

Dnr Ju2025/00072
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER NÅGRA FRÅGOR OM GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER (SOU 2025:2)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har fått möjlighet att yttra sig över ovan rubricerat betänkande.

Om skyddet mot diskriminering

- Civil Rights Defenders beklagar att kommittén inte kunnat uppnå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd för något av de förslag om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering som utredningen har övervägt.

Om rätten till medborgarskap

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att utöka möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

För det fall att förslaget vidare bereds, intar Civil Rights Defenders följande position:

- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det även fortsättningsvis bör anges i grundlag under vilka förutsättningar som föreskrifter om fråntagande av medborgarskap får meddelas.
- Civil Rights Defenders anser att det ytterligare behöver analyseras och klargöras under vilka förutsättningar som sådana föreskrifter får meddelas.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att införa en bestämmelse som hänvisar till Sveriges internationella åtaganden, men förordar ett förtydligande av att bestämmelsen även ska tillämpas på föreskrifter om barns medborgarskap.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att det kvalificerade förfarandet ska vara tillämpligt på föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.
- Civil Rights Defenders anser att bestämmelsen bör formuleras så att medborgarskapet "kan fråntas" i stället för "ska fråntas".

Om föreningsfriheten i relation till kriminella sammanslutningar

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att inskränka föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar i dess helhet.

Om förslaget ändå vidare bereds, anser Civil Rights Defenders att:

- Kvalificeringskravet ska förstärkas så att det rör sig om *särskilt* allvarlig brottslighet och inte bara allvarlig brottslighet.
- Den fortsatta beredningen behöver tydligt exemplifiera vad som åsyftas med de begrepp som används i begränsningsregeln.

- Den fortsatta beredningen behöver göra en mer utförlig och nyanserad behovs-, nödvändighets- och proportionalitetsbedömning, inte minst mot bakgrund av Sveriges folkrättsliga förpliktelser så som det stadgas av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.
- Begreppet "eller annan otillbörlig vinning" bör strykas eller i vart fall ersättas med ett mer avgränsat begrepp som tydligt pekar på den brottslighet som åsytas.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Mot bakgrund av våra fokusområden har vi avgränsat vårt yttrande till att i huvudsak beröra förslagen rörande ett generellt diskrimineringskydd, återkallelse av medborgarskap samt begränsning av föreningsfriheten. Vad gäller förslaget om rätten till domstolsprövning hänvisas till det remissyttrande som Civil Rights Defenders och flera andra antidiskrimineringsbyråer har skrivit gemensamt.

Brottsbekämpning är en central uppgift för staten och många gånger en förutsättning för att tillgodose individers fri- och rättigheter. Däremot bör brottsbekämpning inte användas för att rättfärdiga alltför långtgående åtgärder. Kommittén menar att det nuvarande systemet riskerar att skapa en misstro till rättsstatliga principer. Civil Rights Defenders vill i sammanhanget understryka att misstro även skapas när lagstiftning är alltför vidsträckt och oförutsägbar, och särskilt så när det också innebär olika konsekvenser för olika samhällsgrupper.

Civil Rights Defenders delar kommitténs bedömning att ett grundläggande krav bör vara att begrepp som införs i regeringsformen ska ha en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad, självständig i förhållande till vanlig lag och som kan förväntas bestå över en tid. Det är av största vikt att inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter föregås av gedigen beredning. Förutom nämnda centrala principer, måste även proportionalitet och effektivitet beaktas.

Såväl förslagen om återkallelse av medborgarskap samt införandet av ett generellt deltagandebrott i förhållande till föreningsfriheten har tidigare varit föremål för statliga utredningar. Det har i dessa fall dock konstaterats avsaknad av ett reellt behov som står i proportion till rättighetsinskränkningen. I denna nu presenterade grundlagsutredning har kommittén gjort en annan behovsbedömning, utan att kunna tydligt påvisa vad som har föranlett en så pass markant förändring att inskränkningar är nödvändiga. Civil Rights Defenders anser att därmed att behovsbedömningen är undermålig och att ytterligare underlag behöver beaktas vid en eventuell fortsatt beredning.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

6 ETT GENERELLT SKYDD MOT DISKRIMINERING

- Civil Rights Defenders beklagar att kommittén inte kunnat uppnå ett tillräckligt brett parlamentariskt stöd för något av de förslag om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering som utredningen har övervägt.

