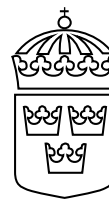


Regeringens proposition

2025/26:78



En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade
möjligheter att begränsa föreningsfriheten och
rätten till medborgarskap

Prop.
2025/26:78

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 december 2025

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ändringar i regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Aborträtten har ett starkt folkligt stöd och samtliga partier i riksdagen står bakom abortlagstiftningen. Rätten till abort och de intressen som den skyddar är av så stor betydelse att rättigheten bör komma till uttryck i grundlag. Regeringen föreslår därför att rätten till abort införs som en ny grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen.

Vidare föreslås en möjlighet att meddela föreskrifter om att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande, eller som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Den organiserade brottsligheten är systemhotande. Grundlagsskyddet för föreningsfriheten hindrar i dag en heltäckande kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar. Regeringen föreslår därför att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Rätten till abort	7
4.1	Aborträtten ska ges grundlagsskydd.....	7
4.2	Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare.....	17
5	Fråntagande av medborgarskap	18
5.1	Nuvarande reglering och internationella åtaganden	18
5.2	Beslut om medborgarskap som har meddelats på felaktiga grunder ska kunna återkallas	20
5.3	Medborgarskap ska kunna fråntas en person vid viss allvarlig brottslighet	27
5.4	Krav på ytterligare medborgarskap	35
5.5	En särskild regel om Sveriges internationella åtaganden.....	36
5.6	Det kvalificerade lagstiftningsförfarandet	38
5.7	Barns medborgarskap	39
6	Föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar	41
7	Rätten till domstolsprövning	53
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	55
9	Konsekvenser.....	55
10	Författningskommentar.....	56
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)	62
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	68
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	72
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 2025		73

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2025/26:78

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.

2 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 2 kap. 7, 12, 13, 24 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 13 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.*

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har*

1. förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande, eller

2. dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Det får vidare föreskrivas att barn som är under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, utom i de fall som avses i andra stycket 2.

Sådana föreskrifter som avses i andra stycket får inte stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

På sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.

12 §

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas

minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

1. därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning, eller

2. på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Prop. 2025/26:78

Rätt att avbryta en graviditet

13 §

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

24 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanlutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanlutningar

1. som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel,

2. som ägnar sig åt eller understöder terrorism,

3. vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur, eller

4. vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

25 §

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),

2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skyddet mot kroppsligt ingrepp *även i annat fall* än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),
4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen),
7. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
8. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
9. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
10. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).
- På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen *samt* tredje stycket tillämpas.
2. Utan hinder av 2 kap. 13 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.
3. skyddet mot *annat* kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),
7. rätten att *avbryta en graviditet* (13 §),
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
9. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
10. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
11. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).
- På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen *och* tredje stycket tillämpas.
2. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (dir. 2023:83).

Kommittén, som antog namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05), överlämnade i januari 2025 betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats, [regeringen.se](https://www.regeringen.se), och i Justitiedepartementet (Ju2025/00072).

I denna proposition behandlas betänkandets förslag.

4 Rätten till abort

4.1 Aborträtten ska ges grundlagsskydd

Regeringens förslag

I regeringsformen införs en bestämmelse som anger att den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller har inga invändningar mot det. Bland dem ingår *Diskrimineringsombudsmannen*, *Justitiekanslern*, *Karolinska Institutet*, *Riksdagens ombudsmän*, *Socialstyrelsen*, *Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi*, *Svenska Barnmorskeförbundet*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Vårdförbundet*. *Institutet för mänskliga rättigheter* poängterar att erfarenheter från omvärlden visar hur snabbt abortlagstiftning kan nedmonteras och att det starka stödet för aborträtten i Sverige inte bör tas för givet. *Region Kronoberg* och *Region Stockholm* anser att det är angeläget att rätten till abort ges ett konstitutionellt skydd.

Stockholms katolska stift avstyrker kommitténs förslag och anför att det mänskliga livet uppkommer vid konceptionen och är skyddsvärt redan då. *Claphaminstitutet* och *Föreningen Människovärde*, som avstyrker förslaget, anför att grundlagen inte bör utformas utifrån situationen i andra länder och inte heller hanteras som en åsiktsmarkering.

Umeå universitet är tveksamt till att införa en positiv rättighet som avser en viss typ av medicinsk behandling. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* ifrågasätter om det är tillräckligt utrett hur den specifika situationen passar in i regeringsformens systematik. *Timbro* anser att förslaget inte bör genomföras i sin nuvarande form. Om man ändå vill gå vidare med förslaget bör det enligt *Timbro* delas upp i dels en målsättningsbestämmelse i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF), dels en normgivningsregel i 8 kap. 2 § RF. Även *Centrum för rättvisa* lyfter alternativet att ta upp aborträtten i 1 kap. 2 § RF.

Ett antal remissinstanser, däribland *Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, för fram att förslaget i praktiken har begränsad betydelse eftersom detaljer som påverkar gravida personers möjligheter att åtnjuta rätten till abort fortsatt kommer att regleras i lag. *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* är kritisk till den föreslagna lagtexten och anser dels att den inte ger något reellt skydd för rätten till abort, dels att en uttrycklig veckogräns bör skrivas in i grundlagen. *Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi* är däremot positiv till att aborträttens närmare innehåll inte regleras i grundlag. Institutet för mänskliga rättigheter anser att alternativa formuleringar av lagtexten som konkretiserar innehållet i rättigheten bör övervägas i den fortsatta beredningen. Liknande synpunkter lämnas av *Sveriges kvinnoorganisationer*, *RFSU* och *Uppsala universitet*. *Umeå universitet* för fram att det vore lämpligt att utforma rätten till abort som en negativ rättighet, dvs. att det allmänna förbjuds att inskränka möjligheten att göra abort. *Timbro* anser att det behöver framgå av lagtexten om det är så att riksdagen inte har full frihet att utforma rättigheten i vanlig lag.

Centrum för rättvisa anser att det är oklart om kommitténs förslag ska betraktas som en instruktion till lagstiftaren eller om förslaget innebär att det införs en individuell och utkrävbar rättighet. Liknande synpunkter lämnas av *Timbro* som också efterfrågar att frågan om lagprövning klargörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Uppsala universitet* framhåller att kommitténs förslag, om det genomförs, kan åberopas av enskilda och ligga till grund för skadestånd.

Socialstyrelsen påpekar att ordet abort och uttrycket avbrytande av graviditet föreslås avse olika situationer i betänkandet En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård (SOU 2025:10). *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi* anser att ordet abort bör användas i lagtexten. Vissa remissinstanser, däribland *Sveriges Kvinnoorganisationer* och *Svenska Barnmorskeförbundet*, anser att ordet kvinna bör användas i grundlagsbestämmelsen. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Lunds universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)*, *RFSU* och *Västra Götalandsregionen* är däremot positiva till utformningen av den föreslagna lagtexten.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) efterfrågar ett klargörande av hur bestämmelsen förhåller sig till nuvarande regler om abort för underåriga.

Abortlagstiftningen i Sverige

En gravid kvinnas rätt till abort regleras i abortlagen (1974:595). Abortlagen kan sägas ha två centrala utgångspunkter: att kvinnan har en principiell bestämmanderätt och att fostret ges ett succesivt starkare skydd i takt med att det utvecklas. När det gäller kvinnans principiella självbestämmande anges i förarbetena att utgångspunkten bör vara att om kvinnan efter moget övervägande finner att abort är den lämpligaste lösningen av de problem som en önskad graviditet medför, så ska hon också få göra abort (prop. 1974:70 s. 61).

Fram till och med artonde graviditetsveckan får principen om kvinnans bestämmanderätt fullt genomslag. Det enda undantaget är då en abort kan antas medföra allvarlig fara för kvinnans liv eller hälsa. Det brukar beskrivas som att rätten till abort är fri. Gränsen vid utgången av artonde graviditetsveckan har enligt förarbetena till abortlagen valts för att skapa särskilda garantier för att abort inte företas så sent att det finns risk för att ingreppet kommer att avse livsdugliga foster. Att ett foster är livsdugligt innebär att det kan leva och vidareutvecklas utanför kvinnans kropp (prop. 1974:70 s. 66–68). Vid den översyn av abortlagens tidsgränser som gjordes 1995 angavs dock att denna gräns inte torde ha så mycket med säkerhetsmarginal mot livsduglighet att göra, utan att det snarare är skäl av etisk, psykologisk eller medicinsk karaktär som är av betydelse. Vidare uttalades att en gräns vid utgången av artonde graviditetsveckan har framstått som en rimlig balanspunkt där kvinnans fria val upphör och från vilken tidpunkt det bör krävas synnerliga skäl för att göra abort (prop. 1994/95:142 s. 35 och 36).

Efter artonde graviditetsveckan får abort utföras endast om kvinnan får tillstånd av Socialstyrelsen. Sådant tillstånd får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för aborten. Synnerliga skäl kan t.ex. vara befarad eller konstaterad fosterskada eller sociala skäl. Det har inte ansetts lämpligt att i lagtexten närmare ange vilka omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för abort, bl.a. för att inte binda upp den beslutande instansen (prop. 1974:70 s. 69 och prop. 1994/95:142 s. 37). Ärenden om tillstånd till abort avgörs av Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet).

Tillstånd till abort får inte lämnas om det finns anledning att anta att fostret är livsdugligt. Vid denna tidpunkt har fostret ett sådant skyddsvärde att det värdet ska ges företräde framför kvinnans bestämmanderätt. När abortlagen infördes bedömdes tidpunkten då fostret blir livsdugligt inträda någon gång mellan graviditetsvecka 24 och 28. I förarbetena framhölls dock att möjligheterna att behandla svagt livsdugliga foster så att de överlever stadigt hade förbättrats, varför man med dåvarande 24-veckorsgräns inte helt kunnat undgå att fostret var livsdugligt vid abortingrepp (prop. 1974:70 s. 67). I dag bedömer Rättsliga rådet att den medicinska livsduglighetsgränsen går vid graviditetsvecka 22.

Socialstyrelsen får lämna tillstånd till avbrytande av havandeskap efter utgången av artonde graviditetsveckan och oavsett hur långt havandeskapet framskridit, om det kan antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv

eller hälsa. Uttrycket avbrytande av havandeskap markerar att livsdugliga foster i dessa situationer om möjligt ska räddas till livet (prop. 1994/95:142 s. 41).

Abort innebär en grundläggande rätt att bestämma över sin egen kropp

Kommittén framhåller att rätten till abort kan sägas innebära en rätt för en gravid kvinna att bestämma över sin egen kropp och själv välja om och när hon vill ha barn. Betydelsen av denna rätt blir särskilt tydlig med hänsyn till den påverkan en oönskad graviditet kan ha för den gravida kvinnan, framför allt när det gäller den egna kroppen men även i fråga om bl.a. ekonomiska och sociala konsekvenser. Kommittén anser att inskränkningar av aborträtten innebär en begränsning av kvinnors frihet och förutsättningar att kunna planera sina liv. I förlängningen riskerar sådana inskränkningar också att leda till att osäkra abortmetoder används, vilket kan medföra stora hälsorisker för den gravida kvinnan. Det finns alltså ett nära samband mellan rätten till abort och åtnjutandet av andra fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och kroppslig integritet.

Kommittén bedömer mot den bakgrunden att rätten till abort är en grundläggande frihetsfråga som har avgörande betydelse för ett jämställt samhälle. Regeringen ansluter sig till kommitténs uppfattning. En utgångspunkt för den fortsatta bedömningen är därmed att rätten till abort är en viktig del av den grundläggande rätten att bestämma över sin egen kropp.

Skyddet för rätten till abort bör stärkas

Abortlagen bygger på en avvägning mellan en kvinnas rätt till självbestämmande och fostrets rätt till skydd under sin utveckling. Abortlagen kan sägas ha två centrala utgångspunkter: att kvinnan har en principiell bestämmanderätt och att fostret ges ett successivt starkare skydd i takt med att det utvecklas. Frågan hur de närmare förutsättningarna för abort bör regleras kräver ställningstaganden i flera olika hänseenden. Som kommittén är inne på finns det i grunden en etisk konflikt mellan en gravid kvinnas rätt till abort och fostrets rätt att få utvecklas till ett barn. Regleringen innebär bl.a. att alla gravida har rätt till fri abort till och med artonde graviditetsveckan. Beslutet fattas av kvinnan själv och det krävs inte något särskilt skäl. Efter artonde graviditetsveckan får abort utföras endast om Rättsliga rådet lämnar kvinnan tillstånd till åtgärden, vilket förutsätter att det finns synnerliga skäl för aborten och att det inte finns anledning att anta att fostret är livsdugligt.

Aborträtten har ett starkt folkligt stöd och samtliga partier i Sveriges riksdag står bakom den nuvarande abortlagstiftningen. I den meningen är rätten till abort inte hotad. Några remissinstanser, däribland *Clapham-institutet* och *Föreningen Människovärde*, anser att det därför saknas behov av att stärka rätten till abort. Liknande synpunkter förs fram i spontana remissvar från ett stort antal privatpersoner.

Kommittén framhåller i den här delen att det är viktigt att rätten till abort kan garanteras om vi skulle få en utveckling i Sverige där rätten ifrågasätts. I flera länder har rätten till abort begränsats på olika sätt eller i praktiken helt förbjudits och erfarenheter från dessa länder visar att en sådan utveckling kan gå snabbt. Regeringen delar kommitténs uppfattning.

Aborträtten är av central betydelse för att ett samhälle ska vara jämställt och för att kvinnor ska kunna styra över sina liv. Vikten av att säkerställa att det finns ett robust skydd för aborträtten bör därför inte underskattas. Detta gäller även om det finns ett starkt folkligt och politiskt stöd för den nuvarande abortlagstiftningen och skyddet fungerar väl i dag. Regeringen anser i likhet med *Institutet för mänskliga rättigheter* att utvecklingstrender i vår omvärld där aborträtten ifrågasätts och på olika sätt begränsas måste tas på stort allvar även i Sverige. Till skillnad från *Umeå universitet* anser regeringen att det inte finns några hinder mot att beakta förhållanden och utvecklingen i andra länder vid bedömningen av om det finns behov att förändra fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen. Vid överväganden av behovet av ytterligare skydd av aborträtten är det inte heller tillräckligt att endast se till förhållanden som råder i dag.

Som kommittén påpekar är det även av betydelse att den rätt till abort som kan sägas följa av den internationella rätten inte i sig innebär ett starkare skydd än det som följer av nationell lagstiftning. FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor ålägger konventionsstaterna en förpliktelse att ge kvinnor ett visst skydd för rätten till abort som en del av rätten till sexuell och reproduktiv hälsa. Varken den konventionen eller någon annan internationell överenskommelse som Sverige är bunden av reglerar dock aborträtten som sådan. I stället ses rätten till abort som ett utflöde av andra rättigheter, såsom rätten till liv eller privatliv samt förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling. Detsamma gäller det skydd som kan utläsas ur den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Som kommittén redovisar har Europadomstolen i flera avgöranden prövat nationella abortregleringar mot olika bestämmelser i konventionen (SOU 2025:2 s. 78–84). Domstolen har bl.a. konstaterat att lagstiftning som begränsar rätten till abort rör kvinnans rätt till respekt för privatliv enligt artikel 8, men att denna rätt måste vägas mot andra konkurrerande rättigheter och friheter. Vid bedömningen av om en sådan begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har konventionsstaterna en stor bedömningsmarginal. Det finns stora skillnader mellan staternas abortlagstiftning, t.ex. när det gäller tidsgränser och andra förutsättningar för att abort ska få utföras. Det finns även skillnader i andra frågor av stor praktisk betydelse, såsom möjligheten för vårdpersonal att vägra utföra abort.

Slutligen vill regeringen i likhet med kommittén understryka att långtgående inskränkningar av aborträtten skulle kunna få stor påverkan på en gravid kvinnas möjligheter att bestämma över sin egen kropp och att själv välja om och när hon vill ha barn.

Mot denna bakgrund anser regeringen i likhet med kommittén att det finns behov av att stärka skyddet för rätten till abort.

Betydelsen av en god abortvård

Som kommittén påpekar finns det olika sätt att stärka en gravid kvinnas rätt till abort. För den praktiska tillämpningen av aborträtten är det avgörande att det finns en god abortvård som är tillgänglig, effektiv och säker. För att rättigheten ska kunna användas är det även av stor betydelse att den som söker abortvård har tillgång till korrekt information om sin rätt

till abort. Frågan om hur abortvården bör vara utformad rymms emellertid inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Rätten till abort bör regleras i grundlag

Abort utförs som en del av hälso- och sjukvården. Regleringen på hälso- och sjukvårdsområdet är inte utformad som i domstol utkrävbara rättigheter till vård och behandling. Lagstiftningen bygger i stället i huvudsak på de skyldigheter som vårdgivarna och hälso- och sjukvårdspersonalen har gentemot patienterna (prop. 2013/14:106 s. 41). Någon bestämmelse om rätt till hälso- och sjukvård, antingen generellt eller i förhållande till viss typ av vård, finns inte i 2 kap. RF. I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF anges dock att det allmänna ska verka för goda förutsättningar för hälsa. Den bestämmelsen ger inte upphov till några individuella rättigheter för enskilda.

Kommittén anser att rätten till abort är av så grundläggande betydelse i samhället att den bör komma till uttryck i grundlag. En majoritet av remissinstanserna instämmer i kommitténs bedömning eller har inga invändningar mot den. Några remissinstanser är kritiska mot bedömningen och anser att rätten till abort inte bör regleras i grundlag. *Stockholms katolska stift* avstyrker att rätten till abort ges grundlagsskydd. *Claphaminstitutet* och *Föreningen Människovärde* anser att grundlagen inte bör användas som en åsiktsmarkering. Liknande synpunkter förs fram i spontana remissvar från ett stort antal privatpersoner. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, *Timbro* och *Umeå universitet* för fram att en bestämmelse som innebär en rätt till abort skulle innebära ett avsteg från den nuvarande systematiken i regeringsformen.

En bestämmelse om rätten till abort skulle vara ett nytt inslag i regeringsformens rättighetsreglering, eftersom ett grundlagsskydd i så fall skulle ges för en viss typ av hälso- och sjukvård. Som kommittén och ett antal remissinstanser påpekar väcker det frågan om det finns skäl att på detta sätt göra åtskillnad mellan abort och andra former av hälso- och sjukvård, som också kan ha stor betydelse för enskilda. I likhet med kommittén tar regeringen emellertid fasta på att införandet av ett grundlagsskydd för aborträtten kan ses som en utvidgning av skyddet för de kroppsliga fri- och rättigheterna. De bestämmelserna ger uttryck för den respekt för den enskildes integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle (prop. 1975/76:209 s. 119). Som kommittén betonar bör syftet med grundlagsskyddet vara att skydda den gravidas självbestämmande och kroppsliga integritet.

