränsa medborgerliga fri- och rättigheter, vilket riskerar att skapa en rättsosäkerhet där beslut fattas godtyckligt och vissa grupper drabbas oproportionerligt hårt.

Möjligheten att återkalla medborgarskap och inskränka föreningsfriheten kan på sikt leda till en mer repressiv statlig ordning, där staten får verktyg att avgränsa vilka grupper som fullt ut omfattas av rättighetsskyddet.

Ett mer restriktivt rättighetsramverk kan begränsa civilsamhällets och minoritetsgruppers möjligheter att organisera sig, påverka och utkräva ansvar av makthavare, vilket i förlängningen försvagar demokratins fundament.

Vi uppmanar därför regeringen att noga överväga konsekvenserna av dessa förslag och säkerställa att grundlagens roll som skydd för individers fri- och rättigheter inte försvagas till förmån för utökad statlig kontroll.

Inledning

Forum – Idéburna organisationer med social inriktning är en paraplyorganisation för civilsamhällets aktörer som arbetar för social rättvisa, demokrati och mänskliga rättigheter. Våra medlemmar består av alltifrån Sveriges största civilsamhällesorganisationer till medlemmar med ett fåtal anställda, som tillsammans representerar hundratals individuella föreningar, tusentals anställda och hundratusentals ideellt engagerade människor. Medlemmarna förenas av att de dagligen verkar för ett samhälle där alla människor, oavsett bakgrund och livssituation, har lika möjligheter till delaktighet, trygghet och inflytande.

Vi ser det som avgörande att Sveriges grundlag inte bara skyddar individers fri- och rättigheter utan också säkerställer ett starkt och oberoende civilsamhälle. Ett demokratiskt samhälle bygger på att medborgarna fritt kan organisera sig, påverka och utkräva ansvar av makthavare. Grundlagens roll måste vara att trygga dessa rättigheter, inte att öppna upp för inskränkningar som kan urholka demokratins fundament.

Vi välkomnar utredningens ambition att stärka skyddet för vissa fri- och rättigheter, men ser samtidigt med oro på att flera av de föreslagna förändringarna riskerar att försvaga grundläggande demokratiska principer. Förslagen om att införa en rätt till domstolsprövning, grundlagsskydd för rätten till abort och ett generellt skydd mot diskriminering är i grunden positiva steg mot ett starkare rättighetsskydd. Dock ser vi risker i hur dessa förändringar implementeras och hur effektiva de blir i praktiken.

Samtidigt motsätter vi oss starkt de delar av förslaget som öppnar för inskränkningar av medborgarskapet, föreningsfriheten och äganderätten. Möjligheten att återkalla medborgarskap och begränsa föreningsfriheten kan på sikt leda till en rättsosäkerhet där vissa grupper ställs utanför det demokratiska skyddet. På liknande sätt kan förtydliganden kring inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten skapa större möjligheter för staten att ingripa, vilket särskilt kan drabba civilsamhället, småföretagare och enskilda fastighetsägare.

Det är därför avgörande att eventuella förändringar av grundlagen inte öppnar upp för en maktförskjutning där staten får ökad kontroll på bekostnad av medborgerliga fri- och rättigheter. Vi uppmanar regeringen att säkerställa att förändringarna stärker – och inte underminerar – demokratins grundläggande principer.

Vårt svar nedan är uppdelat i två sektioner, en med kommentarer kring förslagen på förstärkningar av rättigheter och en med kommentarer kring försvagningar av rättigheter.

Förstärkningar av rättigheter

Införande av rätt till domstolsprövning

Förslag: Utredningen föreslår att en allmän rätt till domstolsprövning skrivs in i 2 kap. regeringsformen (RF). Detta stärker individers rätt att få rättslig prövning av beslut som rör dem.

Svar: Detta är en principiellt viktig förstärkning, men kan i praktiken få begränsad effekt om det inte åtföljs av konkreta reformer i domstolsväsendet. En rätt till prövning är inte mycket värd om individer inte har tillgång till juridisk hjälp, om domstolar saknar resurser, om rättsprocessen är utdragen eller om den inte kan överpröva avgörande frågor om rättigheter och diskriminering.

Plats i utredningen: kap. 4.2.3 "En rätt till domstolsprövning", s. 101–107

Förslag på ändring: Lägg till ett författningskommentar eller särskilt avsnitt som förtydligar vilka rättssäkerhetsgarantier (exempelvis rättshjälp, överprövningsmöjligheter, resursförstärkning) som bör kopplas till införandet av denna rätt.

Grundlagsfästande av rätten till abort

Förslag: Att skriva in rätten till abort i grundlagen skulle stärka skyddet för kvinnors rättigheter och minska risken för framtida politiska begränsningar.