Civil Rights Defenders delar kommitténs uppfattning att ett generellt grundlagsskydd mot diskriminerande normgivning och beslut skulle utgöra ett viktigt steg för att förstärka det konstitutionella skyddet mot diskriminering. En sådan reglering skulle också bidra till att

tydligare befästa principen om alla människors lika värde och rättigheter som en bärande del av den svenska rättsordningen. Mot denna bakgrund framstår det som en tydlig brist att kommittén inte lämnar något konkret förslag i denna riktning.

7 GRUNDLAGSSKYDDET FÖR RÄTTEN TILL MEDBORGARSKAP

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att utöka möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.

För det fall att förslaget vidare bereds, intar Civil Rights Defenders följande position:

- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det även fortsättningsvis bör anges i grundlag under vilka förutsättningar som föreskrifter om fråntagande av medborgarskap får meddelas.
- Civil Rights Defenders anser att det ytterligare behöver analyseras och klargöras under vilka förutsättningar som sådana föreskrifter får meddelas.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att införa en bestämmelse som hänvisar till Sveriges internationella åtaganden, men förordar ett förtydligande av att bestämmelsen även ska tillämpas på föreskrifter om barns medborgarskap.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att det kvalificerade förfarandet ska vara tillämpligt på föreskrifter om fråntagande av medborgarskap.
- Civil Rights Defenders anser att bestämmelsen bör formuleras så att medborgarskapet "kan fråntas" i stället för "ska fråntas".

7.9.1 Bör möjligheterna att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap utökas?

Skyddet för medborgarskapet utgör en grundläggande del av individens fri- och rättighetsskydd. Det presenterade förslaget innebär en tydlig inskränkning av detta skydd och skulle, vilket även konstateras i utredningen, medföra en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. En sådan förändring kan enligt vår mening endast motiveras av synnerligen starka skäl.

Frågan om att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap har behandlats i flera tidigare statliga utredningar. Dessa har dock samstämmigt bedömt att nackdelarna med ett sådant institut vida överstiger de potentiella vinsterna. I det nu aktuella betänkandet gör utredningen en motsatt bedömning, men utan att närmare redogöra för vad som motiverar denna förändrade hållning. De skäl som anförs – såsom att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsordningen – presenteras på ett mycket översiktligt sätt och saknar det analysdjup som bör krävas för att motivera en inskränkning i ett grundlagsstadgat rättighetsskydd. Utredningen lämnar heller ingen redovisning av i vilken omfattning de föreslagna bestämmelserna förväntas aktualiseras, vilket gör det svårt att bedöma förslagets faktiska effekt. Civil Rights Defenders vill i detta sammanhang också erinra om att sänkta rättighetsnivåer till internationella minimistandarder inte bör utgöra ett mål i sig, särskilt inte i ett rättssamhälle där rättighetsutvecklingen historiskt gått i en förstärkande riktning.

Att återkalla ett medborgarskap medför mycket långtgående konsekvenser – inte bara för den enskilde utan även för dennes familj. Ett medborgarskap är avgörande för att tillförsäkras grundläggande rättigheter, och en möjlighet till återkallelse skulle i praktiken leda till två typer av medborgarskap: ett oåterkalleligt och ett som kan återtas. Detta utgör en ojämlik behandling och strider mot principen om alla medborgares likhet inför lagen – en

grundläggande rättsstatlig princip som inte bör frångås annat än i de mest exceptionella fallen. Utifrån samma synpunkt är det även problematiskt att en viss grupp av personer – de med dubbla medborgarskap – skulle kunna bli föremål för en form av dubbel bestraffning. Utöver den straffrättsliga påföljd som utdöms av domstol, skulle dessa personer också riskera att fråntas sitt medborgarskap. Detta innebär i praktiken att samma gärning leder till olika konsekvenser beroende på individens bakgrund, vilket väcker allvarliga frågor om proportionalitet och likhet inför lagen. Utöver detta innebär förslaget en risk för att personer, vars medborgarskap återkallas, inte kan utvisas – exempelvis till följd av risk för tortyr eller dödsstraff i hemlandet. Det kan i sin tur skapa en situation där människor utan laglig rätt att vistas i Sverige ändå inte kan avlägsnas, vilket undergräver förutsebarheten i rättsordningen och försätter individerna i en ytterst osäker position.