Mot den bakgrunden ansluter sig regeringen, i likhet med de flesta remissinstanser som yttrar sig i denna del, till kommitténs bedömning att rätten till abort och de intressen som den skyddar är av så stor betydelse att rättigheten bör komma till uttryck i grundlag. Som utvecklas nedan bör denna rätt, för att den ska ges en reellt skydd, komma till uttryck i 2 kap. RF i stället för i 1 kap. RF.

En bestämmelse i regeringsformen bör slå fast den principiella rätten till abort

Kommittén har övervägt olika lagtekniska konstruktioner och bedömer att det lämpligaste alternativet är att det införs en bestämmelse i 2 kap. RF

som slår fast den principiella rätten till abort och att det närmare innehållet i rättigheten bestäms genom vanlig lag. En sådan bestämmelse innebär ett krav på lagstiftaren att det ska finnas lagstiftning till skydd för aborträtten. Liknande konstruktioner finns i dag i 2 kap. RF när det gäller regleringen av upphovsrätt (16 §), samernas rätt att bedriva renskötsel (17 § andra stycket) och forskningens frihet (18 § andra stycket). Själva grundlags-skyddet ligger i att det ska finnas lagstiftning till skydd för rättigheten och att det inte ges utrymme för regeringen eller annan myndighet att meddela annat än kompletterande verkställighetsföreskrifter inom det område som grundlagsregleringen omfattar.

De flesta remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller för inte fram några invändningar mot det. *Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi* är positiv till att aborträttens närmare innehåll inte regleras i grundlag. *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser däremot att bestämmelsen bör innehålla en rätt till fri abort enligt nu gällande lagstiftning, dvs. till och med artonde graviditetsveckan. Även *Institutet för mänskliga rättigheter*, som i och för sig tillstyrker kommitténs förslag, anser att alternativa formuleringar som konkretiserar rättighetens innehåll bör övervägas.

Kommittén understryker att en detaljerad grundlagsreglering av rätten till abort, som t.ex. anger en viss veckogräns, skulle innebära ett stort avsteg från svensk grundlagstradition och avvika från övriga fri- och rättigheter i 2 kap. RF när det gäller utformning och detaljeringsgrad. Enligt kommittén finns det även svårigheter med att utforma en detaljerad bestämmelse så att den kan förväntas bestå över tid. Regeringen delar kommitténs uppfattning. En viktig utgångspunkt är att en grundlagsbestämmelse om aborträtten bör följa systematiken i det svenska rättighetsskyddet i övrigt och att bestämmelsen bör utformas så att den kan förväntas bestå över tid. Det framstår därför inte som lämpligt att inom ramen för en grundlagsbestämmelse precisera aborträttens närmare innehåll.

Centrum för rättvisa och *Timbro* anser att det bör övervägas om aborträtten i stället bör regleras i 1 kap. RF. Ett sådant tillägg skulle exempelvis kunna ange att det allmänna ska trygga rätten till en god abortvård eller att det allmänna ska verka för att den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet. Kommittén bedömer att en sådan ordning inte skulle ge rätten till abort ett tillräckligt starkt skydd. Eftersom en bestämmelse som utformas på det sättet inte är rättsligt bindande skulle den främst ha ett symbolvärde som ett grundläggande mål och värde i den offentliga verksamheten. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. För att rätten till abort ska kunna få ett reellt skydd är det alltså mer lämpligt att den nya bestämmelsen placeras i 2 kap. RF.

Ett annat alternativ till kommitténs förslag vore, som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* är inne på, att låta aborträtten vara en rättighet som kan begränsas genom vanlig lag i likhet med flera andra fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Som kommittén påpekar finns det dock skäl som talar emot en sådan ordning. Abortlagen, som sedan 1975 har varit en viktig symbol för kvinnors rättigheter, skulle i så fall bli en fri- och rättighetsbegränsande lag. I stället för att som i dag ge gravida kvinnor en rätt till abort skulle lagen begränsa den grundlagsskyddade aborträtten, dvs. ange när abort inte får utföras. Att på detta sätt omdefiniera en central rättighetslag-

stiftning kan framstå som betänkligt utifrån principiella utgångspunkter. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att inte heller detta framstår som ett lämpligt alternativ.

Till skillnad från *Umeå universitet* anser regeringen att det inte vore lämpligt att utforma bestämmelsen på så sätt att det allmänna förbjuds från att inskränka möjligheten att göra abort. För att en sådan rättighet inte endast ska kunna inskränkas genom ändring i grundlag krävs antingen en detaljerad grundlagsreglering eller att rättigheten kan begränsas genom vanlig lag. Som framgår ovan delar regeringen kommitténs uppfattning att inget av dessa alternativ framstår som lämpliga.

Sammanfattningsvis anser regeringen att den lagtekniska konstruktion som kommittén föreslår är ändamålsenlig och väl avvägd.

Bestämmelsen innebär att det ska finnas lagstiftning till skydd för aborträtten

En ny grundlagsbestämmelse bör därmed utformas som ett krav på lagstiftaren att det ska finnas lagstiftning till skydd för aborträtten. Det betyder att det vid varje tidpunkt ska finnas en reglering i lag som innebär att rätten till abort skyddas. En sådan bestämmelse ställer inte upp några särskilda krav på hur rättigheten ska utformas i materiellt hänseende. Det blir en fråga för riksdagen att avgöra genom vanlig lag.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *RFSU*, anser att den omständigheten att rättighetens närmare innehåll ska bestämmas i vanlig lag innebär att förslaget har begränsad betydelse och att det kommer att saknas ett reellt skydd för aborträtten. Några remissinstanser, däribland *Uppsala universitet*, föreslår att lagtexten justeras i syfte att stärka grundlagsskyddet. Regeringen anser dock att kommitténs förslag innebär att grundlagsskyddet för aborträtten får en ändamålsenlig utformning. Förslaget innebär att lagstiftningen inte får utformas på ett sätt som innebär att rätten till abort blir enbart formell eller närmast illusorisk. För att lagstiftningen ska kunna sägas skydda rätten att göra abort måste den dessutom bygga på den principiella utgångspunkten att den som är gravid har rätt att bestämma över sin egen kropp. Bestämmelsen innebär även att det slås fast att det finns en grundläggande rätt till abort. Att aborträtten skyddas som en grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF är en tydlig markering till samhället som helhet om rättighetens betydelse.

Att rätten till abort ska regleras i lag innebär att det inte finns utrymme för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, annan myndighet att meddela andra föreskrifter än verkställighetsföreskrifter inom det område som grundlagsregleringen omfattar.

Timbro väcker frågan om vilken betydelse den nya bestämmelsen kan få för möjligheten till lagprövning. Enligt 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF får en domstol eller annat offentligt organ inte tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag. Kommitténs förslag innebär att en bestämmelse i vanlig lag som innebär att rätten till abort blir enbart formell eller närmast illusorisk skulle kunna bedömas stå i strid med grundlagsbestämmelsen om rätten till abort.

Enligt *Centrum för rättvisa* är det oklart om den nya grundlagsbestämmelsen kan åberopas direkt av enskilda eller om den enbart ska

betraktas som en instruktion till lagstiftaren. Liknande synpunkter lämnas av *Timbro*. *Uppsala universitet* framhåller däremot att grundlagsbestämmelsen innebär att det uppstår en direkt koppling till 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207). Universitetet bedömer att om någon vägras abort i strid med abortlagen så har en rättighet i regeringsformen överträtts, vilket utgör grund för skadestånd.

Regeringen kan konstatera att det i tidigare förarbeten har uttalats att det kan antas att bestämmelser som ställer krav på lagform för en viss närmare angiven reglering inte får någon större betydelse för grundlagsskadeståndets del (prop. 2021/22:229 s. 29). Med hänsyn till hur den föreslagna grundlagsbestämmelsen är utformad, där rättighetens huvudsakliga innebörd framgår direkt av grundlag, bedömer regeringen dock, i likhet med kommittén, att det inte är uteslutet att ett brott mot rätten till abort skulle kunna utgöra grund för grundlagsskadestånd. Det skulle exempelvis kunna handla om att rätten att avbryta en graviditet i vanlig lag utformas på ett sätt som gör att rättigheten blir enbart formell eller närmast illusorisk.

Bestämmelsen bör avse rätten att avbryta en graviditet

En fråga är om ordet abort bör användas i den nya grundlagsbestämmelsen.

Ordet abort definieras inte i abortlagen. Av 1 § abortlagen framgår att det som i lagen avses med abort är avbrytande av ett havandeskap. I abortlagen används ordet abort dock endast för sådant avbrytande av ett havandeskap som sker fram till utgången av artonde havandeskapsveckan (1 §) eller efter tillstånd från Socialstyrelsen, vilket förutsätter synnerliga skäl och att det inte finns anledning att anta att fostret är livsdugligt (3 §). Kan det antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa, får Socialstyrelsen lämna tillstånd till avbrytande av havandeskap efter utgången av artonde havandeskapsveckan och oavsett hur långt havandeskapet framskridit (6 §). Tidigare användes ordet abort även i dessa senare fall. Terminologin i 6 § abortlagen ändrades 1995, då ordet abort ersattes med vad som i förarbetena beskrevs som det övergripande uttrycket avbrytande av havandeskap. Syftet var att markera att – eftersom ingrepp enligt 6 § kan komma att avse ett foster som är livsdugligt – fostret om möjligt ska räddas till livet (prop. 1994/95:142 s. 41).

Det kan alltså konstateras att ordet abort historiskt har använts på olika sätt i abortlagen. Som kommittén redovisar har det även i medicinsk litteratur förekommit delvis olika definitioner av ordet. Det talar mot att använda ordet abort i regeringsformen. Det alternativa uttrycket avbrytande av havandeskap framstår som ålderdomligt och bör därför inte komma i fråga. I uppslagsverk och medicinska ordböcker likställs havandeskap med graviditet. Ordet graviditet får anses ha en sådan klar och etablerad innebörd att det lämpar sig för att användas i grundlag. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att bestämmelsen ska avse rätten att avbryta en graviditet.

Socialstyrelsen påpekar att ordet abort och uttrycket avbrytande av graviditet avser olika saker i förslaget till ändrad abortlag i SOU 2025:10. Regeringen bedömer att det av kommitténs förslag till lagtext tillräckligt tydligt framgår att grundlagsskyddet omfattar abort i den mening som

avses i abortlagen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det inte finns anledning att sträcka ut grundlagsskyddet för aborträtten till sådana situationer som avses i 6 § abortlagen. Med hänsyn till att innehållet i aborträtten kommer att bestämmas av riksdagen i vanlig lag, framstår det enligt regeringen inte som nödvändigt att avgränsa grundlagsbestämmelsen till att avse enbart vissa av de åtgärder som regleras i abortlagen. *Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi* ser det som problematiskt att inte använda ordet abort i bestämmelsen eftersom det kan medföra ytterligare stigmatisering av abort. Regeringen anser att risken för sådana effekter inte bör överdrivas.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att bestämmelsen, i enlighet med kommitténs förslag, bör avse rätten att avbryta en graviditet.

Rätten bör tillkomma den som är gravid

Enligt kommittén bör syftet med ett grundlagsskydd vara att skydda den gravidas självbestämmande och kroppsliga integritet. Kommittén anser därför att rättigheten endast bör tillkomma den som är gravid.

Sveriges Kvinnoorganisationer anser att det bör framgå av lagtexten att bestämmelsen gäller kvinnor. *Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi* och *Svenska Barnmorskeförbundet* ser det som problematiskt att ordet kvinna inte finns med i lagtexten, men poängterar samtidigt att aborträtten måste omfatta alla som kan bli gravida. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Lunds universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)*, *RFSU* och *Västra Götalandsregionen* är däremot positiva till utformningen av den föreslagna lagtexten.

I likhet med kommittén anser regeringen att rättigheten endast bör tillkomma den som är gravid, dvs. den person som bär fostret inom sig. När det gäller utformningen av bestämmelsen kan det konstateras att alla som kan bli gravida bör omfattas av den grundlagsskyddade aborträtten. För att inte onödigt tynga lagtexten anser regeringen att det uttryck som kommittén föreslår framstår som det mest ändamålsenliga. Grundlagsbestämmelsen bör därför omfatta den som är gravid.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) anser att det bör klargöras hur bestämmelsen förhåller sig till nuvarande regler om abort för underåriga. Regeringen konstaterar att den föreslagna rätten till abort gäller även om den som är gravid är under 18 år. Bestämmelsen hindrar inte att det på samma sätt som i dag görs en bedömning i det enskilda fallet av om information ska lämnas till vårdnadshavarna när en person som vill göra abort är under 18 år.

Bestämmelsens placering och vissa följdändringar

Regeringsformens skydd mot diskriminerande normgivning finns i 2 kap. 12 och 13 §§. Att samla dessa bestämmelser i en paragraf skulle skapa en tydligare och mer lättillgänglig reglering av grundlagsskyddet mot diskriminering. Det skulle också frigöra en paragraf för en ny bestämmelse om rätten till abort.

Mot denna bakgrund bör regeringsformens bestämmelser om skydd mot diskriminerande normgivning läggas samman i 2 kap. 12 § RF. Av tydlighetsskäl bör bestämmelserna anges i punktform. Ändringen är endast

redaktionell och någon ändring i sak är inte avsedd. Den nya bestämmelsen om rätt att avbryta en graviditet bör placeras i 2 kap. 13 § och närmast före den paragrafen bör det införas en ny rubrik som ska lyda Rätt att avbryta en graviditet.

Prop. 2025/26:78

4.2 Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare

Regeringens förslag

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om rätten att avbryta en graviditet.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot kommitténs förslag. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Västra Götalandsregionen, RFSU, Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Barnmorskeförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Kvinnoorganisationer och Uppsala universitet* avstyrker eller ifrågasätter förslaget. Som skäl anförs att rätten att avbryta en graviditet bör vara lika för alla som befinner sig i Sverige oavsett medborgarskap.

Timbro anser att förslaget kan vara överflödigt givet att grundlagsbestämmelsen inte anger något mer än att frågan om rätten till abort ska regleras i lag.

Svenska institutet för europapolitiska studier och Saco för fram att förslaget behöver förhålla sig till grundläggande principer inom EU-rätten som t.ex. icke-diskrimineringsprincipen.

Skälen för regeringens förslag

Bortsett från sådana fri- och rättigheter i regeringsformen som enligt ordalydelsen endast tillkommer svenska medborgare är utgångspunkten att även utlänningar som befinner sig här i landet omfattas av rättighets-skyddet i motsvarande mån som svenska medborgare. Kommittén anser att det inte kan uteslutas att det kan finnas anledning att genom bestämmelser i lag begränsa rätten att avbryta en graviditet för utländska medborgare och föreslår därför att det läggs till en bestämmelse i 2 kap. 25 § RF med den innebörden.

Flera remissinstanser, däribland *Västra Götalandsregionen, RFSU och Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi*, avstyrker förslaget och anför att rätten att avbryta en graviditet bör vara lika för alla som befinner sig i Sverige oavsett medborgarskap.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att utgångspunkten bör vara att grundlagsskyddet ska vara detsamma för både svenska och

utländska medborgare. Det följer också av den föreslagna bestämmelsen som omfattar den som är gravid. Samtidigt instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det inte kan uteslutas att det kan uppkomma behov av att genom bestämmelser i lag begränsa rätten att avbryta en graviditet för utländska medborgare. Kravet på att kvinnan ska vara svensk medborgare eller bosatt i Sverige för att få genomgå abort eller avbrytande av havandeskap avskaffades så sent som 2008. Även om det i dagsläget inte är aktuellt att återgå till en sådan ordning anser regeringen att regeringsformen inte bör ställa upp hinder för det. Även systematiska skäl talar i samma riktning. Upphovsrätten och forskningens frihet, som är grundläggande fri- och rättigheter av likartad karaktär, behandlas nämligen på samma sätt (2 kap. 16, 18 och 25 §§ RF).

Mot denna bakgrund ansluter sig regeringen, till skillnad från de remissinstanser som yttrar sig i frågan, till kommitténs uppfattning att det bör införas en bestämmelse i regeringsformen som innebär att det för andra än svenska medborgare här i riket får göras särskilda begränsningar genom lag i fråga om rätten att avbryta en graviditet. Om inte annat följer av sådana särskilda föreskrifter likställs utlänningar som befinner sig här i landet med svenska medborgare när det gäller rätten att avbryta en graviditet (jfr prop. 2009/10:80 s. 192 och 193). Som *Svenska institutet för europapolitiska studier* och *Saco* påpekar behöver sådana föreskrifter förhålla sig till EU-rätten, inklusive förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

5 Fråntagande av medborgarskap

5.1 Nuvarande reglering och internationella åtaganden

Regeringsformen och medborgarskapslagen

Det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället.

Skyddet för det svenska medborgarskapet regleras i 2 kap. 7 § andra stycket RF. I bestämmelsen anges att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

Bestämmelsen om skyddet för medborgarskapet hindrar att förbudet mot landsförvisning i 2 kap. 7 § första stycket RF kringgås genom att någon fråntas sitt svenska medborgarskap (prop. 1975/76:209 s. 121 och SOU 1972:15 s. 198 och 199). Genom ordet fråntas markeras att det ska vara fråga om att någon förlorar sitt medborgarskap utan personens uttryckliga samtycke (prop. 1973:90 s. 300 och 301 och prop. 2009/10:80 s. 250). Skyddet för medborgarskapet är absolut med undantag för de begränsningar som följer av grundlagsbestämmelsen.

Bestämmelser om förlust av medborgarskap genom preskription finns i 14 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). Som huvudregel gäller att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig har haft hemvist i Sverige och inte heller har varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet. När någon förlorar svenskt medborgarskap genom preskription, förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne. Förlust av svenskt medborgarskap sker inte om detta skulle leda till att personen blir statslös.

Förlust av medborgarskap enligt internationella konventioner

Rätten till medborgarskap och förlust av medborgarskap behandlas i flera internationella konventioner som Sverige har tillträtt.

1961 års FN-konvention om begräsning av statslöshet (SÖ 1969:12) syftar till att förhindra uppkomsten av statslöshet och underlätta för statslösa personer att få ett medborgarskap. Enligt konventionen ska en fördragsslutande stat inte beröva någon medborgarskapet om det skulle göra honom eller henne statslös (artikel 8.1). Även om det leder till statslöshet får medborgarskapet dock berövas någon när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande (artikel 8.2 b). Vidare får en fördragsslutande stat behålla rätten att beröva en person hans eller hennes medborgarskap, även om det leder till statslöshet, om staten vid tiden för undertecknande eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag, om personen i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten har uppfört sig på sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen (artikel 8.3 a).