Svar: Forum tillstyrker förslaget om att skriva in rätten till abort i grundlagen, då det markerar ett tydligt skydd för kvinnors rättigheter i Sverige och stärker skyddet mot framtida politiska försök att inskränka aborträtten. Förslaget har även en betydelsefull symbolisk funktion i ett internationellt sammanhang, där abortmotståndet växer. Samtidigt är det viktigt att notera att rätten till abort redan är starkt skyddad i svensk lag och ett skydd gentemot de politiska ideologier som redan idag ifrågasätter lagstiftningen. En grundlagsändring på detta område ser vi främst skulle innebära en principiell, än praktisk, förstärkning jämfört med de betydligt mer långtgående förslag som syftar till att inskränka andra fri- och rättigheter. Det är också avgörande att komma ihåg att grundlagen kan ändras med enkel majoritet vid politiska skiften, vilket innebär att rättigheter kan vara mycket lättare att avskaffa än att införa.

Plats i utredningen: kap. 6.2, särskilt s. 143–147

Förslag på ändring: Lägg till en diskussion i förarbetena om den relativa stabiliteten hos grundlagsregleringar och vikten av politisk samsyn i frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Forum föreslår att regeringen överväger att införa spärrmekanismer, t.ex. kvalificerad majoritet, vid framtida ändringar av rättigheter som rätten till abort.

Införande av ett generellt skydd mot diskriminering

Förslag: *Ett bredare grundlagsskydd mot diskriminering föreslås, som man menar skulle gälla fler diskrimineringsgrunder.*

Svar: Vi tillstyrker förslaget om ett bredare grundlagsskydd mot diskriminering, men ser behov av tydligare garantier för att de ska få praktisk effekt. Ett stärkt grundlagsskydd kan tekniskt sett ses som en förbättring av rättigheterna, men dess praktiska genomslag beror helt på hur det implementeras, tolkas och tillämpas i domstol. Utan tydliga sanktioner eller operativa mekanismer för att aktivt motverka diskriminering riskerar förändringen att förbli en deklaration utan reellt genomslag. Dessutom finns en risk att en mer generellt formulerad rättighet urvattnar de specifika diskrimineringsgrunderna som idag finns i lagstiftningen. Det kan i förlängningen leda till osäkerhet snarare än ett starkare skydd. Därför ser vi att grundlagsskyddet kompletteras fokus på att även stärka existerande lagar och verktyg som redan reglerar diskrimineringsskyddet.

Plats i utredningen: kap. 4.3.1–4.3.2, s. 112–117

Förslag på ändring: Förtydliga i författningskommentaren att det generella diskrimineringsskyddet inte ersätter eller försvagar de i diskrimineringslagen särskilt angivna grunderna. Forum föreslår även att tydligare operativa mekanismer och sanktioner diskuteras i anslutning till förslaget.

Försvagningar av rättigheter

Möjlighet till återkallelse av medborgarskap

Förslag: *Inför en möjlighet att återkalla medborgarskap för personer med dubbla medborgarskap som begått allvarliga brott eller erhållit sitt medborgarskap genom oriktiga uppgifter.*

Svar: Forum avstyrker helt förslaget om att införa möjlighet att återkalla medborgarskap. Att medborgarskap kan återkallas innebär ett avsteg från en central rättsprincip om att positiva myndighetsbeslut inte ska kunna upphävas godtyckligt. Medborgarskap har traditionellt varit en av de starkaste garantierna för individens rättigheter och skydd mot statliga ingrepp. Att införa en möjlighet att frånta en person deras medborgarskap skapar en situation där allamedborgare inte längre är jämlika inför lagen.

Förslaget riskerar särskilt att drabba redan utsatta grupper, såsom flyktingar och minoriteter, och öppnar för selektiv rättstillämpning. Dessutom är det svårt att se hur en sådan förändring skulle kunna begränsas till de mest extrema fallen. Den politiska debatten har redan visat tendenser till att föreslå indragna medborgarskap för personer utan dubbla medborgarskap. Att inleda en sådan praxis ser vi därför som ett första steg mot en fullständig urholkning av grundläggande rättigheter – i värsta fall kan det leda till att människor görs statslösa, i strid med internationella konventioner. Båda förslagen innebär en avdemokratisering, där makthavare i staten ges befogenheter att välja folket, medan den demokratiska grundprincipen innebär det motsatta. Att ge

makthavare befogenhet att återkalla medborgarskap förändrar denna maktbalans och riskerar att skapa ett system där vissa medborgare lever under ständig osäkerhet om sin rättsliga status.

Plats i utredningen: kap. 5.3.2, s. 128–133

Förslag på ändring: Stryk hela förslaget om återkallelse av medborgarskap.

Utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten

Förslag: *Staten ska kunna begränsa föreningsfriheten i relation till kriminella sammanslutningar.*

Svar: Forum avstyrker helt förslaget om att staten ska kunna begränsa föreningsfrihet i relation till så kallade kriminella anslutningar, då det utgör ett principiellt skifte med långtgående konsekvenser för demokratin och rättssäkerheten. Att kriminalitet ska bekämpas är självklart, men detta förslag innebär en förändring av rättsstatens grundprinciper. Istället för att fokusera på individers brottsliga handlingar riktas inskränkningar mot själva organiseringen i sig. En sådan logik kan öppna för repressiva åtgärder mot exempelvis politiska organisationer, fackföreningar eller andra sociala rörelser, beroende på hur staten väljer att definiera "kriminella sammanslutningar". Konsekvenserna av en sådan ordning kan bli allvarliga. Om staten ges makt att begränsa föreningsfriheten utifrån vaga eller politiskt föränderliga kriterier finns en reell risk för att detta verktyg används även mot exempelvis politiska organisationer, fackföreningar eller andra sociala rörelser. Historiskt sett har inskränkningar av föreningsfriheten ofta lett till en urholkning av demokratiska rättigheter, där makthavare kan använda lagstiftningen för att tysta oppositionella rörelser. Grundlagen garanterar föreningsfriheten som en central del av demokratin. Att inskränka på detta utifrån breda och potentiellt föränderliga definitioner av "kriminella sammanslutningar" kan skapa en farlig glidning där grundläggande rättigheter sätts på spel.

Plats i utredningen: kap. 5.1.4, s. 119–123

Förslag på ändring: Stryk förslaget. Om det kvarstår bör det omformuleras och avgränsas mycket tydligt i lagtext och motiveringar. Det måste framgå att inskränkningar endast kan ske i mycket snäva undantagsfall, utifrån rättskraftiga domar, och inte baseras på sådant som riskbedömning eller associationer. Förtydliga även att legitima organisationer som fackföreningar, trossamfund och politiska rörelser inte kan omfattas.

Klargörande av inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten

Förslag: *Grundlagen ska tydligare definiera under vilka omständigheter egendomsskydd och näringsfrihet kan begränsas.*

Svar: Förtydliganden kan på ytan verka rättssäkra, men om detta innebär att staten enklare kan göra inskränkningar i äganderätten och företagsfriheten kan det snarare innebära en försämring av ekonomiska rättigheter, särskilt för civilsamhället,

småföretagare eller enskilda fastighetsägare. Ett tydligare definierat utrymme för inskränkningar kan innebära att staten ges större handlingsfrihet att expropriera egendom eller reglera näringsfriheten utan tillräcklig kompensation. Små aktörer och organisationer riskerar att hamna i en svagare förhandlingsposition gentemot staten och större ekonomiska intressen. Om inskränkningarna specificeras i detalj kan det paradoxalt nog leda till att rätten till egendom och näringsfrihet försvagas i praktiken, genom att fler undantag tillåts. Dessutom kan ökad reglering göra det svårare för små aktörer att driva verksamhet, vilket kan påverka såväl civilsamhällets organisationer som entreprenörer och fastighetsägare negativt. Det är därför avgörande att förändringar på detta område inte leder till en urholkning av skyddet för individens ekonomiska frihet.

Plats i utredningen: kap. 5.4.3, s. 135–139

Förslag på ändring: Begränsa de föreslagna möjligheterna till inskränkningar genom att införa krav på proportionalitet, kompensation och rättslig prövning. Lägg till i författningskommentaren att särskild hänsyn ska tas till små aktörers och ideella verksamheters förutsättningar.

Slutsats

Vi välkomnar ambitionen att stärka skyddet för vissa fri- och rättigheter men ser med oro att flera av de föreslagna förändringarna riskerar att urholka grundläggande demokratiska principer. Utredningens förslag uppvisar en tydlig trend: de förstärkningar av rättigheter som föreslås rör individuella och avgränsade sakfrågor, såsom rätten till domstolsprövning och abort, medan inskränkningarna gäller de grundläggande strukturerna som möjliggör rättigheter – medborgarskapet, föreningsfriheten och äganderätten.

- *Individuella rättigheter stärks symboliskt, men förslagen innebär också risker.*
- *Statens makt att begränsa rättigheter ökar på en grundläggande nivå, särskilt i fråga om organisering och medborgarskap.*
- *De föreslagna inskränkningarna kan särskilt drabba utsatta grupper och leda till en ojämlik tillämpning av rättigheter.*

Sammantaget ser vi att förslagen pekar mot en utveckling där vissa grupper får ökat skydd på papperet, men där de institutionella ramar som skyddar rättigheter försvagas. Om medborgarskapet inte längre är en absolut garanti för rättigheter och om föreningsfriheten kan begränsas beroende på statens tolkning, innebär det en principiellt mycket större förändring än de individuella förstärkningarna som föreslås. Förslaget flyttar inflytande från individer/mindre aktörer till staten.