Sammantaget anser Civil Rights Defenders att utredningen inte presenterat tillräckligt vägande skäl för att motivera en så långtgående inskränkning i medborgarskapsskyddet. Vi avstyrker därför förslaget.

7.9.3 Regleringens utformning

Om förslaget trots detta skulle beredas vidare, menar Civil Rights Defenders att ett antal centrala aspekter måste utredas ytterligare. En sådan beredning bör utgå ifrån att inskränkningar av detta grundläggande rättighetsskydd måste göras med största möjliga försiktighet.

Först och främst bör behovet av ett återkallelseinstitut förklaras mer ingående. En inskränkning i medborgarskapsskyddet kan endast försvaras om den är tydligt proportionerlig i förhållande till ett konkret identifierat behov.

Vidare behöver förslaget förtydligas vad gäller vissa centrala begrepp. Exempelvis är formuleringen "brott som allvarligt hotar rikets säkerhet" behäftad med betydande tolkningsutrymme. Som Svea hovrätt påpekar finns det bland annat en risk att begreppet "allvarligt" kan komma att tolkas på olika sätt.¹ Att utredningen särskilt nämner sabotage som en möjlig grund är också problematiskt, inte minst i ljuset av att sådan lagstiftning i ökande grad används mot klimataktivisterna i samband med demonstrationer, vilket därför riskerar att inskränka demonstrationsfriheten.² Även begreppet "ofullständiga uppgifter" bör förtydligas. Formuleringen är vag och öppnar upp för godtycklig tillämpning – något som är särskilt betänkligt inom migrationsrätten, där rättssäkerhetsbristerna redan är omfattande.³

Förhållandet till diskrimineringsförbudet enligt 2 kap. 12 § regeringsformen kräver också fördjupad analys. Det faktum att bestämmelsen riktas mot personer med dubbla medborgarskap innebär att den i praktiken får en snedvriden effekt mot personer med utländsk bakgrund. Det riskerar att leda till ett system med olika grader av medborgarskap, vilket strider mot såväl likabehandlingsprincipen som rättsstatliga ideal.

I den fortsatta beredningen bör det även uppmärksammas att vissa personer inte har en faktisk möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap, och att detta medborgarskap ibland

¹ Svea hovrätt, *Yttrande över betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)*, dnr. HSV 2025/190, s. 1.

² Se bl.a. Överklagande till Högsta domstolen om sabotage för vägblockad | Åklagarmyndigheten; Mål: B 3626-24 - Högsta domstolen.

³ Se t.ex. Statskontoret, *Många är små Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen*, dnr. 2023/188-5; Riksrevisionen, *Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden*, RIR 2025:5, s. 23–43.

tilldelas automatiskt, till exempel genom härstamning, utan praktiska rättsverkningar. Att återkalla det svenska medborgarskapet i sådana fall riskerar att lämna individen rättslös. Det kan även gälla personer med skyddsbehov gentemot sitt andra medborgarskapsland, vilket i praktiken skulle försätta dem i en situation som är närmast jämförlig med statslöshet. Vi anser därför att den nuvarande skrivningen om att medborgarskapet "ska fråntas" bör ändras till att det "får fråntas", för att möjliggöra en mer flexibel och kontextbaserad tillämpning som bättre tillvaratar individens rättigheter.