Europeiska konventionen om medborgarskap (medborgarskapskonventionen) antogs den 6 november 1997 av Europarådet (SÖ 2001:20). Enligt konventionen tillåts framtagna av medborgarskap endast undantagsvis, bl.a. vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter av sökanden (artikel 7.1 b). Vidare är det enligt konventionen tillåtet med förlust av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen (artikel 7.1 d). En konventionsstat får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras av barn till föräldrar som förlorar medborgarskapet. Det gäller dock inte i de fall medborgarskapet förloras på grund av uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Barn ska inte heller berövas sitt medborgarskap om någon av föräldrarna behåller det (artikel 7.2). Slutligen ska medborgarskap inte fråntas någon som därigenom skulle bli statslös, med undantag för fall då medborgarskapet har erhållits genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter (artikel 7.3).

5.2 Beslut om medborgarskap som har meddelats på felaktiga grunder ska kunna återkallas

Regeringens förslag

Det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens. Kommittén föreslår en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller har inga invändningar mot det. Bland dem ingår *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Migrationsverket*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt*, *Säkerhetspolisen* och *Åklagarmyndigheten*. *Umeå universitet* understryker att det framstår som orimligt och riskerar att undergräva systemets legitimitet att medborgarskap inte kan återkallas i de aktuella situationerna.

Civil Rights Defenders och *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker förslaget eftersom det enligt dem inte har presenterats tillräckligt tungt vägande skäl för att motivera en så långtgående inskränkning i medborgarskapsskyddet. Även *Landsorganisationen (LO)* och *Västra Götalandsregionen* avstyrker förslaget och anser att det vore mer ändamålsenligt att stärka processen kring medborgarskapet och på så sätt förebygga att människor får medborgarskap på felaktiga grunder. LO befarar att förslaget riskerar att skapa en tredje kategori personer som i praktiken är statslösa och som inte kan integreras i landet på ett önskvärt sätt. *Lunds tingsrätt* ifrågasätter om den lägsta tillåtna nivån enligt internationella åtaganden är eftersträfvansvärd när det gäller grundläggande fri- och rättigheter.

Forum – idéburna organisationer med social inriktning avstyrker förslaget och anser det riskerar att drabba redan utsatta grupper och öppna upp för en selektiv rättstillämpning. *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* för fram att en inkluderande demokrati och en omfattande rättsstat kräver ett okränkbart medborgarskap och avstyrker därför att förslaget genomförs. Avdelningen anser också att medborgarskap inte bör kunna fråntas någon annan än den som har lämnat de oriktiga uppgifterna, att regleringen inte bör gälla retroaktivt och att det bör införas preskriptionsregler. Institutet för mänskliga rättigheter anser att barn inte kan anses vara ansvariga för oriktiga uppgifter som lämnas av deras föräldrar. Förslaget att barn ska kunna bli av med sitt medborgarskap på grund av uppgifter som föräldrarna har lämnat kan enligt institutet även ifrågasättas utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Europakonventionen.

Svenska kyrkan anser att frågan bör utredas vidare för att tydliggöra delar som riskerar att tolkas subjektivt och leda till osäker tillämpning. *Sveriges kristna råd* lämnar liknande synpunkter.

Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Institutet för mänskliga rättigheter, Lunds universitet (Juridiska fakulteten) och *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser att uttrycken i förslaget bör förtydligas. Institutet för mänskliga rättigheter och *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör framgå av lagtexten att de oriktiga uppgifterna ska ha lämnats medvetet och att uppgifterna ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet. Liknande synpunkter lämnas av *Brottsförebyggande rådet (Brå), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges Domareförbund och Uppsala universitet.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det bör tydliggöras att återkallelse av medborgarskap förutsätter ett klandervärt agerande. Enligt hovrätten bör uttrycket vilseledande uppgifter därför väljas framför ofullständiga uppgifter och uttrycket otillbörligt handlande framför otillbörlig förfarande. Enligt *Lunds tingsrätt* bör det framgå av grundlagsbestämmelsen vem som ska ha lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter respektive förfarit otillbörligt. Liknande synpunkter lämnas av *Förvaltningsrätten i Stockholm.*

Svenska kyrkan och *Sveriges kristna råd* anser att förslaget innebär att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap kommer att vara tvingande. *Civil Rights Defenders, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Migrationsverket* och *Lunds tingsrätt* anser i linje med detta att grundlagstexten bör möjliggöra fakultativa föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

Centrum för rättvisa och *Timbro* anser att det bör införas en bestämmelse i grundlag om rätt till domstolsprövning vid fråntagande av medborgarskap.

Skälen för regeringens förslag

Skyddet för medborgarskapet bör begränsas endast om starka skäl talar för det

Enligt regeringsformen får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem (2 kap. 7 § andra stycket). Skyddet för medborgarskapet är absolut med undantag för de begränsningar som bestämmelserna innehåller. För att möjliggöra fråntagande av medborgarskap i andra situationer krävs alltså en grundlagsändring.

Ett fråntagande av det svenska medborgarskapet skulle innebära att den enskilde förlorar de grundläggande fri- och rättigheter som bara är garanterade för svenska medborgare, bl.a. skyddet mot landsförvisning. Medborgarskapet utgör en grundläggande förutsättning för rätten att delta i val till riksdagen men också för vissa offentliga anställningar och uppdrag. Ett beslut om fråntagande av medborgarskap innebär vidare att den enskilde i rättslig mening blir utlänning och alltså som huvudregel saknar rätt att vistas i Sverige. Ett fråntagande av ett nationellt medborgarskap kan även medföra att den enskilde förlorar sin ställning som unionsmedborgare och därmed inte längre kan åtnjuta de rättigheter

som är knutna till den ställningen (artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Skyddet för medborgarskapet är alltså en central del i den enskildes rättighetsskydd. Skyddet har varit starkt ända sedan regeringsformen infördes, vilket har motiverats med att det i princip inte ska vara möjligt att kringgå förbudet mot landsförvisning. En begränsning av den grundlagsskyddade rätten till medborgarskap skulle innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med kommittén, att utvidgningar av möjligheterna att begränsa det befintliga skyddet för medborgarskapet bör komma i fråga endast om det finns starka skäl som talar för det.

Regeringsformen bör inte hindra fråntagande av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder

Som kommittén redogör för och som flera remissinstanser påpekar finns det skäl som talar för och skäl som talar emot att det införs en möjlighet att återkalla ett medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder.

Det finns starka skäl som talar för att införa en möjlighet att återkalla beslut om medborgarskap som har meddelats på felaktiga grunder. Ett beslut att bevilja någon ett svenskt medborgarskap är ett förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut som har fått laga kraft är definitivt i den meningen att det inte kan överklagas. För de flesta förvaltningsbeslut gäller dock inte någon generell orubblighetsprincip. Normalt kan betungande beslut ändras i både mildrande och skärpande riktning. Inte heller ett avslagsbeslut hindrar en myndighet från att på nytt pröva en ansökan. När det gäller gynnande beslut är huvudregeln i stället att dessa inte kan ändras till nackdel för en enskild part. Undantag gäller om det av beslutet eller de föreskrifter som beslutet grundats på framgår att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, se 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900). I specialförfattningar kan det dock förekomma avvikande reglering (4 § förvaltningslagen). Sådana föreskrifter ger typiskt sett ett vidare utrymme att ändra gynnande beslut.

Regleringen i 2 kap. 7 § andra stycket RF innebär att det inte finns någon möjlighet att återkalla ett beslut om medborgarskap som har meddelats på felaktiga grunder, oavsett hur stora bristerna med beslutet är. Det är inte heller möjligt att få ett medborgarskap att upphöra genom att fingera att något medborgarskap aldrig har kommit till stånd (RÅ 2006 ref. 73). Kommittén ifrågasätter om detta är en rimlig ordning och föreslår att det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som medger att det får föreskrivas att medborgarskap ska fråntas den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande.

De flesta remissinstanser är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. Några remissinstanser, bl.a. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* och *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen*, avstyrker förslaget och anser att beslut om medborgarskap inte bör kunna återkallas. *LO* och *Västra Götalandsregionen* anser att det vore mer ändamålsenligt att stärka processen kring

medborgarskapet och på så sätt förebygga att människor får Prop. 2025/26:78
medborgarskap på felaktiga grunder.

Regeringen delar uppfattningen att ärenden om medborgarskap bör handläggas noggrant och i enlighet med gällande föreskrifter samt att det är viktigt att myndigheter fattar materiellt korrekta beslut. Oavsett vilka åtgärder en myndighet vidtar är det dock oundvikligt att svenska medborgarskap i vissa fall kommer att beviljas på felaktiga grunder eller annars på ett felaktigt sätt. Felaktiga beslut fattas inom alla rättsområden, t.ex. på grund av oriktigheter i beslutsunderlaget. Det som skiljer beslut om att bevilja medborgarskap från andra gynnande förvaltningsbeslut är att de aldrig går att ompröva, oavsett hur stora bristerna är. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att detta inte framstår som en rimlig ordning. Som *Umeå universitet* understryker kan det faktum att det inte går att återkalla felaktiga beslut om medborgarskap påverka systemets legitimitet. Särskilt allvarligt är att det enligt nuvarande ordning inte går att återkalla ett sådant beslut ens om någon genom våld eller hot om våld har tvingat sig till det. Även om beslut om medborgarskap har stor betydelse för den enskilde, är det enligt regeringens mening rimligt att ett beslut som tillkommit på grund av ett otillbörligt förfarande ska kunna rättas till. Tvärtom vad *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* anför handlar det alltså inte om att ändra gynnande beslut godtyckligt.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen för fram att en inkluderande demokrati och rättsstat kräver ett okränkbart medborgarskap. Regeringen delar inte den uppfattningen. Medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det finns enligt regeringen ett berättigat intresse och egenvärde i att skydda och stärka detta förhållande och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten. Det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag. Precis som kommittén framhåller kan en möjlighet till omprövning bidra till att stärka legitimiteten av beslut om medborgarskap. Därmed minskar risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs och för att den stora majoritet som blir svenska medborgare på korrekta grunder misstänkliggörs.

Ett skäl mot frångående av medborgarskap som återkommande har förts fram är risken för statslöshet och att det inte går att utvisa en person som blir statslös. Även i andra fall kan det finnas verkställighetshinder, exempelvis om det rör sig om en person som skulle riskera tortyr eller dödsstraff vid en verkställighet (jfr prop. 1994/95:179 s. 56). Som *LO* påpekar är det inte önskvärt att det finns personer i landet som inte har rätt att vistas här men som ändå inte kan utvisas. Regeringen konstaterar att argumentet om ökad risk för statslöshet inte längre har samma relevans eftersom Sverige numera fullt ut tillåter dubbla medborgarskap. Detsamma gäller flera andra länder. Det innebär att den som beviljas svenskt medborgarskap i många fall behåller sitt tidigare medborgarskap. Regeringen föreslår i avsnitt 5.4 att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas endast den som även är medborgare i en annan stat. Någon ökad risk för statslöshet kommer därför inte att uppkomma om det införs en möjlighet att återkalla beslut om medborgarskap i vissa fall. När det

gäller frågan om verkställighetshinder anser regeringen att det inte är något som bör påverka det principiella ställningstagandet i frågan om ifall det bör vara möjligt att återkalla medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder.

Ett annat skäl som har anförts mot en möjlighet till återkallelse är att det skulle komma att finnas två slag av svenskt medborgarskap, ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvar medborgarskapet genom ansökan (naturalisation) (prop. 1997/98:178 s. 19). Regeringen föreslår i detta lagstiftningsärende att alla slags förvärv av medborgarskap ska omfattas av de nya möjligheterna till frångående av medborgarskap. Det gäller både frångående av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder och frångående av medborgarskap på grund av brott. Frångående av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder torde emellertid knappast kunna aktualiseras för den som blivit svensk medborgare vid födseln. Enligt regeringens uppfattning är denna skillnad mellan olika typer av medborgarskapsförvärv en rimlig konsekvens i förhållande till syftet med en möjlighet till återkallelse, dvs. att det i vissa fall bör vara möjligt att angripa beslut som har meddelats på felaktiga grunder.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen, till skillnad från *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, att skälen för att kunna återkalla medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder väger tyngre än de skäl som talar emot en sådan möjlighet. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning, vilken godtas av en majoritet av remissinstanserna, att regeringsformen inte bör hindra frångående av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder.

Oriktiga eller vilseledande uppgifter eller annat otillbörligt handlande

Regeringen gör alltså bedömningen att det bör införas en bestämmelse i regeringsformen som innebär en möjlighet att meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder. I likhet med kommittén anser regeringen att de grundläggande förutsättningarna för frångående bör anges i grundlag.

Enligt medborgarskapskonventionen får det föreskrivas att medborgarskap ska förloras när förvärvet har skett genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden (artikel 7.1 b). Som kommittén redogör för kan tolkningsstöd hämtas i den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen. I den förklarande rapporten anges att med undanhållande av relevanta sakförhållanden avses förtigande av faktum som skulle hindra personen i fråga från att förvärva medborgarskap, såsom bigami. Med relevanta sakförhållanden avses sakförhållanden som, om de var kända, skulle ha utgjort hinder för förvärv av medborgarskap, exempelvis annan nationalitet eller en fällande dom för ett allvarligt brott. De oriktiga uppgifterna måste vara ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet av sökanden. Uppgifterna ska alltså ha lämnats eller undanhållits medvetet. Dessutom krävs att uppgifterna utgjort en betydande faktor vid förvärvet av medborgarskap, vilket innebär att sökanden inte skulle ha beviljats medborgarskapet utan de felaktiga uppgifterna.

I medborgarskapskonventionen används uttrycket osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden. Kommittén bedömer att uttrycket oriktiga eller ofullständiga uppgifter är ett tydligare och mer vedertaget uttryck. Det uttryck som kommittén föreslår förekommer t.ex. i straffbestämmelserna om bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken). En liknande formulering finns i reglerna om återkallelse av nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, se 7 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det finns anledning att använda ett annat uttryck i regeringsformen än det som finns i medborgarskapskonventionen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar att ordet ofullständiga i kommitténs förslag byts ut mot ordet vilseledande i enlighet med vad som anges i förvaltningslagen. I och med att det handlar om att införa en möjlighet att meddela föreskrifter om att ändra gynnande beslut till nackdel för enskilda anser regeringen, i likhet med hovrätten, att det framstår som lämpligt att utgå från den terminologi som används i förvaltningslagen. I 37 § andra stycket 3 förvaltningslagen används uttrycket oriktiga eller vilseledande uppgifter. Med det uttrycket avses att den enskilde lämnar felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande eller undanhåller relevanta fakta (prop. 2016/17:180 s. 329). Regeringen anser alltså att grundlagsbestämmelsen bör omfatta oriktiga eller vilseledande uppgifter. Det innebär ingen ändring i sak i förhållande till kommitténs förslag.

Sveriges Domareförbund anser att det bör framgå av lagtexten att de oriktiga uppgifterna ska ha lämnats medvetet. Regeringen konstaterar att det i förhållande till bestämmelsen i förvaltningslagen inte är relevant om vilseledandet har skett uppsåtligt eller inte (prop. 2016/17:180 s. 233). Den bestämmelse som nu föreslås bör uppfattas på samma sätt och innebär därmed inget krav på att de oriktiga eller vilseledande uppgifterna ska ha lämnats medvetet. Regeringen anser inte heller att ett sådant krav bör läggas till i grundlagsbestämmelsen. Detsamma gäller frågan om vem som ska ha lämnat uppgifterna. Sådana frågor, inklusive förhållandet till barnkonventionen och Europakonventionen som uppmärksammas av *Institutet för mänskliga rättigheter*, får i stället analyseras inom ramen för ett kommande lagstiftningsarbete.

Med förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande avses enligt den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen att medborgarskapet har förvärvats genom hot, mutor eller andra liknande oärliga handlingar, under förutsättning att förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet. Kommittén anser att ett annat uttryck än bedrägligt förfarande bör användas för att tydliggöra att fråntagande av medborgarskap inte är begränsat till sådant som utgör ringa bedrägeri, vilket tidigare benämndes bedrägligt beteende. Regeringen delar kommitténs uppfattning. I likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser regeringen dock att uttrycket otillbörligt handlande framstår som tydligare och modernare än otillbörligt förfarande, som kommittén föreslår. Enligt regeringens uppfattning har uttrycken samma innebörd och det innebär alltså ingen ändring i sak i förhållande till kommitténs förslag.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen anser att det genom en uttömmande uppräknings bör preciseras vilka förfaranden som omfattas av bestämmelsen. Med annat otillbörligt förfarande avses

enligt kommittén t.ex. givande av muta eller hot mot tjänsteman, om det otillbörliga förfarandet har varit av avgörande betydelse för medborgarskapsförvärvet. Detsamma bör enligt regeringens uppfattning gälla för uttrycket otillbörligt handlande. Innebörden av uttrycket är dock begränsad till sådana ageranden som ryms inom vad som enligt medborgarskapskonventionen utgör ett bedrägligt förfarande. Enligt den förklarande rapporten omfattar artikeln förvärv genom falska förespeglingar (exempelvis genom falska intyg), hot, mutor och andra liknande ohederliga handlingar. Regeringen anser att uttrycket otillbörligt handlande inte behöver preciseras ytterligare i lagtexten.

Enligt *Institutet för mänskliga rättigheter* är det otydligt vilka slags oriktiga uppgifter som skulle kunna resultera i att ett medborgarskap återkallas. Liknande synpunkter lämnas av ett antal andra remissinstanser. Likt kommittén anser regeringen att de oriktiga eller vilseledande uppgifterna eller det otillbörliga handlandet ska ha varit av avgörande betydelse för att förvärva det svenska medborgarskapet. Att förfarandet ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet betyder att det ska vara fråga om en situation där personen inte skulle ha beviljats sitt medborgarskap om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga handlandet inte hade förekommit. Detta följer redan av kommitténs förslag och lagtexten behöver därför inte kompletteras på det sätt som föreslås av *Sveriges advokatsamfund*.

Ett antal remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, anser att förslaget innebär att föreskrifter om återkallelse av medborgarskap kommer att vara tvingande och föreslår att bestämmelsen justeras för att möjliggöra fakultativa föreskrifter. Regeringen kan med anledning av synpunkterna konstatera att syftet med grundlagsbestämmelsen är att införa en möjlighet att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. Den formulering som föreslås av kommittén innebär att det ges utrymme för att i vanlig lag meddela såväl obligatoriska som fakultativa föreskrifter. De närmare detaljerna om hur en sådan reglering bör utformas är en fråga som får övervägas inom ramen för det efterföljande lagstiftningsarbetet. Detsamma gäller frågorna om ifall återkallelse bör kunna ske retroaktivt och om ifall det bör införas preskriptionsregler.

Alla slags förvärv av medborgarskap bör omfattas

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt, efter anmälan och efter ansökan. I medborgarskapskonventionen anges att staterna ska vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om dessa är medborgare från födseln eller har förvärvat sitt medborgarskap senare (artikel 5.2).

I tidigare utredningar och lagstiftningsärenden om återkallelse av medborgarskap har främst övervägts om en naturaliserad person ska kunna fråntas sitt medborgarskap. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det saknas anledning att i grundlagsregleringen göra skillnad mellan olika slags förvärv av medborgarskap.

Rätt till domstolsprövning

Centrum för rättvisa och *Timbro* anser att det bör införas en bestämmelse i grundlag om rätt till domstolsprövning vid fråntagande av medborgar-

skap. En rätt till domstolsprövning i ärenden om medborgarskap finns redan i dag i vanlig lag. Regeringen anser att detta är en ändamålsenlig ordning och att det därför inte finns anledning att reglera frågan i grundlag.

Prop. 2025/26:78

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med kommittén och vilket godtas av en majoritet av remissinstanserna, att det bör införas en möjlighet att återkalla medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder. I regeringsformen bör det därför införas en bestämmelse som innebär att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

5.3 Medborgarskap ska kunna fråntas en person vid viss allvarlig brottslighet

Regeringens förslag

Det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer delvis överens med regeringens. Kommitténs förslag omfattar endast brott som allvarligt hotar rikets säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller har inga invändningar mot det. Bland dem ingår *Brå*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kriminalvården*, *Migrationsverket*, *Riksdagens ombudsmän*, *Säkerhetspolisen* och *Åklagarmyndigheten*.

Ett antal remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska kyrkan*, avstyrker förslaget. *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser att det vore främmande att använda förlust av medborgarskap som en straffrättslig påföljd och att en inkluderande demokrati och en omfattande rättsstat kräver ett okränkbart medborgarskap. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* anser att förslaget riskerar att drabba redan utsatta grupper och öppna upp för en selektiv rättstillämpning. *LO* befarar att förslaget riskerar att skapa en tredje kategori personer som i praktiken är statslösa och som inte kan integreras i landet på ett önskvärt sätt. *Umeå universitet* anser att förslaget skulle innebära en principiellt farlig förskjutning där staten gör skillnad mellan goda och dåliga medborgare. *Sveriges advokatsamfund* är tveksamt till förslaget och anser att en sådan rättighetsbegränsande grundlagsändring bör genomföras endast om det finns mycket starka skäl.

Göteborgs tingsrätt och *Uppsala universitet* anser att uttrycket rikets säkerhet är att föredra framför uttrycket statens vitala intressen. Även *Umeå tingsrätt* anser att formuleringen är lämplig, men väcker frågan om förslaget kan kompletteras med angivande av en viss straffskala för de aktuella brotten. Flera remissinstanser, däribland *Justitiekanslern*, *Lunds tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, för fram att det är oklart vad som omfattas av uttrycket brott som allvarligt hotar rikets säkerhet och anser att uttrycket bör preciseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Enligt *Säkerhetspolisen* är det oklart i vilken utsträckning terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) omfattas av kommitténs förslag.

Polismyndigheten anser att det samhällshot som brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk utgör talar för en utformning av bestämmelsen som medger att medborgarskap fråntas vid sådan brottslighet.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen anser att det bör framgå av lagtexten att återkallelse endast får ske vid sådana brott som svensk domstol har dömt över.

Svenska kyrkan och *Sveriges kristna råd* anser att förslaget innebär att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap kommer att vara tvingande. *Civil Rights Defenders*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Migrationsverket* och *Lunds tingsrätt* anser i linje med detta att grundlagstexten bör möjliggöra fakultativa föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

Centrum för rättvisa och *Timbro* anser att det bör införas en bestämmelse i grundlag om rätt till domstolsprövning vid fråntagande av medborgarskap.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas en möjlighet att den som har begått viss allvarlig brottslighet fråntas sitt medborgarskap

Som framgår av avsnitt 5.2 delar regeringen kommitténs uppfattning att utökade möjligheter att begränsa skyddet för medborgarskapet bör komma i fråga endast om det finns starka skäl som talar för det.

Kommittén har med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden övervägt om regeringsformens skydd för medborgarskapet bör begränsas genom att göra det möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap på grund av brott. Kommittén bedömer att det bör införas en sådan möjlighet för den som har gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet mot grundläggande svenska intressen. De flesta remissinstanser instämmer i kommitténs bedömning eller har inga invändningar mot den. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, avstyrker förslaget och anser att medborgarskap inte bör kunna fråntas på grund av brott.

Kommittén framhåller att en person som har begått viss brottslighet mot grundläggande svenska intressen, exempelvis på uppdrag av en annan stat, kan hävdas ha visat sig grovt illojal mot den svenska staten och därför inte bör ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som innebär rättigheter och skyldigheter för båda parter.

Medborgarskapet utgör en viktig symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige. Enligt regeringen är det angeläget att skydda och stärka det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan den svenska staten och medborgarna, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. Det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag. Likt kommittén anser regeringen att den omständigheten att regeringsformen hindrar föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet kan påverka synen på det svenska medborgarskapet ur såväl ett rättsligt som ett symboliskt perspektiv.

Institutet för mänskliga rättigheter för fram att det finns en risk att förslaget leder 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. *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* påpekar att det är främmande att använda förlust av medborgarskap som en påföljd när straff redan har dömts ut för samma gärning. Med anledning av remissynpunkterna vill regeringen poängtera att kommitténs förslag inte innebär att det införs en ny straffrättslig påföljd. Det primära syftet med bestämmelsen är att fastställa att samhällskontraktet mellan individen och Sverige har brutits. Kommitténs förslag innebär att personer som har begått viss allvarlig brottslighet mot svenska intressen och därigenom visat sig grovt illojala mot den svenska staten inte kommer att få behålla sitt medborgarskap och de förmåner som följer med det. Regeringen anser att förslaget därmed kan förväntas öka förtroendet för staten och stärka betydelsen av det svenska medborgarskapet.

Regeringen delar inte den oro som förs fram av *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* om att förslaget skulle innebära en förskjutning i synen på medborgarskapet och att det finns en risk för att medborgarskap i framtiden kan komma att fråntas en person godtyckligt eller vid mindre allvarlig brottslighet. Kommitténs förslag innebär att medborgarskap kan fråntas en person som har dömts för viss allvarlig brottslighet mot grundläggande svenska intressen. Det gäller även med den utformning av bestämmelsen som regeringen föreslår i detta avsnitt. I avsnitt 5.5 föreslås dessutom att föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen inte ska få stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Det finns alltså tydliga begränsningar när det gäller vilken typ av brottslighet som det kan bli fråga om.

Regeringen kan, med anledning av vissa remissinstansers mer principiella invändningar mot förslaget, konstatera att Sverige vid en internationell jämförelse är ett av få länder där grundlag hindrar fråntagande av medborgarskap på grund av brott. Bland annat i Danmark, Finland och Norge finns regler som innebär att ett medborgarskap kan fråntas en person som har gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet. Det faktum att många länder i Europa numera har regler om återkallelse av medborgarskap talar för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet. Det är en klar fördel om reglerna är enhetliga, inte minst därför att det i annat fall finns en risk för att terrorister eller andra grovt kriminella personer ser Sverige som en lämplig tillflyktsort. Brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan

dessutom utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige. En möjlighet att kunna återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten kan därmed i någon mån antas öka den nationella säkerheten.

Precis som några remissinstanser påpekar kan fråntagande av medborgarskap på grund av brott få långtgående rättsverkningar för den enskilde. Förlust av medborgarskap kan även få familjerättsliga konsekvenser. I likhet med kommittén anser regeringen dock att skälen för att det bör vara möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap på grund av brott är starkare än skälen emot. Regeringsformen bör därför ändras för att göra det möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet.

Grundlagsbestämmelsen bör inte innehålla en brottskatalog

Frågan är då hur grundlagsbestämmelsen bör utformas. Kommittén bedömer att en grundlagsbestämmelse inte uttömmande bör ange eller beskriva de olika brott som kan medföra fråntagande av medborgarskap, t.ex. genom att hänvisa till olika straffbestämmelser i vanlig lag eller att införa en brottskatalog direkt i grundlagstexten. En sådan uppräknings skulle enligt kommittén bli alltför omfattande och avvika tydligt från hur bestämmelserna i 2 kap. RF i övrigt är utformade.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen är kritisk till kommitténs bedömning och anser att den valda lagtexten öppnar upp för godtycke och bristande proportionalitet. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att avsaknaden av en brottskatalog innebär ett något större tolkningsutrymme vid tillämpningen av den nya bestämmelsen. En brottskatalog i regeringsformen skulle innebära tydliga gränser för lagstiftarens möjligheter att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap på grund av brott. En detaljerad grundlagsreglering skulle dock, precis som kommittén påpekar, avvika från hur bestämmelserna i 2 kap. RF i övrigt är utformade. En brottskatalog skulle också riskera att kräva återkommande uppdateringar med anledning av ändringar i den straffrättsliga regleringen. Enligt regeringens uppfattning bör en grundlagsbestämmelse utformas på ett sätt som gör att den kan förväntas vara beständig över tid.

Ytterligare en faktor som kommittén lyfter är att det kan vara en fördel att grundlag inte hindrar att även brott som har begåtts utomlands kan beaktas vid prövningen, i den utsträckning som brottsligheten kommer till svenska myndigheters kännedom. Till skillnad från *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* ansluter sig regeringen till kommitténs bedömning att det framstår som mindre lämpligt att skyddet för medborgarskap knyts till svenska brottsrubriceringar. På motsvarande sätt som en utländsk brottmålsdom kan beaktas vid förvärv av medborgarskap talar principiella skäl för att en grundlagsreglering om fråntagande av medborgarskap på grund av brott inte bör göra någon skillnad mellan brott som har begåtts i Sverige respektive utomlands, i varje fall inte så länge gärningen motsvarar ett brott enligt svensk lag.

Sammantaget instämmer regeringen i kommitténs bedömning att en grundlagsbestämmelse som möjliggör fråntagande av medborgarskap på grund av brott inte bör vara uppbyggd kring en särskild brottskatalog. Grundlagsbestämmelsen bör i stället omfatta viss typ av brottslighet.

Nästa fråga är vilken typ av brottslighet som bör kunna leda till fråntagande av medborgarskap. Kommittén föreslår att det ska vara möjligt att meddela föreskrifter om att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Uttrycket rikets säkerhet är i många fall ersatt av det synonyma uttrycket Sveriges säkerhet.

Med brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avser kommittén främst brott mot sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken. Det handlar t.ex. om högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, uppror och landsförräderi. Enligt kommittén kan vidare terroristbrott, beroende på omständigheterna, utgöra brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Även brott mot straffbestämmelser som primärt har till syfte att skydda andra slag av intressen än statens kan ses som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Det kan t.ex. handla om brott enligt 13 kap. brottsbalken.

Sveriges säkerhet är ett intresse av fundamental betydelse för staten. Den som har gjort sig skyldig till brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet har visat sig grovt illojal mot den svenska staten. I ett sådant fall bör den enskilde inte ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att lagstiftaren bör ha möjlighet att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i ett fall när någon har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet.

Ett antal remissinstanser, däribland *Justitiekanslern*, *Lunds tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, för fram att uttrycket brott som allvarligt hotar rikets säkerhet är otydligt och efterfrågar att det preciseras ytterligare vilka brott som omfattas.

Uttrycket rikets säkerhet eller Sveriges säkerhet är inte definierat i någon författning. I förarbetena till lagstiftningen om säkerhetsskydd har det dock uttalats att uttrycket omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick (prop. 1995/96:129 s. 22 och 23). I förarbetena till moderniseringen av den straffrättsliga regleringen om skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet har det också uttalats att skyddet av rikets säkerhet avser skyddet för Sveriges oberoende, i betydelsen självständighet och suveränitet, och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet (prop. 2013/14:51 s. 20). Innebörden av uttrycket behöver även bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen, vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner (prop. 2017/18:89 s. 41).

De brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion är folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott, se artikel 5 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59). Sådana brott utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välbefindandet i världen och till följd av det även mot grundläggande svenska intressen. Regeringen anser i likhet med kommittén att

det även i fråga om dessa brott bör finnas möjlighet för lagstiftaren att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

Sammantaget instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det bör vara möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk bör kunna leda till fråntagande av medborgarskap

Regeringen anser att det finns anledning att överväga om medborgarskap också bör kunna fråntas en person vid vissa typer av brottslighet som inte omfattas av kommitténs förslag. Det gäller framför allt allvarlig brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk och som är av systemhotande natur.

Som *Polismyndigheten* påpekar är den organiserade brottsligheten ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner. Skjutningar och sprängdåd kan förekomma i sådan omfattning att det hotar statens våldsmonopol och förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En person som har begått brott som allvarligt hotar våldsmonopolet eller andra grundläggande samhällsfunktioner har, i likhet med den som har begått brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, visat grov illojalitet mot den svenska staten. Det gäller särskilt personer som har ett bestämmande inflytande över en organisation eller grupp som ägnar sig åt sådan brottslighet. En möjlighet till fråntagande av medborgarskap vid den typen av brottslighet skulle bidra till att skydda Sverige mot den organiserade brottsligheten. Det skulle även bidra till att värna medborgarskapets värde. Regeringen anser därför att lagstiftaren även i dessa fall bör ha möjlighet att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

Grundlagsbestämmelsen bör avse brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen

Regeringen bedömer alltså att medborgarskap bör kunna fråntas en person vid viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Eftersom sådan brottslighet inte annat än undantagsvis omfattas av kommitténs förslag behöver grundlagsbestämmelsen ges en annan utformning. Ett alternativ som kommittén har övervägt men inte kunnat enas om är att medborgarskap ska kunna fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Enligt medborgarskapskonventionen får en konventionsstat i sin nationella lagstiftning föreskriva att medborgarskap ska förloras vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen (artikel 7.1 d). Fråntagande av medborgarskap till följd av brott förutsätter alltså att brottet är till allvarlig skada för intressen som kan betecknas som vitala för staten. Det finns inte någon definition av uttrycket uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Formuleringen är enligt den förklarande rapporten hämtad från artikel 8.3 a i konventionen om begränsning av statslöshet. Sådant beteende inkluderar

särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, t.ex. arbete för en utländsk underrättelsetjänst. Enligt den förklarande rapporten omfattas däremot inte brott av allmän karaktär oavsett hur allvarliga de är.

En fördel med att använda samma uttryck i regeringsformen som i medborgarskapskonventionen är att efterlevnaden av Sveriges folkrättsliga åtaganden betonas. En annan fördel är att det ligger i linje med hur regleringen ser ut i våra nordiska grannländer.

Uttrycket vitala intressen markerar att det måste handla om intressen som är av helt grundläggande betydelse för en nation. Enligt normalt språkbruk betyder ordet vital stark och livskraftig, men ordet kan även betyda viktig och central – en fråga av vital betydelse eller vitala nationella intressen. Enligt kommittén avses med brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen brott som hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda, främst Sveriges säkerhet och grundlagsskyddade värden såsom demokrati och rättssäkerhet. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Utöver detta vill regeringen tillägga att brottslighet som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol, kan allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som är avgörande för bedömningen.

Regeringen bedömer att uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen omfattar sådan brottslighet som avses i kommitténs förslag, dvs. brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen omfattar även viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan t.ex. handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller annat geografiskt område.

Den organiserade brottsligheten kan också hota demokratin eller rättssäkerheten. Ett exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, t.ex. efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Detta innebär att även storskalig och systematisk välfärdsbrottslighet, beroende på omständigheterna, kan omfattas av uttrycket.

Uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är väl avgränsat på så sätt att lagstiftarens möjligheter att meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap inte blir mer långtgående än nödvändigt. Exempelvis omfattar det inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen. Innebörden av uttrycket måste samtidigt bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Vilket slags brottslighet som kan anses medföra allvarlig skada för Sveriges vitala intressen kan därför i viss utsträckning förändras över tid. Till skillnad från *Göteborgs tingsrätt* anser regeringen att uttrycket är tydligt och lämpligt att använda i

grundlag. Det kan också konstateras att motsvarande uttryck används i lagstiftningen hos våra nordiska grannländer.

Sammantaget bedömer regeringen att det bör vara möjligt att meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap för den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Regeringen anser, till skillnad från *Civil Rights Defenders* och *Svenska kyrkan*, att förslaget innebär en proportionerlig och ändamålsenlig begränsning av skyddet för det svenska medborgarskapet.

Säkerhetspolisen väcker frågan om ifall straffbestämmelserna om terroristbrott i 4 § terroristbrottslagen i samtliga fall primärt avser att skydda statens intressen på ett sådant sätt att det är fråga om brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Regeringen vill med anledning av synpunkten betona att terroristbrott typiskt sett har sådana effekter att det allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Det gäller oavsett vilken typ av kvalificerat uppsåt enligt 4 § första stycket 2 terroristbrottslagen som är aktuellt.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, *Stockholms tingsrätt* och *Svea hovrätt*, anser att det är oklart vad som avses med ordet allvarligt i kommitténs förslag. *Göteborgs tingsrätt* och *Umeå tingsrätt* efterfrågar överväganden av om förslaget bör kompletteras med angivande av en viss straffskala för brottet, alternativt utdömt straff, för att tydligare markera vad som utgör ett så allvarligt brott att det är motiverat att återkalla ett medborgarskap. Med hänsyn till utformningen av den föreslagna grundlagsbestämmelsen är remissynpunkterna fortfarande aktuella.

Ett brotts straffskala eller ett brotts straffvärde i det enskilda fallet är en omständighet som indikerar hur allvarligt ett brott är. Som bl.a. *Göteborgs tingsrätt* påpekar kan ett alternativ vara att knyta uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen till brott med en viss straffskala, t.ex. att det måste vara föreskrivet ett visst minsta antal års fängelse. En nackdel med en sådan ordning är dock att straffskalan är beroende av den straffrättsliga regleringen och att räckvidden av grundlagsbestämmelsen i så fall skulle bestämmas genom innehållet i vanlig lag. Det framstår enligt regeringen som mindre lämpligt.

Som anges i avsnitt 5.2 anser regeringen att den formulering som föreslås av kommittén innebär att det ges utrymme för att i vanlig lag meddela såväl obligatoriska som fakultativa föreskrifter. De närmare detaljerna om hur en sådan reglering ska utformas får analyseras och övervägas i samband med det efterföljande lagstiftningsarbetet.