Barnrättsperspektivet förtjänar också att uppmärksammas mer ingående. Det föreslås att barn i vissa fall ska kunna förlora sitt medborgarskap om en förälder gör det. Detta skulle kunna försätta barnet i en utsatt position, utan egen förskyllan, och i strid med barnets bästa. Det är något som bör undersökas och beaktas mer djupgående i den fortsatta beredningen. Som Förvaltningsrätten i Stockholm påpekat finns det också en risk för att förslaget om att flytta den andra meningen i det nuvarande stycket till ett eget stycke kan komma att innebära en tolkning som medför att barn i förlängningen skulle kunna bli statslösa.⁴ Civil Rights Defenders välkomnar avslutningsvis att det i förslaget införs en hänvisning till Sveriges internationella åtaganden, men anser samtidigt att den föreslagna skrivelsen får ett alltför snävt tillämpningsområde genom att enbart hänvisa till bestämmelsens andra stycke. Skrivelsen bör även hänvisa till de föreskrifter om barns medborgarskap som enligt det presenterade förslaget ska införas i bestämmelsens tredje stycke.

8 GRUNDLAGSSKYDDET FÖR FÖRENINGSFRIHETEN I FÖRHÅLLANDE TILL KRIMINELLA SAMMANSLUTNINGAR

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att inskränka föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar i dess helhet.

Om förslaget ändå vidare bereds, anser Civil Rights Defenders att:

- Kvalificeringskravet ska förstärkas så att det rör sig om *särskilt* allvarlig brottslighet och inte bara allvarlig brottslighet.
- Den fortsatta beredningen behöver tydligt exemplifiera vad som åsyftas med de begrepp som används i begränsningsregeln.
- Den fortsatta beredningen behöver göra en mer utförlig och nyanserad behovs-, nödvändighets- och proportionalitetsbedömning, inte minst mot bakgrund av Sveriges folkrättsliga förpliktelser så som det stadgas av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.
- Begreppet "eller annan otillbörlig vinning" bör strykas eller i vart fall ersättas med ett mer avgränsat begrepp som tydligt pekar på den brottslighet som åsyftas.

Utgångspunkter för Civil Rights Defenders synpunkter

Att bekämpa brott och säkerställa trygghet i samhället är viktiga mål, inte minst för att säkerställa att mänskliga rättigheter åtnjuts. Civil Rights Defenders anser dock att det är centralt att åtgärder som vidtas för att bekämpa brottslighet inte sker på bekostnad av rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter.

⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm, *Betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2)*, dnr. FST 2025/164.

Kommittén redogör övergripligt för de senaste årens åtgärder som har vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Det pågår flera parallella lagstiftningsprocesser på det straffrättsliga området, vars sammantagna effekt blir allt svårare att utröna. Därutöver är de flesta av åtgärderna så pass nya att en gedigen och oberoende utvärdering inte har kunnat göras. Civil Rights Defenders är dock redan nu oroade över att dessa genomgripande förändringar medför negativa konsekvenser för rättssäkerheten. Relevant för denna utredning är att denna utveckling också visar hur synen på kriminalitet kan definieras och omdefinieras i takt med att samhället förändras.

Sverige har sedan 1930-talet föregått med ett gott exempel genom att successivt stärka våra opinionsfriheter, däri föreningsfriheten omfattas. Den 1 januari 2023 bröts denna tradition, när begränsningsregeln i relation till terrorism trädde i kraft. Civil Rights Defenders, likt bland annat Advokatsamfundet och Lagrådet, kritiserade begränsningsregelns utformning.⁵ En stor del av vår kritik kvarstår även vad gäller denna kommittés förslag. Begränsningsregeln som tar sikte på terrorism är fortfarande för ny för att ha kunnat genomgå ingående granskning och utvärdering, inte minst av internationella människorättsmekanismer. Detta bör vägas in när grundlagskommittén nu vill införa ytterligare en begränsningsregel, som baseras på liknande avvägningar och uppbyggnad. För det fall att förslaget vidare bereds, är det centralt att också tydliggöra vilka rättssäkerhetsgarantier som ska aktualiseras – exempelvis genom fortlöpande granskning av tillämpning i ljuset av Sveriges folkrättsliga förpliktelser.⁶

8.3 Föreningsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Civil Rights Defenders noterar att kommittén i denna del inte beaktar andra relevanta folkrättsliga förpliktelser, särskilt FN:s konvention om politiska och medborgerliga rättigheter (ICCPR).