Alla slags förvärv av medborgarskap bör omfattas

I enlighet med bedömningen i avsnitt 5.2 saknas det enligt regeringen anledning att i grundlagsregleringen göra skillnad mellan olika slags förvärv av medborgarskap. Bestämmelsen bör alltså gälla oavsett om medborgarskapet har förvärvats automatiskt, efter anmälan eller efter ansökan.

Brottmålsdomen ska ha fått laga kraft

Det är inte fastställt att någon har gjort sig skyldig till brott förrän domen i brottmålet har fått laga kraft. I likhet med kommittén anser regeringen att

möjligheten att meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap till följd av brott bör vara begränsad till de fall där brottmålsdomen har fått laga kraft.

Prop. 2025/26:78

Rätt till domstolsprövning

Centrum för rättvisa och *Timbro* anser att det bör införas en bestämmelse i grundlag om rätt till domstolsprövning vid frångående av medborgarskap. På samma sätt som när det gäller frångående av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder anser regeringen att det inte finns anledning att reglera frågan om rätt till domstolsprövning i grundlag.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis anser regeringen i likhet med kommittén att det bör införas en möjlighet att frånta medborgarskap för den som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Därutöver anser regeringen att det bör vara möjligt att återkalla medborgarskap vid viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det bör därför införas en bestämmelse i regeringsformen som innebär att det blir möjligt att meddela föreskrifter om att medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

5.4 Krav på ytterligare medborgarskap

Regeringens förslag

De nya möjligheterna att meddela föreskrifter om frångående av det svenska medborgarskapet omfattar endast den som även är medborgare i en annan stat.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Civil Rights Defenders* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* efterfrågar en fördjupad analys av hur förslaget förhåller sig till diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § RF. *Polismyndigheten* anser att det bör beaktas att kravet på dubbla medborgarskap kan leda till en upplevelse av orättvisa och diskriminering, vilket skulle kunna utnyttjas av krafter som vill polarisera och splittra samhället.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkten i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till är att alla har rätt till ett medborgarskap och att statslöshet

ska undvikas. Principen att statslöshet ska undvikas är även en central utgångspunkt i den svenska medborgarskapslagstiftningen och i praxis. Medborgarskapslagen innehåller ett förbud mot statslöshet vid förlust av medborgarskap (14 § fjärde stycket, jfr även 6 § om förvärv av medborgarskap för ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födseln är statslöst).

Rätten till en nationalitet är en grundläggande mänsklig rättighet. Att inte vara medborgare i någon stat innebär ett utanförskap som kan medföra avsevärda nackdelar för den enskilde. Skyddet för medborgarskapet är centralt i den enskildes rättighetsskydd. Genom att förhindra att statslöshet uppstår, skyddas även rätten till medborgarskap. Det utgör ett viktigt led i stärkandet av det svenska medborgarskapet att på konstitutionell nivå införa ett förbud mot fråntagande av medborgarskap i de fall åtgärden leder till att den enskilde saknar medborgarskap.

Ett skydd mot fråntagande av medborgarskap för den som inte har något annat medborgarskap skulle antingen kunna konstrueras som ett uttryckligt förbud mot statslöshet eller som ett krav på ytterligare medborgarskap som förutsättning för fråntagande av medborgarskap. Kommittén anser att det är svårt att överblicka konsekvenserna av ett förbud mot statslöshet i grundlag. Enligt kommittén framstår det därför som lämpligare att i grundlag ställa upp ett krav på ytterligare medborgarskap som en förutsättning för fråntagande av medborgarskap. Även med beaktande av *Polismyndighetens* synpunkter instämmer regeringen i kommitténs bedömning. De nya möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av det svenska medborgarskapet bör därför endast omfatta den som även är medborgare i en annan stat.

Civil Rights Defenders och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* efterfrågar att förslagets förenlighet med diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § RF analyseras närmare. Det kan konstateras att den bestämmelsen inte omfattar särbehandling på grund av att någon har ett visst medborgarskap (prop. 1975/76:209 s. 159 och 160). Regeringen bedömer därför att eventuella föreskrifter som meddelas med stöd av de nya grundlagsbestämmelserna inte kommer att stå i strid med 2 kap. 12 § RF.

5.5 En särskild regel om Sveriges internationella åtaganden

Regeringens förslag

Föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som meddelas med stöd av de nya bestämmelserna får inte stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Kommittén föreslår att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte ska få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Nästan alla remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Timbro* ifrågasätter om förslaget är ändamålsenligt utformat och påpekar att det är oklart vad som händer om en befintlig föreskrift hamnar i strid med en ny eller förändrad internationell förpliktelse. *Timbro* för vidare fram att bestämmelsen bör omfatta alla återkallelsegrunder och att föreskrifter om medborgarskapsförlust för barn inte bör få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. *Civil Rights Defenders* lämnar liknande synpunkter i fråga om barns medborgarskap.

Skälen för regeringens förslag

Den begränsning av grundlagsskyddet som regeringen föreslår innebär att det blir möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i vissa angivna situationer. För att kunna frånta någon ett medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande, eller till följd av brott, krävs alltså att föreskrifter om detta införs genom vanlig lag. Sådana föreskrifter omfattas redan av det obligatoriska lagområdet (8 kap. 2 § första stycket 1 RF). Ett utnyttjande av den öppning som regeringsformen ger förutsätter alltså att lagstiftaren – med beaktande av bl.a. de rättssäkerhetsgarantier som anges i medborgarskapskonventionen – genom lagstiftning tar ställning till de närmare förutsättningarna för att frånta någon hans eller hennes medborgarskap.

Vid utfärdande av föreskrifter finns ett generellt krav på lagstiftaren att inte meddela sådana i strid med Sveriges internationella åtaganden. Beträffande Europakonventionen finns i 2 kap. 19 § RF ett uttryckligt krav att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. I förarbetena till den regleringen konstaterade regeringen att bestämmelsen innebär en markering av att Europakonventionen har en särskild betydelse utan att konventionen har status som grundlag. Regeringen framhöll också att avsikten med bestämmelsen är att skapa en garanti för att Europakonventionens regler inte sätts åt sidan genom inhemska föreskrifter (prop. 1993/94:117 s. 53 och 54). Även om bestämmelsen inte ger konventionen grundlagsstatus innebär den att det är grundlagsstridigt att bryta mot Europakonventionen.

Det är enligt kommittén viktigt att, om det osannolika skulle inträffa att riksdagen i framtiden väljer att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i uttrycklig strid med Sveriges internationella åtaganden, sådan lagstiftning genom lagprövning kan sättas åt sidan av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Kommittén föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i grundlag som anger att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte ska få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det bör skapas en garanti för att Sveriges internationella åtaganden inte sätts åt sidan genom inhemska föreskrifter. Den föreslagna bestämmelsen utgör en tydlig markering av att lagstiftaren är skyldig att vid meddelande av föreskrifter om fråntagande av medborgarskap säkerställa att föreskrifterna är förenliga med de internationella åtagandena. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att regleringen i första hand bör vara riktad till

lagstiftaren. Detta hindrar emellertid inte att domstolar och andra rätts-tillämpande myndigheter underlåter att tillämpa en föreskrift med stöd av bestämmelsen samt lagprövningsreglerna i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF, om föreskriften bedöms vara oförenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Timbro ifrågasätter om syftet med den föreslagna bestämmelsen kommer väl till uttryck i kommitténs förslag. *Timbro* anser att det är oklart vad som händer om en befintlig föreskrift hamnar i strid med en ny eller förändrad internationell förpliktelse. Även om risken för att en sådan situation uppkommer inte ska överdrivas delar regeringen *Timbros* uppfattning att bestämmelsen bör omfatta sådana situationer. Bestämmelsen bör därför utformas på så sätt att föreskrifter inte får stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Till skillnad från *Civil Rights Defenders* och *Timbro* anser regeringen att det saknas tillräckliga skäl för att utvidga den föreslagna bestämmelsen till att även omfatta föreskrifter om att barn som är under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör införas en bestämmelse som innebär att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som meddelas med stöd av de nya bestämmelserna inte får stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

5.6 Det kvalificerade lagstiftningsförfarandet

Regeringens förslag

Det s.k. kvalificerade förfarandet ska tillämpas på föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som meddelas med stöd av de nya bestämmelserna.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans invänder mot kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag

I 2 kap. 22 § RF regleras det s.k. kvalificerade förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen innebär att ett förslag till en rättighetsbegränsande lag enligt 20 §, om förslaget inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio ledamöter ska vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. I förarbetena betonades att uppskovsförfarandet innebär en väsentlig förstärkning av rättighets-skyddet. Vidare konstaterades att förfarandet ger goda möjligheter att noga

överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och att detta ger tillfälle till en allmän debatt i frågorna (prop. 1978/79:195 s. 35). Prop. 2025/26:78

Enligt 2 kap. 22 § andra stycket RF gäller undantag från det kvalificerade förfarandet för förslag till lag som enbart rör tystnadsplikt för offentliga funktionärer, husrannsakan eller liknande intrång eller frihetsstraff som påföljd för viss gärning. Det finns även ett undantag för lag om fortsatt giltighet av en rättighetsbegränsande lag i högst två år.

Att göra det kvalificerade förfarandet tillämpligt på föreskrifter om fråntagande av medborgarskap skulle innebära en förstärkning av skyddet för medborgarskapet. Genom förfarandet ges tid till eftertanke och ökade möjligheter för en fördjupad debatt i frågan. I likhet med bl.a. *Göteborgs tingsrätt* instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det finns goda skäl att göra det kvalificerade förfarandet tillämpligt även beträffande föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som meddelas med stöd av de nya bestämmelserna. Regeringen delar kommitténs uppfattning att undantag bör gälla för förslag till lag om fortsatt giltighet av lag i högst två år.

5.7 Barns medborgarskap

Regeringens förslag

Möjligheten att föreskriva att barn som är under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem gäller inte i de fall föräldern fråntas sitt medborgarskap på grund av brott.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Nästan alla remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter om det är motiverat att låta ett barns medborgarskap följa en förälders när det gäller förlust av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar att barn som förlorar sitt medborgarskap utan egen förskyllan kan försättas i en svår situation.

Civil Rights Defenders och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det finns en risk att förslaget om att flytta andra meningen i det nuvarande andra stycket till ett eget stycke kan komma att innebära en tolkning som medför att barn i förlängningen skulle kunna bli statslösa.

Skälen för regeringens förslag

Härstamningsprincipen innebär att barn ska följa sina föräldrar eller en av dem i fråga om både förvärv och förlust av medborgarskap. Av 2 kap. 7 § andra stycket RF framgår att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna

eller en av dem. Det saknar då betydelse om barnet har förvärvat sitt svenska medborgarskap automatiskt, efter anmälan eller efter ansökan. Enligt medborgarskapskonventionen får det föreskrivas att barn ska förlora sitt medborgarskap när föräldrar förlorar sina medborgarskap, om inte någon av föräldrarna behåller sitt medborgarskap. Undantag gäller emellertid om föräldrarna förlorar sina medborgarskap på grund av uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen (artikel 7.2).

Kommittén bedömer att det finns skäl att komplettera den befintliga regleringen om att barn ska följa sina föräldrar eller en av dem med en bestämmelse som klargör att härstamningsprincipen inte gäller när medborgarskapet fräntas en förälder på grund av brott. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter om det är motiverat att låta ett barns medborgarskap följa en förälders när det gäller förlust av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar att barn som förlorar sitt medborgarskap utan egen förskyllan kan försättas i en svår situation.

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på härstamningsprincipen, vilken innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för ett barns medborgarskap, och principen att statslöshet ska undvikas (prop. 1999/2000:147 s. 15 och 16). Utgångspunkten är alltså att ett barn ska följa sina föräldrar i fråga om både förvärv och förlust av medborgarskap. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det i enlighet med medborgarskapskonventionen finns anledning att avvika från den utgångspunkten om en förälder förlorar sitt medborgarskap på grund av uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen. I sådana fall bör alltså inte även ett barn kunna förlora sitt medborgarskap. Däremot saknas tillräckliga skäl att sträcka ut undantaget från härstamningsprincipen till att även omfatta frångående av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder.

Civil Rights Defenders och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det finns en risk att förslaget om att flytta andra meningen i det nuvarande andra stycket till ett eget stycke kan komma att innebära en tolkning som medför att barn i förlängningen skulle kunna bli statslösa. Regeringen konstaterar att den föreslagna ändringen är redaktionell och inte innebär någon ändring i sak. Att undvika statslöshet är en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet (prop. 1999/2000:147 s. 35). Skyddet mot statslöshet för barn vars förälder förlorar sitt medborgarskap regleras i dag i vanlig lag (14 § fjärde stycket medborgarskapslagen). Det är enligt regeringen en ändamålsenlig ordning.

Mot denna bakgrund anser regeringen att möjligheten att föreskriva att barn som är under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem inte bör gälla i de fall föräldern fräntas sitt medborgarskap på grund av brott.

6 Föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Prop. 2025/26:78

Regeringens förslag

Föreningsfriheten får begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens. Kommittén föreslår en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Timbro* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i eller har inga invändningar mot att det införs utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten när det gäller kriminella sammanslutningar. *Riksdagens ombudsmän* anser att kommitténs resonemang framstår som väl underbyggda. *Umeå universitet* är i princip positivt till en möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller grovt kriminella sammanslutningar.

Flera remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Svenska Advelningen av Internationella Juristkommissionen*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges advokatsamfund*, *Saco*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Uppsala universitet* anser att de redovisade skälen för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten inte är tillräckliga. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* anser att en möjlighet att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar utgör ett principiellt skifte med långtgående konsekvenser för demokratin och rättssäkerheten.

När det gäller utformningen av kommitténs förslag är remissutfallet blandat. Till de remissinstanser som tillstyrker förslaget eller inte har några invändningar mot det hör *Diskrimineringsombudsmannen*, *Domstolsverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kriminalvården*, *Polismyndigheten*, *Riksdagens ombudsmän*, *Säkerhetspolisen*, *Timbro*, *Villaägarnas Riksförbund* och *Åklagarmyndigheten*. Bland dem som avstyrker förslaget finns *Akademikerförbundet SSR*, *Civil Rights Defenders*, *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *LO*, *Riksorganisationen för kvinnorjourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Saco*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges advokatsamfund*, *TCO* och *Uppsala universitet*.

Flera remissinstanser anser att uttrycket allvarlig brottslighet är otydligt, däribland *Brå*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Justitiekanslern*, *Linköpings tingsrätt*, *LO*, *Lunds tingsrätt*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor*, *Saco*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Domareförbund*, *TCO*, *Umeå tingsrätt* och *Uppsala universitet*. *Lunds tingsrätt* och *Justitiekanslern* anser att det

finns anledning att närmare överväga vilken brottslighet som omfattas av uttrycket. Linköpings tingsrätt anför att ett annat uttryck kan övervägas. Justitiekanslern saknar en närmare analys kring uttrycket systemhotande brottslighet och vilken nivå den bedömningen avser. *Civil Rights Defenders* efterfrågar också förtydliganden i denna del och anser att bestämmelsen bör kvalificeras på så sätt att det måste röra sig om särskilt allvarlig brottslighet. *Umeå universitet* för fram liknande synpunkter. Göteborgs tingsrätt ifrågasätter om uttrycket allvarlig brottslighet är tillräckligt beständigt över tid för att tas in i grundlag. *Civil Rights Defenders* och *Uppsala universitet* för liknande resonemang. *Åklagarmyndigheten* anser däremot att det kan finnas fördelar med att använda det ganska vida uttrycket allvarlig brottslighet så att en eventuell frihetsbegränsande lagreglering kan utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Ett antal remissinstanser anser att förslaget om brottslighetens syfte är otydligt. Till dem hör *Brå*, *Civil Rights Defenders*, *Göteborgs tingsrätt*, *Saco* och *Umeå tingsrätt*. *Göteborgs tingsrätt* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att ordet vinning har en ekonomisk innebörd och att ett annat uttryck än otillbörlig vinning därför bör övervägas. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anför att det av bestämmelsen bör framgå mer explicit om det endast är brottslighet som bedrivs i organiserade former eller i stor omfattning som ska träffas av begränsningsändamålet. *Uppsala universitet* lyfter särskilt fram risken för att den föreslagna bestämmelsen lämnar ett betydande tolkningsutrymme till lagstiftaren och att det finns en risk för att bestämmelsen utnyttjas på ett långtgående sätt. *Sveriges advokatsamfund* och *Civil Rights Defenders* uttrycker liknande farhågor. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att förslaget ger ett betydande utrymme för godtycklig tillämpning och att bestämmelsen därmed kan missbrukas, med långtgående effekter för föreningsfriheten. *LO*, *Saco* och *TCO* för i det sammanhanget fram risken för att förslaget får negativa effekter för facklig verksamhet. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* efterfrågar ett förtydligande av att legitima organisationer som fackföreningar, trossamfund och politiska rörelser inte kan omfattas av begränsningsändamålet. *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att förslaget inte har analyserats tillräckligt utifrån Sveriges internationella åtaganden.

Skälen för regeringens förslag

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är vid sidan av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och religionsfriheten en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bland de fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen intar opinionsfriheterna en särställning på grund av det samband som råder med den fria åsiktsbildningen, vilken utgör en av grunderna för vårt demokratiska statsskick. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhällsliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett

styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (prop. 1975/76:209 s. 83 och Prop. 2025/26:78 103, jfr 1 kap. 1 § RF).

Av de positiva opinionsfriheterna är det enbart religionsfriheten som är en s.k. absolut frihet, dvs. en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. Övriga positiva opinionsfriheter inklusive föreningsfriheten får, med några få undantag som rör yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna, endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). De begränsningsbara friheterna kallas ibland för relativa friheter. En begränsning i någon av dessa friheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §). För föreningsfriheten gäller dessutom att den får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 24 § andra stycket).

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism infördes för att möjliggöra bl.a. en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation (prop. 2021/22:42 s. 14–19). Detta begränsningsändamål infördes genom en ändring i 2 kap. 24 § andra stycket RF som trädde i kraft den 1 januari 2023.

Föreningsfriheten omfattar kriminella sammanslutningar

Föreningsfrihetens omfattning behandlades ingående i lagstiftningsärendet där det infördes en möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Regeringen gjorde då bedömningen att varken regeringsformens ordalydelse eller andra tolkningsmetoder ger stöd för slutsatsen att endast lovlig verksamhet omfattas av föreningsfriheten. Regeringens slutsats var därför att den grundlagsskyddade föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (prop. 2021/22:42 s. 7–10).

Regeringen gör i nu aktuellt lagstiftningsärende ingen annan bedömning av hur bestämmelserna om föreningsfriheten bör tolkas. Regeringen bedömer därmed, i likhet med kommittén, att grundlagsskyddet omfattar enskilda som är med i kriminella sammanslutningar och att möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF.

Föreningsfriheten hindrar en heltäckande kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar

Ett generellt förbud mot deltagande i kriminella sammanslutningar innebär alltså en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Även om begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF är snävt avgränsade, kan det inte uteslutas att de i viss utsträckning skulle kunna vara tillämpliga på kriminella sammanslutningar. Det är t.ex. möjligt att ett

kriminellt nätverk skulle kunna ha ett sådant våldskapital och en sådan tydlig och varaktig struktur i fråga om ledning, organisation, ordregivning och liknande att verksamheten skulle kunna anses vara av militär eller liknande natur (jfr SOU 2021:15 s. 156). Föreningsfriheten skulle i så fall vara möjlig att begränsa när det gäller en sådan sammanslutning. Vidare är det möjligt att ett kriminellt nätverk – utöver brottslighet som normalt begås inom sådana sammanslutningar – även ägnar sig åt verksamhet som omfattas av begränsningsändamålen avseende terrorism eller rasism, med följden att föreningsfriheten får begränsas.

Regeringen instämmer emellertid i kommitténs bedömning att det står klart att grundlagsregleringen endast i mycket begränsad omfattning medger inskränkningar av föreningsfriheten i förhållande till sådana kriminella sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig organiserad brottslighet. För det fall inget av begränsningsändamålen är tillämpligt är det inte möjligt för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten för enskilda som ingår i kriminella sammanslutningar, oavsett hur allvarlig brottslighet en sådan sammanslutning ägnar sig åt. Det innebär bl.a. att det inte är möjligt för lagstiftaren att införa ett generellt förbud mot deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering.

Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas endast om starka skäl talar för det

Opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF är av särskilt grundläggande betydelse för den politiska demokratin. Den svenska folkstyrelsen bygger, i enlighet med portalparagrafen i 1 kap. 1 § RF, på bl.a. fri åsiktsbildning. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (prop. 1975/76:209 s. 83 och 103 och prop. 2021/22:42 s. 6).

Skyddet för föreningsfriheten är således ett centralt inslag i fri- och rättighetsskyddet. Regeringen bedömer mot denna bakgrund, i likhet med kommittén, att en sänkt skyddsnivå för föreningsfriheten bör komma i fråga endast om det finns starka skäl som talar för det (jfr prop. 2021/22:42 s. 15). Även några av remissinstanserna, däribland *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Sveriges advokatsamfund* och *TCO*, understryker vikten av högt ställda krav på de skäl som åberopas till stöd för en sänkt skyddsnivå.

Starka skäl talar för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten

Kommittén anser att det kan anföras principiella skäl mot att lagstiftaren saknar möjlighet att begränsa föreningsfriheten för enskilda som deltar i sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig organiserad brottslighet. Det är ett ställningstagande regeringen ställer sig bakom.

Enligt kommittén ägnar sig de kriminella nätverken i stor utsträckning åt allvarlig brottslighet av systemhotande natur. Kommittén betonar i det sammanhanget de senaste årens utveckling där den organiserade brottsligheten tagit sig allt grövre former, bl.a. genom stora ökningar av dödligt skjutvapenvåld och sprängdåd. Sådan brottslighet utgör ett allvarligt hot även mot personer utanför den kriminella miljön. En särskilt

oroande utveckling är att även barn och ungdomar involveras i kriminella nätverk och utnyttjas för att t.ex. sälja narkotika, förvara pengar, vapen och narkotika samt för att utföra grova våldsbrott. Regeringen instämmer i kommitténs beskrivning av problemen. Regeringen delar därmed inte *Civil Rights Defenders* ifrågasättande av det underlag på vilket kommittén har dragit sina slutsatser i denna del. I likhet med kommittén anser regeringen också att den organiserade brottsligheten i förlängningen hotar grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor samt mellan enskilda och stat. Det är också en problembeskrivning som bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *TCO* delar och som ingen remissinstans invänder mot. Arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten är därför, precis som kommittén uttrycker, avgörande för att skydda det fria och öppna samhället.

Som kommittén är inne på kan det ifrågasättas om grundlagsskyddet bör göra skillnad på möjligheterna att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt olika former av allvarlig brottslighet. Det är förstås riktigt att det i vissa avseenden finns betydande olikheter mellan sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism respektive andra kriminella sammanslutningar. Likväl har regeringen, i likhet med kommittén, svårt att se några bärande skäl till att regleringen av föreningsfriheten bör göra skillnad på en organisation som ägnar sig åt terrorism respektive ett kriminellt nätverk som ägnar sig åt omfattande narkotikahandel och grova våldsbrott, bl.a. i form av skjutningar och sprängdåd, och där de som agerar uppvisar en likgiltighet inför risken att gärningarna drabbar även personer utanför den kriminella miljön. Även om föreningsfriheten omfattar olovliga verksamheter har dess syfte aldrig varit att skydda brottslingars rätt att organisera sig i kriminella sammanslutningar. Regeringen delar också kommitténs farhåga att allmänhetens förtroende för grundlagsregleringen kan skadas om föreningsfriheten hindrar lagstiftaren från att ingripa mot deltagande i kriminella sammanslutningar. En sådan ordning riskerar i förlängningen att undergräva grundlagsskyddets legitimitet.

Kommittén lyfter fram att det i debatten om ifall grundlagsskyddet för föreningsfriheten bör möjliggöra ett mer generellt deltagandebrott, har ifrågasatts om det finns ett behov av sådan lagstiftning. Det har anförts att evidensläget när det gäller effekterna av en kriminalisering är oklart, och att den i värsta fall kan riskera att få en negativ påverkan, t.ex. genom att göra det svårare att inhämta underrättelser om de kriminella grupperingarna. Invändningar av detta slag förs fram av ett antal remissinstanser, däribland *Svenska kyrkan*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges kristna råd*. Advokatsamfundet anför även att ett deltagandebrott inte är nödvändigt, eftersom praktiskt taget alla handlingar som begås inom ramen för en kriminell organisation redan är kriminaliserade genom brottsbalkens bestämmelser om de osjälvständiga brottsformerna medverkan, försök och förberedelse samt stämpling. Som kommittén påpekar har regeringen bl.a. mot den bakgrunden gjort bedömningen att det inte krävs att Sverige inför ett deltagandebrott för att leva upp till det krav på kriminalisering som följer av EU-rätten och FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 s. 32 och 33 och prop. 2010/11:76 s. 20 och 21). *TCO*, som inte ifrågasätter att kampen mot den organiserade brottsligheten

kräver internationellt samarbete, anser att det i betänkandet inte framgår med önskvärd tydlighet på vilket sätt och i vilken utsträckning en begränsning av föreningsfriheten skulle underlätta ett sådant arbete. *Civil Rights Defenders* för fram att kommittén i förhållande till sitt förslag varken har redogjort för behov, nödvändighet, effektivitet eller proportionalitet. *Institutet för mänskliga rättigheter* och Svenska kyrkan anser att förslaget inte är proportionerligt. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anser att det behöver motiveras ytterligare hur begränsningen står i proportion till behovet.

Regeringen vill med anledning av remissynpunkterna framhålla att den brottslighet som de kriminella nätverken i stor utsträckning ägnar sig åt, i likhet med terrorism, ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle. Det gäller bl.a. förmågan att vidta förebyggande åtgärder i form av straffrättsliga ingripanden. Precis som kommittén är inne på skulle en utökning av möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar möjliggöra brottsbekämpande åtgärder som grundlagsregleringen i dag hindrar. Det som har diskuterats är i första hand möjligheten att kriminalisera deltagande i en kriminell organisation eller annan kriminell gruppering. Även andra straffrättsliga åtgärder skulle kunna bli aktuella, liksom andra former av begränsningar i en organisations rätt att verka, t.ex. genom bestämmelser om tvångsupplösning. *Polismyndigheten* påpekar särskilt att en kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar skulle ge myndigheten ökade möjligheter att lagföra personer med ledande positioner inom kriminella sammanslutningar och därmed bidra till arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten. I likhet med terrorism är den organiserade brottsligheten ofta gränsöverskridande och det är nödvändigt med ett internationellt samarbete för att bekämpa den. Det bör därför beaktas att den svenska regleringen, som avviker från den reglering som finns i nästan samtliga andra EU-länder genom att inte innehålla ett självständigt brott när det gäller deltagande i kriminella organisationer, skulle kunna utgöra ett problem i det internationella samarbetet.

Sammantaget finns det starka skäl som talar för att en kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar skulle bidra till arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten. Som regeringen konstaterade i lagstiftningsärendet om föreningsfriheten och terroristorganisationer är föreningsfrihetens räckvidd emellertid en helt egen och principiell fråga som inte bör få sitt svar med utgångspunkt i straffrättsliga bedömningar. Av det skälet har det inte varit kommitténs uppdrag att utforma ett straffrättsligt förslag eller bedöma behovet av ett sådant förslag, t.ex. i förhållande till bestämmelserna om de osjälvständiga brottsformerna. De straffrättsliga frågorna aktualiseras i stället i det efterföljande lagstiftningsarbetet där frågor om utformning av en utvidgad kriminalisering och dess effektivitet utgör naturliga inslag i analysen (jfr prop. 2021/22:42 s. 18 och 19).

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med kommittén men till skillnad från *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges advokatsamfund*, att det finns starka skäl för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Skälen väger dessutom mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lagstiftaren

inte får inskränka möjligheterna att bilda och delta i kriminella sammanslutningar (jfr prop. 2021/22:42 s. 18).

Mot detta ska emellertid ställas risken för att utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten kan komma att användas av lagstiftaren på ett långtgående och inte avsett sätt, vilket i förlängningen kan skada det demokratiska styrelseskicket. Det är också farhågor som bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter*, *LO*, *Saco*, *TCO* och *Uppsala universitet* för fram. Regeringen anser, i likhet med kommittén, att risken för ett kringgående av grundlagsskyddet är något som noga behöver beaktas vid utformningen av förslaget till utökade begränsningsmöjligheter. Regeringen vill dock redan här framhålla att det inte handlar om att sänka skyddsnivån för föreningsfriheten generellt eller att göra några andra större förändringar i skyddet för denna frihet, utan att det handlar om en väl avgränsad utökning för att samhället ska kunna ingripa effektivt mot vissa former av organiserad brottslighet. Friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften kommer även efter en grundlagsändring i linje med kommitténs förslag att vara mycket omfattande. Regeringen delar därför inte uppfattningen från *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* att det skulle handla om ett principiellt skifte med långtgående konsekvenser för demokratin och rättssäkerheten. I sammanhanget bör det också påpekas att Sverige vid en internationell jämförelse synes stå ensamt med en ordning där den grundlagsskyddade föreningsfriheten hindrar en kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen att skälen för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar är starkare än de skäl som kan anföras mot en sådan ändring. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar.

Utgångspunkter för avgränsningen av begränsningsändamålet

Regeringen bedömer alltså att det i regeringsformen bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Utgångspunkten vid utformningen av en sådan bestämmelse bör vara att den ska passa in i den systematik och regleringsmetod som används för regeringsformens fri- och rättighetsreglering. En bestämmelse som ger lagstiftaren utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten bör därför införas som en väl avgränsad komplettering till de redan befintliga begränsningsändamålen (jfr prop. 2021/22:42 s. 22). Ett nytt begränsningsändamål bör vidare utformas så att det inte går längre än vad som är nödvändigt för att möjliggöra den typ av begränsningar som motiverar ändringen. Vid utformningen av ett nytt begränsningsändamål ska det beaktas att grundlagsskyddet har sin största betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas av antidemokratiska röster inom landet eller när den, t.ex. vid krigsfara, utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana situationer som det kan finnas risk för att de demokratiska institutionerna sviktar i omsorg om grundläggande fri- och rättigheter. Att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka

sin beslutsbefogenhet framstår som högst osannolikt (prop. 1975/76:209 s. 26 och 84).

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att en ny bestämmelse därför bör täcka in och ge ett tydligt grundlagsstöd åt begränsningar i vanlig lag av föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, men samtidigt vara så väl avgränsad som möjligt. Ett grundläggande krav bör vara att uttryck som införs i regeringsformen har en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad, självständig i förhållande till vanlig lag och som kan förväntas bestå över tid.

Kommittén har övervägt ett antal olika utformningar för att komplettera de befintliga begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF och på ett ändamålsenligt sätt avgränsa det begränsningsbara området. Jämfört med befintliga begränsningsändamål står det klart att den företeelse som nu ska ringas in är bredare. En viktig men komplicerande aspekt vid utformningen är också att vad som anses vara kriminellt i regel styrs av normer på lägre nivå än grundlag. Det illustreras tydligt av en konstruktion som kommittén övervägt och som skulle öppna upp för begränsningar av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt olovlig verksamhet. Begränsningsändamålet skulle i så fall omfatta alla sammanslutningar som ägnar sig åt vad lagstiftaren vid en viss tidpunkt har kriminaliserat, oberoende av vilken typ av brottslighet det rör eller vilka skäl som ligger bakom en kriminalisering. Det skulle med en sådan utformning vara möjligt att begränsa föreningsfriheten även för enskilda som deltar i sammanslutningar som inte är en del av den organiserade brottsligheten. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att begränsningsändamålet i så fall skulle sträcka sig avsevärt längre än det syfte som motiverar en grundlagsändring och att en sådan lösning därför inte bör väljas. Av de skäl som kommittén och till viss del *Linköpings tingsrätt* anför bör det inte heller införas en brottskatalog i regeringsformen där de brott anges för vilka föreningsfriheten får begränsas.

I stället behöver begränsningsändamålet beskriva den brottslighet som ska omfattas av regeln. Två alternativ som kommittén också har analyserat är att utforma förslaget utifrån uttrycken organiserad brottslighet eller kriminella nätverk. Som kommittén anför saknar emellertid dessa uttryck en tydlig och allmänt vedertagen definition. Regeringen anser därför att ett sådant alternativ inte skulle kvalificera den brottslighet som begränsningsändamålet bör omfatta på ett tillfredsställande sätt. *Brå* för fram att ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att försöka definiera organiserad brottslighet. Regeringen delar dock kommitténs uppfattning att det inte är lämpligt att i grundlagstexten föra in en sådan definition (jfr prop. 2021/22:42 s. 24).

Begränsningsändamålet bör avse allvarlig brottslighet

Syftet med ett nytt begränsningsändamål är att göra det möjligt för lagstiftaren att införa åtgärder som begränsar föreningsfriheten i förhållande till kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet. Även om det saknas en vedertagen definition av organiserad brottslighet innehåller de olika definitioner som tagits fram, i Sverige och internationellt, vanligen vissa gemensamma moment.

I den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet definieras begreppet utifrån fyra beståndsdelar. Det handlar om minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning (Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024, Polismyndigheten, 2025, s. 11 och 12). För att definiera organiserad brottslighet finns inom EU en lista med elva kriterier varav minst sex ska vara uppfyllda. Fyra av dessa kriterier måste alltid vara uppfyllda för att det ska vara fråga om organiserad brottslighet: det ska röra ett samarbete mellan fler än två personer, lång eller obegränsad utsträckning i tiden, misstanke om allvarliga kriminella handlingar och strävan efter vinning eller makt.

När det gäller ovanstående definitioner kan det till att börja med konstateras att de utgår från att det rör sig om någon form av samverkan mellan flera personer över viss tid. Det kan jämföras med det grundläggande kravet för att föreningsfriheten ska vara tillämplig, dvs. att det ska föreligga ett visst mått av organisation och beständighet för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten (SOU 1975:75 s. 316). Redan genom detta fångas således ett av de centrala momenten i de nämnda definitionerna av organiserad brottslighet upp. Därtill kommer kraven på att det ska röra sig om allvarlig brottslighet som begås i visst syfte. Kommittén föreslår i linje med detta att begränsningsändamålet ska omfatta allvarlig brottslighet som begås i visst syfte.

En rad remissinstanser såsom *Civil Rights Defenders*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *LO*, *Lunds tingsrätt*, *Sveriges advokatsamfund*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet* anser att uttrycket allvarlig brottslighet är otydligt. Representativt för kritiken i denna del och som förs fram av bl.a. advokatsamfundet och Hovrätten för Nedre Norrland är att uttrycket allvarlig brottslighet inte ger någon närmare vägledning i fråga om vilken typ av brott eller straffvärde som avses och att detta riskerar att skapa osäkerhet kring hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas, vilket i sig riskerar att möjliggöra framtida begränsningar av föreningsfriheten som inte varit avsedda. Stockholms tingsrätt anser att kommittén inte har redovisat överväganden om hur bedömningen ska göras av vilken brottslighet som omfattas. *Justitiekanslern* efterfrågar en närmare analys av på vilken nivå det ska bedömas om brottsligheten är systemhotande, t.ex. lokal, regional eller nationell nivå. *Justitiekanslern* och *Lunds tingsrätt* understryker vikten av att det är tydligt i vilken utsträckning en rättighet i 2 kap. RF får begränsas och att det finns anledning att närmare överväga vilken typ av brottslighet som ska omfattas av förslaget.

Regeringen vill med anledning av remisskritiken anföra följande. Syftet med att kvalificera begränsningsändamålet till att endast avse allvarlig brottslighet är att det inte ska vara möjligt att genom begränsningar av föreningsfriheten ingripa mot varje form av brottslig verksamhet. Uttrycket markerar att det är en tröskel som lagstiftaren måste ta sig över innan begränsningsändamålet blir tillämpligt. Med allvarlig brottslighet avses här främst brottslighet som i vidsträckt mening hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Det kan t.ex. handla om brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller utmanar samhällsviktiga funktioner. Effekterna kan uppstå på såväl lokal och regional som nationell nivå.

Uttrycket allvarlig brottslighet bör förstås mot bakgrund av de skäl som motiverar införandet av begränsningsändamålet. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra begränsningar av föreningsfriheten i förhållande till kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet. Den organiserade brottsligheten har tagit sig allt grövre uttryck vilket märks på den stora ökningen av dödligt skjutvapenvåld och sprängdåd, som utgör ett allvarligt hot även mot personer utanför den kriminella miljön. Dessutom involveras även barn och ungdomar i kriminella nätverk och utnyttjas för att t.ex. sälja narkotika, förvara pengar, vapen och narkotika samt för att utföra grova våldsbrott. En stor del av den brottslighet som begås inom kriminella nätverk är alltså sådan att den utgör ett hot mot samhället med mycket allvarliga effekter.