FN:s människorättskommitté (MR-kommittén) har vid upprepade tillfällen rekommenderat stater att säkerställa att begränsningar i föreningsfriheten inte får överskrida vad som är möjligt enligt artikel 22 ICCPR. I *Lee v. Republic of Korea*, tydliggjorde MR-kommittén att en stat måste visa att åtgärder som syftar till att inskränka föreningsfriheten är strikt nödvändiga för att avvärja ett reellt hot mot ett av de legitima ändamål som staten kan skydda.⁷ Att det ska röra sig om ett reellt hot innebär att staten måste visa den *exakta* naturen av hotet. Det får alltså inte röra sig om hypotetisk fara mot exempelvis nationell säkerhet eller den demokratiska ordningen.⁸ Slutligen får en sådan åtgärd bara vidtas om mindre inskränkande åtgärder vore otillräckliga för ändamålet.⁹

MR-kommittén har därefter tydliggjort att enbart existensen av rimliga och objektiva rättfärdiganden för att begränsa föreningsfriheten inte är tillräcklig. Statens åtgärder måste alltså möta ett trängande behov och vara det minst ingripande tillhands (i omfattning, längd och tillämplighet) för att kunna möta behovet.

FN:s specialrapportör för förenings- och demonstrationsfriheten har vidare understrukt att en inskränkning måste också vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt specifik för att samhällets invånare ska kunna bestämma hur de ska bete sig (förutsägbarhet). En sådan

⁵ Jfr Civil Rights Defenders yttrande, Lagrådets yttrande samt Advokatsamfundets yttrande.

⁶ Jfr OSCE - Guidelines on Freedom of Association, para. 22.

⁷ CCPR/C/84/D/1119/2002.

⁸ CCPR/C/139/D/2765/2016, para. 10.9.

⁹ Ibid.

inskränkning får inte heller ge för vidsträckt tolkningsutrymme till de som ska tillämpa lagstiftningen ifråga.¹⁰

8.4 Organiserad brottslighet och kriminella nätverk

Civil Rights Defenders anser att det är anmärkningsvärt att det underlag som stödjer slutsatsen att "den organiserade brottsligheten är systemhotande" utgörs av regeringens egen skrivelse (Motståndskraft handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, skr. 2023/24:67). Regeringens skrivelser utgör information om hur regeringen ser på en viss fråga eller ett visst politikområde. De slutsatser som skrivelsen lyfter, och som kommittén upprepar, uppger inte heller några källor för sina långtgående slutsatser. Detta försvårar avsevärt möjligheten för andra parter, så som Civil Rights Defenders i egenskap av remissinstans, att värdera slutsatsens tillförlitlighet mot ljuset av forskning och folkrättsliga förpliktelser.

När det gäller hur många personer som ingår i den organiserade brottsligheten, delar Civil Rights Defenders kommitténs bedömning att det är svårt att göra en heltäckande bedömning. Svårigheterna beror bland annat på avsaknaden av en allmänt vedertagen definition av organiserad brottslighet, kriminella nätverk eller andra liknande begrepp. Kommittén hänvisar i denna del till Polismyndighetens rapport (Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige) från år 2024, där Polismyndigheten definierar begreppet kriminella nätverk som alla samarbeten inom ramen för vad som bedöms utgöra organiserad brottslighet på lokal, nationell eller internationell nivå. Utifrån den definitionen bedömer Polismyndigheten att omkring 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk, medan 48 000 personer bedöms vara *kopplade* till kriminella nätverk och det totala antalet personer som bedöms vara aktiva i, eller ha koppling till, kriminella nätverk uppgår därmed till omkring 62 000 personer. Siffran har inte minst kommit att användas som argument av politiker för att motivera införandet av nya repressiva åtgärder.¹¹

Civil Rights Defenders anser att avsaknaden av en definition av "organiserad brottslighet" och "gängkriminell" (som kommittén också använder) innebär en betydande osäkerhet kring dessa typer av kartläggningar. Polismyndighetens definition är väldigt bred och redogör inte för vilken typ av brottslighet som omfattas, varför även ringare brottslighet sannolikt räknas in. Även Polismyndighetens själva menar att "det kommer att finnas en viss osäkerhet i de redovisade bedömningarna, inte minst gällande hur antalet personer i kriminella nätverk kan förändras över tid."¹²

Polismyndighetens underlag består bland annat av underrättelser från polisens nationella operativa avdelning och från Ekobrottsmyndigheten. "Kopplade till kriminella nätverk" definieras som personer som bedöms ha samröre med aktiva i kriminella nätverk utifrån brottsmisstankar och underrättelser. Med detta avses att personen antingen har förekommit som medmisstänkt med minst en person som är aktiv i kriminella nätverk eller kan länkas till minst två personer som är aktiva i kriminella nätverk enligt underrättelseuppgifter. Det framgår dock inte av rapporten vad som avses med att kunna "länkas" till personer som är aktiva i kriminella nätverk, vilket skapar en ännu större osäkerhet kring rapportens precision. Att målgruppen för den föreslagna begränsningsregeln sammantaget inte kan konkretiseras öppnar upp för godtycklighet och bristande rättssäkerhet.

¹⁰ A/HRC/50/23, 10 maj 2022, para. 14.

¹¹ <https://www.expressen.se/nyheter/regeringens-plan-for-att-stoppa-gangen/>.

¹² Polismyndighetens rapport, *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*, februari 2024, s. 14.

Kommittén adresserar inte huruvida polisens kartläggning kommer att ligga till grund för när en eventuell inskränkning i föreningsfriheten i relation till kriminella sammanslutningar kan ske. Civil Rights Defenders vill ändå understryka de människorättsliga riskerna som aktualiseras om så skulle bli fallet. Avsaknaden av en transparent insyn i polisens kartläggning medför sannolikt en ökad misstro, eftersom människor kommer att känna sig felaktigt utpekade. Av erfarenheterna från polisens register över romer finns det därför en stor risk för profilering baserad på diskriminerande grunder.¹³ Därutöver innebär absens av transparens även att det finns få eller inga möjligheter för de personer som omfattas av kartläggningen att få upprättelse om deras rättigheter kränks.

8.4.2 Vad avses med organiserad brottslighet?

Civil Rights Defenders instämmer med kommittén vad gäller att absens av en legaldefinition för organiserad brottslighet bland annat beror på att organiserad brottslighet är mångfasetterad och föränderlig. Detta gäller även för närliggande begrepp, så som "gängkriminalitet" och "kriminella nätverk". Därutöver saknas det en sammanhängande teoretisk plattform att utgå från.¹⁴ Brå har själva lyft att begreppen har genomgått förändring över tid, där till exempel organiserad brottslighet tidigare associerades med främst kriminella mc-miljöer, medan begreppet numera är betydligt mer vidsträckt än så.¹⁵

Civil Rights Defenders noterar att kommittén refererar till EU:s lista med elva kriterier som används för att definiera begreppet organiserad brottslighet.¹⁶ Vi noterar dock att kommittén inte adresserar de tveksamheter som en statlig utredning tidigare kom fram till gällande just dessa kriterier:

"Det är emellertid inte självklart att det går att överföra dessa kriterier till svenska förhållanden, eftersom den organiserade brottsligheten i Sverige inte nödvändigtvis följer samma mönster som den internationella organiserade brottsligheten. **Ett problem med den vida definition som ställs upp i de internationella konventionerna är att den täcker in allt från italienska maffiasyndikat till två inbrottstjuvar som driver en fönsterputsfirma (Brå 2012:13 s. 332).**"¹⁷

Brottslighetens uttryck och tillvägagångssätt förändras med och på grund av samhället, inte minst när det gäller avkriminaliseringar och nyttkomna kriminaliseringar, samt synen på hur/om handlingar bör straffas. Civil Rights Defenders menar därför att en inskränkning i föreningsfriheten med anledning av kriminella sammanslutningar kommer att ha svårt att stå sig över tid, då utvecklingen är oförutsebar. Risken att begränsningsregeln används i annat än det ursprungliga syftet är stor och svår att negera utifrån rådande läge.

8.6 Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén menar att det aldrig har varit föreningsfrihetens syfte att "skydda kriminellas rätt att organisera sig i kriminella sammanslutningar".¹⁸ Civil Rights Defenders kan förstå att detta är ett resonemang som för gemene person ter sig logiskt. Vi vill dock erinra vad 2020 års grundlagskommitté lyfte, nämligen att fri- och rättighetsskyddet vilar på grundsynen att även

¹³ Civil Rights Defenders vann historisk seger i Hovrätten - Civil Rights Defenders.

¹⁴ Jfr Brå rapport 2011:20, s. 43.

¹⁵ Brå rapport 2016:12.

¹⁶ Jfr rambeslut 2008/831/RIF om kampen mot organiserad brottslighet.

¹⁷ SOU 2014:63, s. 45.

¹⁸ SOU 2025:2, s. 257.

"anti-demokratiska idéer och åskådningar omfattas av skyddet".¹⁹ Även MR-kommittén har en liknande inställning till föreningsfriheten.²⁰ Denna inställning måste få stort genomslag även när det gäller föreningsfriheten och lagstiftaren måste visa stor försiktighet och återhållsamhet även när det gäller åsikter som i alla delar inte är förenliga med en demokratisk samhällssyn.²¹

Därutöver har även Brå uttryckt att det är mindre lämpligt att använda sig av samlingstermer som "organiserad brottslighet" eller "grov organiserad brottslighet" när brottsförebyggande och brottsbekämpande strategier ska formuleras.²²

Behovet av nya åtgärder mot den organiserade brottsligheten

Kommittén gör en övergripande redogörelse för de argument som har anförts gentemot införandet av ett mer generellt deltagandebrott i föreningsfriheten. Dessvärre väger dessa inte lika tungt som kommitténs bedömning av att det idag rör sig om brottslighet av systemhotande natur. I enlighet med vad som ovan anförts, menar Civil Rights Defenders att underlaget som föranleder denna långtgående slutsats inte har presenterats på ett adekvat sätt.

Kommittén menar även att den nuvarande svenska regleringen skulle kunna utgöra ett problem i det internationella brottsbekämpande arbetet samt att en inskränkning skulle möjliggöra brottsbekämpande åtgärder som grundlagsregleringen idag hindrar. Civil Rights Defenders noterar dock att kommittén inte heller här närmare redogör för några exempel på dessa situationer. Med tanke på att det rör sig om en inskränkning i en grundläggande rättighet för en demokrati, bör således behovsbedömningen utvecklas och specificeras, för det fall att förslaget vidare bereds.

Civil Rights Defenders är positiva till att kommittén tydligt pekar på risken av att grundlagsskyddet försvagas, eller att ändringen kan användas av lagstiftaren på ett långtgående och inte avsett sätt, vilket i förlängningen kan skada det demokratiska styrelseskicket. Kommittén menar dock att det inte är sannolikt att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sin beslutsbefogenhet, och hänvisar här till resonemang som fördes i samband med ändringar i regeringsformen under 1976.²³ Vi delar dock inte bedömningen att begränsningsregeln är tillräckligt avgränsad för denna risk inte ska realiseras.

Civil Rights Defenders delar kommitténs bedömning att ett grundläggande krav bör vara att begrepp som införs i regeringsformen ska ha en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad, självständig i förhållande till vanlig lag och som kan förväntas bestå över en tid. Kommitténs slutsats, efter att ha redogjort för alternativa modeller, är att föreslå att begränsningar i föreningsfriheten ska kunna ske när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning. Kommitténs förslag grundar sig i en vilja att uppnå en tydligare avgränsad bestämmelse genom att beskriva den brottslighet som avses.

¹⁹ SOU 2021:15, s. 168.

²⁰ Jfr *Korneenko et al. v. Belarus*, Communication No. 1274/2004, para 7.2 samt *Belyatsky et al. v. Belarus*, CCPR/90/D/1926/2004.

²¹ Nils Funcke, *Föreningsfriheten begränsas – förslagen för oss mot en brytpunkt* | JP Infonet, publicerad 18 oktober 2021.

²² Brå rapport 2016:2, s. 126.

²³ Prop. 1975/75:209 s. 26 och 84.

Med tanke på att det rör sig om en inskränkning av föreningsfriheten, menar Civil Rights Defenders att ytterligare kvalificering bör införas för att begränsningsregeln inte ska bli för vidsträckt. Detta är särskilt relevant med anledning av att det senaste decenniet har sett höjda straffskalor och nyttillkomna kriminaliseringar. För att begränsningsregeln ska kunna bestå över tid, och inte kunna tillämpas i alltför stor utsträckning beroende på den rådande straffrättsliga utvecklingen, bör det uttryckligen ta sikte på *särskilt* allvarlig brottslighet.

Civil Rights Defenders anser vidare att avgränsningen i form av brottslighetens syfte är alltför vid, särskilt vad gäller "annan otillbörlig vinning". Kommittén exemplifierar det sistnämnda med att det i första hand tar sikte på strävan efter makt. Det är inte tydligt om strävan efter makt tar sikte på det interpersonella, dvs. mellan individer inom samma kriminella sammanslutning eller gentemot andra kriminella sammanslutningar, eller om det rör sig om strävan efter makt i förhållande till själva staten. Därutöver är det även otydligt vad *strävan* åsyftar, där skiljelinjen mellan faktiska handlingar och exempelvis åsiktsyttringar inte har adresserats av kommittén. Därför anser Civil Rights Defenders att formuleringen "annan otillbörlig vinning" bör strykas, alternativt ersättas med ett avgränsat begrepp som bättre beskriver den brottslighet som åsyftas.

Avsaknad av vidare vägledning gör att det finns risker för att uttolkningen av begränsningsregeln kan bli alltför omfattande och otillåten enligt Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Civil Rights Defenders menar att förslagets nuvarande ordalydelse riskerar att omfatta allt från internationell människohandel till konflikter de två inbrottsstjuvar i en fönsterputsfirma som exemplifierades av Brås rapport.²⁴

Avslutande kommentarer

De två senaste decennierna har sett en förändring av den kriminella miljön i Sverige.²⁵ Det råder ännu ingen konsensus bland forskning eller politiker om anledningarna bakom denna förändring. Klart är dock att grupperingar och sammanslutningar, som begränsningsregeln ska ta sikte på, idag kan vara situationsbundna och sköra.²⁶ Det är svårt att förutse hur organiserad brottslighet kommer att ta sig uttryck under kommande decennier, varpå en inskränkning av föreningsfrihet för att ta sikte på dagens brottslighet kan tyckas vara för långtgående, och rentav kontraproduktiv. Brå menar själva att det är viktigt att åtgärder mot ett fenomen kopplat till organiserad brottslighet måste tydligt ha bestämt sig för vilket specifikt problem som åtgärderna ska riktas mot och vad målet är med insatsen.²⁷

Civil Rights Defenders understryker att brottsbekämpning är en central uppgift för staten, och många gånger en förutsättning för att tillgodose individers fri- och rättigheter. Vi anser dessvärre inte att kommitténs förslag lyckas redogöra för varken behov, nödvändighet, effektivitet eller proportionalitet. Ej heller anser vi att den föreslagna begränsningsregeln uppfyller de grundläggande kraven på tydlighet och kontinuitet vid ändringar i regeringsformen. Med anledning av detta avstyrker vi kommitténs förslag i denna del i dess helhet.

²⁴ Brå rapport 2012:13 s. 332.

²⁵ Brå rapport 2016:2, s. 126.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

Remissvaret har beretts av Fredrika Blume och Jenny Nguyen.

Stockholm som ovan,

Martin Nyman

Tf. biträdande chefsjurist