I likhet med kommittén anser regeringen att det inte är lämpligt att i grundlagstexten införa en särskild definition av vilket slags brottslighet som avses med allvarlig brottslighet. Likaså instämmer regeringen i kommitténs bedömning att uttrycket allvarlig brottslighet inte bör knytas till brott med en viss straffskala, t.ex. att det måste vara föreskrivet fängelse i ett visst minsta antal år. Eftersom straffskalor för olika brott finns i den straffrättsliga regleringen skulle en sådan ordning innebära att omfattningen av uttrycket allvarlig brottslighet blir beroende av innehållet i vanlig lag. Uttryck som införs i regeringsformen bör ha en självständig innebörd i förhållande till vanlig lag. Grundlagstextens självständiga innebörd skänker också regleringen en beständighet över tid. Regeringen delar därmed inte de invändningar som *Göteborgs tingsrätt* och *Uppsala universitet* för fram i den delen.

Till skillnad från *Civil Rights Defenders* och *Umeå universitet* instämmer regeringen i kommitténs bedömning att en inskränkning av begränsningsändamålet till att endast omfatta särskilt allvarlig brottslighet skulle göra det begränsningsbara området alltför snävt.

Sammantaget anser regeringen att begränsningsändamålet bör avgränsas till sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet.

Endast brottslighet som begås för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel bör omfattas

Kommittén anser att begränsningsändamålet bör avgränsas ytterligare. Skälet är att begränsningsändamålet inte bör sträcka sig längre än vad som är nödvändigt för att möjliggöra begränsningar av föreningsfriheten för sammanslutningar som är en del av den organiserade brottsligheten. Kommittén föreslår därför att ett nytt begränsningsändamål ska omfatta allvarlig brottslighet som begås för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning.

Göteborgs tingsrätt instämmer i att det är lämpligt att begränsningsändamålet knyts till att brottsligheten i fråga företas med ett särskilt syfte och att begreppet ekonomisk vinning är lämpligt att använda. Tingsrätten anser dock att uttrycket annan otillbörlig vinning saknar en enhetlig och vedertagen betydelse. Vidare väcker tingsrätten frågan om lagstiftningens ändamål kan tillgodoses genom att begränsningsändamålet endast avser brottslighet som begås för att uppnå ekonomisk vinning. *Civil Rights Defenders* anser att uttrycket annan otillbörlig vinning innebär en alltför vid avgränsning och bör strykas eller ersättas med ett mer avgränsat

uttryck. Några remissinstanser, däribland *Saco*, anser att uttrycket inte är tillräckligt tydligt. *Brå* anser att det inte är tydligt vilken maktsträvan som avses med uttrycket annan otillbörlig vinning.

Som kommittén påpekar får de kriminella nätverken i stor utsträckning sina inkomster genom narkotikabrottslighet och annan vinningsbrottslighet såsom rån och utpressning. Vidare utgör ekonomisk brottslighet, t.ex. storskalig bedrägeriverksamhet, en betydande del av den kriminella ekonomin. Den organiserade brottsligheten använder sig i dessa fall systematiskt av företag som verktyg för att begå brott. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att brottslighet som begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning bör omfattas av begränsningsändamålet.

Det förekommer dock även annan brottslighet i denna miljö, bl.a. våldsbrott som syftar till att upprätthålla maktstrukturerna (SOU 2021:68 s. 47). Regeringen delar därför kommitténs uppfattning att begränsningsändamålet även bör omfatta den organiserade brottslighetens maktsträvanden. Som *Brå* påpekar kan strävan efter makt avse skilda saker. Det kan t.ex. handla om en strävan att uppnå eller bibehålla en maktposition i förhållande till en annan kriminell sammanslutning eller inom en kriminell sammanslutning. Ett annat exempel är en strävan att ta makten över och kontrollera ett lokalsamhälle.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelsen anför *Hovrätten över Skåne och Blekinge* att ordet vinning i straffrättsliga sammanhang har en ekonomisk innebörd och att ordet fördel därför bör övervägas som ett alternativ. *Göteborgs tingsrätt* och *Umeå tingsrätt* för fram liknande synpunkter. Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter och anser att begränsningsändamålet därför bör utformas så att det avser allvarlig brottslighet som begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Någon ändring i sak i förhållande till kommitténs förslag är inte avsedd.

Närmare om förslagens innebörd

En viktig konsekvens av kravet på brottslighetens syfte är att det inte blir möjligt att begränsa föreningsfriheten i förhållande till bl.a. intresseorganisationer och andra sammanslutningar vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en politisk fråga eller på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten, även om det begås brott genom denna verksamhet. Ett exempel på brottslighet som inte omfattas är brott som begås i samband med civil olydnad, t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinningar av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt.

När det gäller frågan om i vilken omfattning kriminella sammanslutningar behöver ägna sig åt allvarlig brottslighet för att omfattas av begränsningsändamålet anser *Brå* att det inte står helt klart att förslaget omfattar verksamheter som i huvudsak är legal och endast i begränsad utsträckning används för illegitima syften. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* efterfrågar ett liknande förtydligande. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att förslaget är otydligt i denna del. Enligt *Umeå universitet* bör det krävas att sammanslutningen har ett huvudsakligt och systematiskt syfte att bedriva organiserad brottslighet.

Med anledning av detta vill regeringen uttala följande. Som *Brå* är inne på kan en sammanslutning bedriva flera olika typer av verksamhet. För att

bestämmelsen ska vara tillämplig krävs enligt förslaget att sammanslutningen ägnar sig åt den aktuella brottsligheten. Det innebär att brottsligheten ska ingå som en del i sammanslutningens verksamhet. Brottsligheten behöver dock inte utgöra den huvudsakliga eller mest framträdande delen av sammanslutningens samlade verksamhet. Det föreslagna begränsningsändamålet omfattar alltså sammanslutningar som ägnar sig åt den aktuella typen av brottslighet integrerad med annan, legitim verksamhet, t.ex. opinionsbildande verksamhet (jfr prop. 2021/22:42 s. 27). Regeringen finner mot denna bakgrund inte anledning att föreslå någon sådan ytterligare kvalificering som efterfrågas av *Umeå universitet*.

Det nya begränsningsändamålet påverkar inte de befintliga kraven på fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning

Förslaget innebär att riksdagen får nya möjligheter att i lag inskränka föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

I likhet med kommittén anser regeringen att det nya begränsningsändamålet bör utformas så att det inte påverkar tillämpningen av de allmänna kraven på fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning som följer av 2 kap. 21 § RF. Enligt den paragrafen får begränsningar av föreningsfriheten endast 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I förarbetena har det framhållits att bestämmelsen understryker kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153). Det innebär att det i ett lagstiftningsarbete om åtgärder som innebär en inskränkning av föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som omfattas av det nya begränsningsändamålet måste göras en prövning i förhållande till bl.a. kravet på proportionalitet.

Det nya begränsningsändamålet påverkar inte heller tillämpningen av bestämmelsen om det s.k. kvalificerade förfarandet i 2 kap. 22 § RF. Det kommer alltså att vara möjligt för en riksdagsminoritet om tio ledamöter att fördröja en lag som innebär begränsningar av föreningsfriheten i ett år, om inte fem sjättedelar av de röstande enas om att anta lagen direkt.

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 19 § RF inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Som *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller måste förslag till lagstiftning därför också vara förenligt med skyddet för föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen. Det är också inom ramen för en sådan lagstiftningsprocess som förenligheten med Sveriges internationella åtaganden i övrigt bör analyseras.

Ett antal remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *LO*, *Saco*, *TCO* och *Uppsala universitet*, befarar att den utökade möjligheten att begränsa föreningsfriheten kan komma att missbrukas. Regeringen vill med anledning av dessa farhågor understryka att såväl regeringsformens

allmänna bestämmelser om fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning som Europakonventionen alltså kommer att ställa krav på noggranna överväganden om proportionalitet i ett lagstiftningsarbete som handlar om att begränsa föreningsfriheten.

Prop. 2025/26:78

7 Rätten till domstolsprövning

Regeringens bedömning

Kommitténs förslag om rätten till domstolsprövning bör inte genomföras.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer inte överens med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att det i regeringsformen ska införas en bestämmelse som anger att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dem som är positiva till förslaget finns *Civil Rights Defenders*, *Ekobrottsmyndigheten*, *LO*, *Saco*, *Svenska kyrkan*, *TCO* och *Umeå universitet*.

Centrum för rättvisa och *Timbro* avstyrker förslaget bl.a. eftersom bestämmelsen inte ger upphov till någon individuell rättighet. *Sveriges advokatsamfund* anser att bestämmelsen bör formuleras på ett annat sätt för att tydliggöra och därigenom stärka den enskildes faktiska rätt till domstolsprövning. Enligt *Stockholms tingsrätt* innebär förslaget att rätten till domstolsprövning kommer att bestämmas i lag helt utan anvisningar eller begränsningar i en överordnad norm. *Justitiekanslern* för fram att förslagets betydelse för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om överklagandeförbud kan behöva övervägas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning

Svensk rätt innehåller inte någon generell regel på konstitutionell nivå som ger enskilda en rätt till domstolsprövning. De överordnade bestämmelserna om rätten till domstolsprövning finns i stället i artikel 6 i Europakonventionen och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I regeringsformen finns viss reglering om rätten till domstolsprövning, men den har ett begränsat tillämpningsområde. Bestämmelser om rätten till domstolsprövning gäller bl.a. vid frihetsberövanden och för ordinarie domare som har skilts från sin anställning (2 kap. 9 § och 11 kap. 9 §). Regeringen har nyligen föreslagit att rätten till domstolsprövning för ordinarie domare ska utvidgas (prop. 2024/25:165 s. 109). I regeringsformen finns även en bestämmelse om rätten till en rättvis rättegång inom

skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket första meningen). Den bestämmelsen anger endast hur en rättegång ska genomföras och utgör alltså inte någon reglering av rätten till domstolsprövning. Rätten till domstolsprövning regleras även i vanlig lag, exempelvis i rättegångsbalken, förvaltningslagen och ett stort antal specialförfattningar.

Kommittén föreslår en grundlagsbestämmelse som är utformad som ett krav riktat till lagstiftaren om att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättsskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag. Grundlagsskyddet består i att det vid varje tidpunkt ska finnas regler i vanlig lag om en rätt till domstolsprövning. Den närmare omfattningen av rättigheten bestäms alltså av riksdagen. Enligt kommittén hindrar kravet på att bestämmelser om domstolsprövning ska finnas i lag inte att regler som anger under vilka förutsättningar en sådan prövning kan komma till stånd kan finnas i föreskrifter på lägre nivå. Vilken normgivningsnivå som krävs följer av andra bestämmelser i regeringsformen.

Det är en central rättsstatlig princip av grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt att den enskilde kan få till stånd en domstolsprövning av civilrättsliga tvister, anklagelser om brott och myndighetsbeslut. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det finns starka principiella skäl för att rätten till domstolsprövning – i likhet med rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid – bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen. Frågan är dock om kommitténs förslag är ändamålsenligt utformat.

Kommitténs förslag är utformat som ett krav riktat till lagstiftaren. Som bl.a. *Centrum för rättvisa* påpekar kan det starkt ifrågasättas om en sådan bestämmelse ger ett tillräckligt starkt skydd för den enskildes rätt till domstolsprövning. Kommittén motiverar förslaget med att en bestämmelse i grundlag bör utformas så att den inte innebär någon annan ändring av rättsläget än att rätten till domstolsprövning ges grundlagsförankring. Regeringen anser emellertid, i likhet med *Sveriges advokatsamfund*, att det finns anledning att förutsättningslöst överväga även andra alternativ som på ett mer påtagligt sätt skulle bidra till att stärka enskildas rättigheter. Vidare uppmärksammar *Justitiekanslern* att kommittén bedömer att kravet på att rätten till domstolsprövning ska regleras i lag inte har någon inverkan på regeringens möjligheter att i förordning meddela föreskrifter om överklagandeförbud. Bedömningen framstår inte som självklar. Det finns därför en risk att förslaget får konsekvenser som inte har varit avsedda.

Regeringen anser sammantaget att en grundlagsreglering om rätten till domstolsprövning inte bör utformas på det sätt som kommittén föreslår. Förslaget bör därför inte genomföras. Det är inte möjligt att ta fram ett alternativt förslag inom ramen för detta lagstiftningsärende. Frågan bör därför utredas på nytt. Regeringen avser att ge ett sådant uppdrag till en parlamentariskt sammansatt kommitté.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2025/26:78

Regeringens förslag

Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2027.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

De föreslagna ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft så snart som möjligt efter att lagförslaget kan förväntas bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2027.

Regeringen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen har inte några samhällsekonomiska eller andra konsekvenser.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *LO* anser att kommitténs konsekvensanalys är bristfällig. *Sveriges advokatsamfund* anför att kommittén inte på ett tillräckligt grundligt sätt har redogjort för och analyserat de konsekvenser som de föreslagna förändringarna av grundlagen skulle kunna få på sikt. *Västra Götalandsregionen* påpekar att det är viktigt att konsekvenser av lagförslagen utifrån mänskliga rättigheter redovisas tydligt. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* anser att förslagen behöver kompletteras med en barnkonsekvensanalys.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen rör ändringar i 2 kap. RF. Det föreslås att rätten till abort ska grundlagsskyddas, att det ska bli möjligt att meddela föreskrifter om

fråntagande av medborgarskap i vissa fall och att föreningsfriheten ska kunna begränsas i förhållande till kriminella sammanslutningar.

Regeringen bedömer i likhet med kommittén att förslagen som sådana inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. De har inte heller i övrigt några samhälls-ekonomiska konsekvenser. Förslagen medför vidare inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsföbyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om det införs bestämmelser i vanlig lag om fråntagande av medborgarskap eller begränsning av föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar kan det få ekonomiska och andra konsekvenser. Det kan t.ex. handla om konsekvenser för barn eller konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. En bedömning av konsekvenserna får göras om förslag till sådan lagstiftning lämnas.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap.

7 § Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har*

1. förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande, eller

2. dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Det får vidare föreskrivas att barn som är under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, utom i de fall som avses i andra stycket 2.

Sådana föreskrifter som avses i andra stycket får inte stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

På sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.

I paragrafen regleras skyddet för svenska medborgare mot landsförvisning och rätten till det svenska medborgarskapet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2–5.7.

I *andra stycket* införs bestämmelser som gör det möjligt att i två fall meddela föreskrifter om fråntagande av det svenska medborgarskapet för den som även är medborgare i en annan stat. Föreskrifter om förlust av medborgarskap finns i dag i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Enligt *första punkten* får det föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den som har förvärvat detta genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande. Med otillbörligt handlande avses

t.ex. falska förespeglningar, hot, mutor och andra liknande ohederliga handlingar. Prop. 2025/26:78

Bestämmelsen möjliggör bara föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i de fall de oriktiga eller vilseledande uppgifterna eller det otillbörliga handlandet har varit av avgörande betydelse för att förvärva det svenska medborgarskapet. Att förfarandet ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet betyder att det ska vara fråga om en situation där personen inte skulle ha beviljats sitt medborgarskap om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga handlandet inte hade förekommit.

Andra punkten innebär att det får föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Med uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses brott som allvarligt hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda, främst Sveriges säkerhet, demokratin och rättssäkerheten. Även brott som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol, kan allvarligt skada Sveriges vitala intressen.

Det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som är avgörande för bedömningen. Den omständigheten att det rör sig om ett allvarligt brott innebär inte i sig att det handlar om ett agerande som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

En typ av brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, t.ex. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, uppror och landsförräderi. Ett annat exempel på brott som typiskt sett allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är terroristbrott.

Bestämmelsen omfattar vidare viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan t.ex. handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är alltså inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras.

Den organiserade brottsligheten kan också hota demokratin eller rättssäkerheten. Ett exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, t.ex. efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift.

Bestämmelsen omfattar inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen.

Vissa typer av brott utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd av det även mot grundläggande svenska intressen. Bestämmelsen är därför även tillämplig på brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, nämligen folkmord,

brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Det gäller oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts.

Innebörden av uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Vilket slags brottslighet som kan anses medföra allvarlig skada för Sveriges vitala intressen kan därför i viss utsträckning förändras över tid.

Att endast den som har dömts för brott kan fråntas sitt medborgarskap innebär att den fällande brottmålsdomen måste ha fått laga kraft.

Tredje stycket, som är nytt, motsvarar delvis bestämmelsen i det tidigare andra stycket andra meningen. Liksom tidigare gäller att det får föreskrivas att barn som är under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa sina föräldrar eller en av dem. Detta gäller dock inte om en förälder fråntas sitt medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

I *fjärde stycket*, som är nytt, anges att sådana föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som avses i andra stycket inte får stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren som har det primära ansvaret för att lagstiftningen inte strider mot Sveriges internationella åtaganden. Detta hindrar emellertid inte att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter underlåter att tillämpa en föreskrift med stöd av bestämmelsen samt lagprövningsreglerna i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 §, om föreskriften bedöms vara oförenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Femte stycket, som är nytt, innebär att det s.k. kvalificerade förfarandet är tillämpligt på sådana föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som avses i andra stycket. Att det kvalificerade förfarandet är tillämpligt innebär att en riksdagsminoritet om tio ledamöter kan fördröja en lag i ett år, om inte fem sjättedelar av de röstande enas om att anta lagen direkt.

12 § Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas

1. därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning, eller

2. på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Paragrafen innehåller ett förbud mot vissa former av diskriminerande föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Andra punkten, som är ny, motsvarar den tidigare 13 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

Rätt att avbryta en graviditet

13 § Den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Paragrafen reglerar rätten att avbryta en graviditet. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Det tidigare innehållet i paragrafen, förbudet mot könsdiskriminerande föreskrifter, flyttas till 12 § 2.

Enligt paragrafen har den som är gravid rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag. Av bestämmelsen följer att det ska finnas lagstiftning till skydd för den gravidas rätt att avbryta sin graviditet. För att lagstiftningen ska kunna sägas skydda rätten att avbryta en graviditet måste den bygga på den principiella utgångspunkten att den gravida har rätt att bestämma över sin egen kropp. Innehållet i skyddet bestäms av riksdagen. Bestämmelsen innebär att lagstiftningen inte får utformas på ett sätt som innebär att rätten till abort blir enbart formell eller närmast illusorisk. Lagbestämmelser om rätten att göra abort finns i dag i abortlagen (1974:595). Av grundlagsbestämmelsen följer dock inte något krav på att föreskrifterna måste ges genom en särskild abortlag.

Rätten att avbryta en graviditet tillkommer den som är gravid, dvs. den person som bär fostret inom sig.

Att bestämmelserna ska meddelas i lag innebär att riksdagen inte kan delegera normgivningskompetensen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, annan myndighet har därför endast möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter när det gäller rätten att avbryta en graviditet. Det hindrar inte att frågor om abortvården i övrigt regleras genom föreskrifter på lägre nivå än lag.

24 § Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar

1. som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel,
2. som ägnar sig åt eller understöder terrorism,
3. vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur, eller
4. vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

I paragrafen regleras de särskilda ändamål för vilka lagstiftaren får begränsa mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *andra stycket första punkten*, som är ny, införs en bestämmelse som innebär att föreningsfriheten får begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel.

Ordet sammanslutning omfattar enligt förarbetena till bestämmelsen ideella och ekonomiska föreningar, bolag och andra sammanslutningar som är juridiska personer, men även mera löst sammansatta grupper (prop. 1975/76:209 s. 144 och SOU 1975:75 s. 316).

Bestämmelsen får läggas till grund för begränsningar av föreningsfriheten endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Med allvarlig brottslighet avses främst brottslighet som i vidsträckt mening hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol. Det kan t.ex. handla om brottslighet som direkt eller indirekt utgör ett hot mot människors trygghet och säkerhet eller utmanar samhällsviktiga funktioner. Sådan brottslighet kan bl.a. omfatta våldsbrott, narkotikabrottslighet, vapenbrott, människohandel, korruptionsbrott, tillgreppsbrott,

välfärdsbrott, bedrägerier samt annan ekonomisk och finansiell brottslighet.

Brottsligheten som sammanslutningen ägnar sig åt ska vara avsedd att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel. Det krävs emellertid inte att sådan vinning eller fördel är en förutsättning för ansvar enligt straffbestämmelsen för den brottslighet som sammanslutningen ägnar sig åt. Med annan otillbörlig fördel avses i första hand makt. Det kan t.ex. handla om en strävan att uppnå eller bibehålla en maktposition i förhållande till en annan kriminell sammanslutning eller inom en kriminell sammanslutning. Ett annat exempel är en strävan att ta makten över och kontrollera ett lokalsamhälle.

En följd av att brottsligheten ska vara avsedd att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel är att bestämmelsen inte möjliggör begränsningar av föreningsfriheten i förhållande till bl.a. intresseorganisationer och andra sammanslutningar vars verksamhet syftar till att bilda opinion i en politisk fråga eller på annat sätt utgör ett led i samhällsdebatten, även om det begås brott genom denna verksamhet. Ett exempel på brottslighet som inte omfattas är brott som begås i samband med civil olydnad, t.ex. vid allmänna aktioner mot utvinningar av naturtillgångar eller andra omdiskuterade projekt.

Med uttrycket ägnar sig åt avses att brottsligheten ska ingå som en del i sammanslutningens verksamhet. En sammanslutning kan ägna sig åt flera olika typer av verksamheter. För att bestämmelsen ska kunna läggas till grund för lagstiftning som begränsar föreningsfriheten krävs inte att brottsligheten utgör den huvudsakliga eller mest framträdande delen av sammanslutningens samlade verksamhet. Bestämmelsen omfattar alltså sammanslutningar som ägnar sig åt den aktuella typen av brottslighet integrerat med annan, legitim verksamhet, t.ex. opinionsbildande verksamhet.

Övriga ändringar är redaktionella.

25 § För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),
2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skyddet mot *annat* kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvsitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),
4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen),
7. *rätten att avbryta en graviditet* (13 §),
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
9. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
10. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
11. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.

I paragrafen regleras vilka begränsningar som får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Prop. 2025/26:78

Enligt *första stycket sjunde punkten*, som är ny, får för andra än svenska medborgare här i riket göras särskilda begränsningar genom lag i fråga om rätten att avbryta en graviditet.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

2. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Punkten behandlar fortsatt giltighet av föreskrifter som innebär särbehandling på grund av kön.

I punkten ändras paragrafhänvisningen till följd av att förbudet mot könsdiskriminerande föreskrifter flyttas till 2 kap. 12 §. Ändringen är endast redaktionell.

Sammanfattning av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)

Kommitténs uppdrag

2023 års fri- och rättighetskommitté är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (RF).

I 2 kap. RF finns bestämmelser om politiska friheter, kroppsliga fri- och rättigheter samt grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det finns även bestämmelser som inte kan sägas höra till någon av dessa kategorier, t.ex. ett skydd mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung och kön samt ett skydd för äganderätt och näringsfrihet. Styrkan i grundlagsskyddet varierar mellan olika bestämmelser. Regeringsformen skiljer mellan sådana fri- och rättigheter som är absoluta och sådana som kan begränsas utan ändring av grundlag. De begränsningsbara fri- och rättigheterna kan i sin tur delas in i olika nivåer, beroende på vilka förutsättningar som gäller för att en begränsning ska kunna godtas.

Kommitténs uppdrag har varit att överväga om grundlagsskyddet i vissa delar bör ändras och om helt nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas. Uppdraget när det gäller införandet av nya grundläggande fri- och rättigheter har bestått i att bedöma om en rätt till domstolsprövning, en rätt till abort och ett generellt skydd mot diskriminering bör läggas till i 2 kap. RF. När det gäller uppdraget i övrigt har kommittén haft att bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att i vissa fall möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap samt om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Kommittén har även haft i uppdrag att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar.

Kommittén har dessutom haft i uppdrag att göra en internationell jämförelse av grundlagsskydd i de delar av uppdraget som rör rätten till domstolsprövning, rätten till abort, skyddet mot diskriminering, rätten till medborgarskap samt äganderätten och näringsfriheten.

Rätten till domstolsprövning

Svensk rätt innehåller inte någon generell regel på konstitutionell nivå om rätt till domstolsprövning. De överordnade bestämmelserna finns i stället i artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU:s rättighetsstadga).

I regeringsformen regleras rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden och rätten till domstolsprövning för ordinarie domare som

bl.a. har skilts från sin anställning eller fått en disciplinpåföljd. I vanlig lag finns rätten till domstolsprövning reglerad i en stor mängd författningar, exempelvis i rättegångsbalken, förvaltningslagen (2017:900) och lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut samt i olika s.k. sektorslagar.

Kommittén anser att rätten till domstolsprövning är av så grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle och en rättsstat att denna bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen.

Kommittén föreslår att det i 2 kap. RF införs en bestämmelse om att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättsskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag. Förslaget innebär att det vid varje tidpunkt ska finnas regler i lag om detta. Det närmare innehållet i skyddet bestäms av riksdagen.

Med begreppet annat oavhängigt rättsskipningsorgan avses sådana prövningsorgan som kan anses utgöra domstolar i Europakonventionens mening.

Rätten till abort

Rätten till abort är en grundläggande frihetsfråga. Den kan sägas innebära en rätt för den som är gravid att bestämma över sin egen kropp och att kunna planera sitt eget liv. Det finns även ett nära samband mellan rätten till abort och åtnjutandet av andra fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och kroppslig integritet.

I dag regleras rätten till abort inte i regeringsformen, utan endast genom bestämmelserna i abortlagen (1974:595), dvs. genom vanlig lag. Abortlagen ger alla gravida rätt till fri abort till och med graviditetsvecka 18. Beslutet fattas av den gravida och det krävs inte något särskilt skäl. Efter graviditetsvecka 18 får abort utföras om det finns synnerliga skäl för aborten och det inte finns anledning att anta att fostret är livsdugligt. Ett visst skydd för rätten till abort följer även av Europakonventionen och andra för Sverige bindande internationella överenskommelser. Det skyddet är dock begränsat jämfört med abortlagens reglering.

Aborträtten har ett starkt folkligt stöd och samtliga partier i Sveriges riksdag står bakom abortlagstiftningen. Utvecklingen i vissa andra länder visar dock att rätten till abort inte kan tas för given. Under de senaste åren har bl.a. USA men också flera europeiska länder på olika sätt begränsat rätten till abort. I vissa fall har det inneburit att abort i praktiken har förbjudits helt. Om vi i Sverige skulle få en utveckling där rätten till abort ifrågasätts finns det inget konstitutionellt skydd som begränsar lagstiftarens möjligheter att göra långtgående inskränkningar av aborträtten. Enligt kommittén finns det mot denna bakgrund, och med hänsyn till den stora påverkan sådana inskränkningar skulle kunna få för den som är gravid, behov av att stärka skyddet för rätten till abort.

Kommittén anser att rätten till abort och de intressen som den skyddar är av så stor betydelse att rättigheten bör komma till uttryck i regeringsformen. Kommittén föreslår därför att det i 2 kap. RF införs en bestämmelse om rätten att avbryta en graviditet. Enligt förslaget ska den som är gravid ha rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som

meddelas i lag. Det innebär att det uppställs ett krav på att det ska finnas lagstiftning till skydd för den gravidas rätt att avbryta en graviditet. Sådana föreskrifter som avses i den föreslagna grundlagsbestämmelsen finns i dag i abortlagen. Av bestämmelsen följer också att det i regeringsformen slås fast att det finns en grundläggande rätt till abort. Att aborträtten skyddas som en grundläggande fri- och rättighet i 2 kap. RF innebär att skyddet för den gravidas självbestämmande stärks. Det är även en tydlig markering om den stora betydelsen av denna rättighet.

Ett generellt skydd mot diskriminering

Ett skydd mot diskriminering för alla och envar är en grundläggande rättighet. Skydd mot diskriminering finns i svensk rätt i flera olika regelverk. Grundlagsskyddet mot könsdiskriminerande föreskrifter och föreskrifter som diskriminerar vissa minoriteter är starkt men i 2 kap. RF finns ingen regel som generellt har till ändamål att skydda var och en mot diskriminerande föreskrifter och beslut.

Inte heller Europakonventionen eller de tilläggsprotokoll till konventionen som Sverige har anslutit sig till innehåller ett generellt skydd mot diskriminering. Det skydd mot diskriminering som finns i artikel 14 är enbart tillämpligt i samband med åtnjutandet av en annan fri- och rättighet i konventionen eller dess tilläggsprotokoll. Till skillnad mot Europakonventionen innehåller artikel 21 i EU:s rättighetsstadga ett fristående skydd mot diskriminering, som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan. Stadgan är emellertid bara tillämplig på unionsrättens område.

Kommittén har övervägt olika regleringsmodeller för att införa ett generellt skydd mot diskriminering i 2 kap. RF. Eftersom missgynnande normgivning och beslut är nödvändiga i en fungerande rättsstat, bör ett generellt skydd mot diskriminering under alla förhållanden konstrueras så att sådan lagstiftning och sådana beslut även fortsättningsvis kan vara tillåtna, på motsvarande sätt som gäller enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommittén konstaterar att frågan om det finns tillräckligt starka skäl för att utvidga regeringsformens diskrimineringskydd har flera olika dimensioner och att man kan närma sig frågan från olika utgångspunkter. Vid kommitténs diskussioner rörande frågan om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering har tillräckligt brett stöd för införandet av en sådan reglering inte kunnat nås. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag om att införa ett generellt skydd mot diskriminering.

Grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap

I regeringsformen stadgas att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna

eller en av dem. Skyddet för medborgarskapet är en central del i den enskildes rättighetsskydd.

Prop. 2025/26:78
Bilaga 1

Frågan om det bör införas utökade möjligheter att frånta någon hans eller hennes medborgarskap har varit föremål för ingående överväganden i ett flertal tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden. En utvidgning av möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap bör enligt kommittén endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne eller honom inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller emellertid inte för beslut att bevilja medborgarskap. Kommittén anser att det finns både praktiska och principiella skäl som talar för att grundlagen inte bör hindra fråntagande av svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap, om medborgarskapet har förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Kommittén föreslår därför att regeringsformen ska göra det möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap i sådana fall. Med uttrycket annat otillbörligt förfarande avses t.ex. medborgarskap som har förvärvats genom givande av muta eller hot mot tjänsteman.

Kommittén föreslår vidare att regeringsformen inte heller ska hindra föreskrifter om fråntagande av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har gjort sig skyldig till brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Med brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avses enligt kommittén främst brott mot sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, såsom högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, uppror och landsförräderi.

Kommittén föreslår också att det införs bestämmelser om att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden samt att det s.k. kvalificerade förfarandet ska vara tillämpligt beträffande sådana föreskrifter.

Grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär att var och en har rätt att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. En omfattande frihet för den enskilde att bilda och organisera sig i föreningar utgör en av grunderna för ett demokratiskt styrelseskick.

Föreningsfriheten får endast begränsas för vissa särskilt angivna ändamål. Enligt nuvarande ordning får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. För det fall inget av begränsningsändamålen är tillämpligt är det inte möjligt för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten för enskilda som sluter sig samman i kriminella

sammanslutningar, oavsett hur allvarlig brottslighet en sådan sammanslutning ägnar sig åt. I dessa avseenden skiljer sig den svenska grundlagsregleringen av föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar från regleringen i liknande länder i vårt närområde.

De kriminella nätverken ägnar sig i stor utsträckning åt allvarlig brottslighet av systemhotande natur. Det ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder i form av straffrättsliga ingripanden. Enligt kommittén kan det tänkas uppstå situationer där lagstiftaren bör ha möjlighet att genom begränsningar i föreningsfriheten ingripa mot kriminella sammanslutningar. Kommittén anser även att det finns starka principiella skäl mot att föreningsfriheten hindrar sådana åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Skälen för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten väger mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lagstiftaren inte får inskränka möjligheterna att bilda och delta i kriminella sammanslutningar.

Kommittén föreslår att det genom en ny bestämmelse ska bli möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Allvarlig brottslighet i den nya bestämmelsens mening är främst brottslighet som hotar grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol och därför kan sägas vara systemhotande. Brottsligheten måste ha till syfte att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Med uttrycket annan otillbörlig vinning avses i första hand strävan efter makt. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att en sammanslutning ägnar sig åt den aktuella brottsligheten. Det innebär att brottsligheten ska ingå som en del i sammanslutningens verksamhet.

Det nya begränsningsändamålet möjliggör typiskt sett begränsningar av föreningsfriheten för enskilda som deltar i kriminella nätverk och andra former av organiserad brottslighet.

Det nya begränsningsändamål som kommittén föreslår är utformat så att det inte påverkar tillämpningen av de allmänna kraven på fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning som följer av 2 kap. 20–22 §§ RF. Det innebär bl.a. att en begränsning av föreningsfriheten i förhållande till sådana kriminella sammanslutningar som omfattas av det nya begränsningsändamålet, endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten

Äganderätten och näringsfriheten är av grundläggande betydelse för både samhället som helhet och för enskilda. Ett långtgående skydd för dessa fri- och rättigheter är därför av stor betydelse. Regleringen måste dock utformas med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas. Regelverket behöver därför vara väl avvägt.

Enligt regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. För näringsfriheten gäller en liknande princip om att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen.

Kommitténs uppdrag har varit att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar. Det har inte ingått i uppdraget att överväga ändringar när det gäller rätten till ersättning vid inskränkningar i egendomsskyddet.

Kommittén har diskuterat om det finns skäl att ändra de möjligheter till inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten som följer av regeringsformen samt prövat olika alternativ för att stärka grundlagsskyddet. Det har dock inte varit möjligt att uppnå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd för en sådan ändring. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har uppnåtts, har kommittén beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av regeringsformen när det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 2 kap. 7, 11–13, 20, 24 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 13 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.*

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som*

1. har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, eller

2. har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Det får vidare föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, utom i de fall som avses i andra stycket 2.

Sådana föreskrifter som avses i andra stycket får inte meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

På sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.

11 §

Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

Var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag. En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

12 §

Lag eller annan föreskrift får inte 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.*

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas

1. därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning, eller

2. på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Rätt att avbryta en graviditet

13 §

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i lag.

20 §

Följande fri- och rättigheter får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsas genom lag:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten (1 § första stycket 1–5),

2. skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvsitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

3. rörelsefriheten (8 §), och

4. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket *andra meningen*).

Efter bemyndigande i lag får de i första stycket angivna fri- och rättigheterna begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 § och i fråga om förbud att röja sådant som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 24 § första stycket *andra meningen*.

24 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyntill rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller samman-
slutningar *som ägnar sig åt eller
understöder terrorism eller vilkas
verksamhet är av militär eller
liknande natur eller innebär
förföljelse av en folkgrupp på
grund av etniskt ursprung, hudfärg
eller annat liknande förhållande.*

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller samman-
slutningar

*1. som ägnar sig åt allvarlig
brottslighet för att uppnå
ekonomisk eller annan otillbörlig
vinning,*

*2. som ägnar sig åt eller
understöder terrorism,*

*3. vilkas verksamhet är av militär
eller liknande natur, eller*

*4. vilkas verksamhet innebär
förföljelse av en folkgrupp på
grund av etniskt ursprung, hudfärg
eller annat liknande förhållande.*

25 §

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),

2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena)

6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket *andra meningen*),

*6. rätten till domstolsprövning
och offentligheten vid domstols-
förhandling (11 § andra stycket
första och tredje meningarna),*

7. rätten att avbryta en graviditet (13 §),

7. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),

8. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),

9. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och

10. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i förstastycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),

9. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),

10. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och

11. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

2. Utan hinder av 2 kap. 13 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling

2. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) lämnats av Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet (Brå), Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Claphaminstitutet, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Föreningen Människovärde, Försvarsunderrättelsesdomstolen, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Institutet för mänskliga rättigheter, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Karolinska Institutet, Kriminalvården, Landsorganisationen (LO), Lantbrukarnas Riksförbund, Linköpings tingsrätt, Lunds tingsrätt, Lunds universitet (Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten), Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Västernorrland, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Socialstyrelsen, Stockholms katolska stift, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Barnmorskeförbundet, Svenska institutet för europapolitiska studier, Svenska kyrkan, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Domareförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kristna råd, Sveriges Kvinnoorganisationer, Säkerhetspolisen, Timbro, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Umeå tingsrätt, Umeå universitet, Uppsala universitet, Villaägarnas Riksförbund, Vårdförbundet, Västra Götalandsregionen och Åklagarmyndigheten.

Region Norrbotten och Region Västernorrland har avstått från att yttra sig.

Fastighetsägarna, Förenade islamiska föreningar i Sverige, Förvaltningsrätten i Härnösand, Judiska centralrådet i Sverige, Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer, Region Skåne, Svenska FN-förbundet, Sveriges Läkarförbund och Vårdföretagarna har inte svarat på remissen.

Därutöver har yttranden kommit in från Akademikerförbundet SSR, Asylrättscentrum, Kvinnofronten, Nätverket Rätt Strandskydd, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rörelse-folkhögskolornas intresseorganisation, Skogsindustrierna, Svenska Evangeliska Alliansen, Sveriges Kvinnliga Läkares Förening, ett antal antidiskrimineringsbyråer och ett stort antal privatpersoner.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap