

Konstitutionsutskottets betänkande 2024/25:KU25

Fri- och rättigheter

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motioner som behandlas i betänkandet. Motionsyrkandena rör frågor som handlar om rätten till domstolsprövning, grundlagsskydd av aborträtten, återkallelse av medborgarskap, diskrimineringsskyddet, ett tredje juridiskt kön, förbud mot slöja, förbud mot böneutrop och frihet från religion, hot och våld på grund av trosuppfattning, trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete, skyddet av äganderätten, förbud mot rasistiska organisationer, fackförbund utan partikoppling, stridsåtgärder på arbetsmarknaden, skyddet för den akademiska friheten, utländsk finansiering av religiös verksamhet, möjlighet att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet, begränsningar av yttrande- och demonstrationsfrihet och Institutet för mänskliga rättigheter.

I betänkandet finns 14 reservationer (S, SD, V, C, MP).

Behandlade förslag

Cirka 50 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2024/25.

Två yrkanden i följdmotioner väckta med anledning av proposition 2024/25:60 Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet7

 Ärendet och dess beredning.....7

 Bakgrund7

Utskottets överväganden.....12

 Rätten till domstolsprövning12

 Grundlagsskydda aborträtten19

 Återkallelse av medborgarskap24

 Diskrimineringsskyddet.....30

 Juridiskt kön36

 Förbud mot slöja.....42

 Böneutrop och frihet från religion48

 Hot och våld på grund av trosuppfattning52

 Trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete56

 Skyddet av äganderätten.....62

 Förbud mot rasistiska organisationer68

 Fackförbund utan partikoppling75

 Stridsåtgärder på arbetsmarknaden77

 Skyddet för den akademiska friheten79

 Begränsningar av religiös verksamhet82

 Begränsningar av yttrande- och demonstrationsfrihet93

 Institutet för mänskliga rättigheter97

Reservationer102

 1. Diskrimineringsskyddet, punkt 4 (SD)102

 2. Diskrimineringsskyddet, punkt 4 (C)102

 3. Diskrimineringsskyddet, punkt 4 (MP)103

 4. Juridiskt kön, punkt 5 (V, C)104

 5. Förbud mot slöja, punkt 6 (SD)104

 6. Böneutrop och frihet från religion, punkt 7 (SD)105

 7. Trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete, punkt 9 (C, MP)106

 8. Skyddet av äganderätten, punkt 10 (C).....107

 9. Förbud mot rasistiska organisationer, punkt 11 (S)107

 10. Skyddet för den akademiska friheten, punkt 14 (V)108

 11. Skyddet för den akademiska friheten, punkt 14 (MP)109

 12. Utländsk finansiering av religiös verksamhet, punkt 15 (S)109

 13. Möjlighet att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet, punkt 16 (SD)110

 14. Institutet för mänskliga rättigheter, punkt 18 (SD)111

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag112

 Motioner väckta med anledning av proposition 2024/25:60112

 Motioner från allmänna motionstiden 2024/25112

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Rätten till domstolsprövning

Riksdagen avslår motion

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.1.

2. Grundlagsskydda aborträtten

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:1793 av Linnéa Wickman m.fl. (S),

2024/25:3022 av Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S) yrkande 63 och

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 3.

3. Återkallelse av medborgarskap

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:1173 av Larry Söder (KD),

2024/25:1181 av Christian Carlsson (KD) yrkande 3,

2024/25:2662 av Ann-Sofie Lifvenhage (M) och

2024/25:3098 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2.

4. Diskrimineringsskyddet

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:804 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2,

2024/25:1375 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 3 och 4,

2024/25:1379 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 och

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.3.

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (C)

Reservation 3 (MP)

5. Juridiskt kön

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:264 av Daniel Vencu Velasquez Castro (S),

2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 9 och

2024/25:2951 av Martina Johansson m.fl. (C) yrkande 44.

Reservation 4 (V, C)

6. Förbud mot slöja

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:233 av Richard Jomshof (SD),

2024/25:237 av Richard Jomshof (SD),

2024/25:1413 av Sara Gille m.fl. (SD) yrkandena 11–13,

2024/25:1444 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 8,

2024/25:1448 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 7,

2024/25:2112 av Ellen Juntti och Lars Beckman (båda M),
2024/25:2526 av Alexandra Anstrell m.fl. (M) och
2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

Reservation 5 (SD)

7. Böneutrop och frihet från religion

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:231 av Richard Jomshof (SD),
2024/25:294 av Hans Eklind (KD),
2024/25:1180 av Christian Carlsson (KD),
2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD) yrkande 4 och
2024/25:2995 av Markus Wiechel m.fl. (SD).

Reservation 6 (SD)

8. Hot och våld på grund av trosuppfattning

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:139 av Hans Eklind (KD),
2024/25:170 av Magnus Jacobsson (KD) och
2024/25:1728 av Julia Kronlid och Aron Emilsson (båda SD) yrkande 2.

9. Trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:1745 av Jan Riise m.fl. (MP) yrkande 14 och
2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 29.

Reservation 7 (C, MP)

10. Skyddet av äganderätten

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:2035 av Mats Green (M),
2024/25:2737 av Sten Bergheden (M) och
2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.2.

Reservation 8 (C)

11. Förbud mot rasistiska organisationer

Riksdagen avslår motion

2024/25:3193 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 25.

Reservation 9 (S)

12. Fackförbund utan partikoppling

Riksdagen avslår motion

2024/25:229 av Josef Fransson (SD).

13. Stridsåtgärder på arbetsmarknaden

Riksdagen avslår motion

2024/25:416 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD).

14. Skyddet för den akademiska friheten

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:3217 av Amanda Lind m.fl. (MP) yrkande 89,

2024/25:3310 av Lorena Delgado Varas m.fl. (V) yrkande 12 och

2024/25:3313 av Daniel Helldén m.fl. (MP) yrkande 1.

Reservation 10 (V)

Reservation 11 (MP)

15. Utländsk finansiering av religiös verksamhet

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:232 av Richard Jomshof (SD) yrkandena 1 och 2,

2024/25:1181 av Christian Carlsson (KD) yrkande 1 och

2024/25:3110 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 52.

Reservation 12 (S)

16. Möjlighet att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:189 av Jonas Andersson m.fl. (SD) och

2024/25:1416 av Alexander Christiansson m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 13 (SD)

17. Begränsningar av yttrande- och demonstrationsfrihet

Riksdagen avslår motionerna

2024/25:473 av Josef Fransson (SD) och

2024/25:3210 av Staffan Eklöf (SD).

18. Institutet för mänskliga rättigheter

Riksdagen avslår motion

2024/25:1380 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 14 (SD)

Stockholm den 1 april 2025

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Louise Meijer (M), Michael Rubbestad (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Mauricio Rojas (L), Amalia Rud Stenlöf (S), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Engsund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Peter Hedberg (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Behandlade förslag

I betänkandet behandlar utskottet 51 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2024/25 och två yrkanden i följdmotioner väckta med anledning av proposition 2024/25:60 Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.

Motionsyrkandena handlar om rätten till domstolsprövning, grundlagskydd av aborträtten, återkallelse av medborgarskap, diskrimineringsskyddet, ett tredje juridiskt kön, förbud mot slöja, förbud mot böneutrop och frihet från religion, hot och våld på grund av trosuppfattning, trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete, skyddet av äganderätten, förbud mot rasistiska organisationer, fackförbund utan partikoppling, stridsåtgärder på arbetsmarknaden, skyddet för den akademiska friheten, utländsk finansiering av religiös verksamhet, möjlighet att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet, begränsningar av yttrande- och demonstrationsfrihet och Institutet för mänskliga rättigheter.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan.

Betänkandets disposition

I betänkandets inledande bakgrundsavsnitt ges en översiktlig redogörelse för fri- och rättighetsregleringen i regeringsformen, Europakonventionen, EU:s anslutning till Europakonventionen, EU:s stadga för grundläggande rättigheterna och Europadomstolen. I avsnittet Utskottets överväganden redovisas aktuella bestämmelser i anslutning till de förslag som behandlas i respektive underavsnitt.

Bakgrund

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer, verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det

allmänna ska vidare verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara.

Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § regeringsformen ger, till skillnad från reglerna i 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna, inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Dessa bestämmelser är inte rättsligt bindande utan anger målsättningen för samhällsverksamhetens inriktning. Stadgandets främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas. Den enskilde kan alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § regeringsformen begära en domstols ingripande mot det allmänna; hur det allmänna lever upp till målsättningarna kan enbart bli föremål för politisk kontroll. Stadgandet kan dock få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Kapitlet inleds med en beskrivning i 1 § av de s.k. positiva opinionsfriheterna: yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten.

De s.k. negativa opinionsfriheterna behandlas i 2 § och innebär ett skydd mot tvång från det allmänna att ge till känna sin åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller andra sådana hänseenden. I bestämmelsen anges också att det allmänna inte får tvinga någon att tillhöra sammanslutningar för sådana åskådningar eller att delta i demonstrationer och dylikt.

Kapitlet innehåller också bestämmelser om skydd mot registreringar enbart på grund av politisk åskådning (3 §), förbud mot dödsstraff (4 §), förbud mot kroppsstraff och tortyr (5 §), skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade ingrepp samt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten (6 §), förbud mot landsförvisning och skydd för medborgarskap (7 §), rörelsefrihet (8 §), rätt till domstolsprövning vid frihetsberövande (9 §), förbud mot retroaktiva straff- och skattelagar (10 §), rätt till offentlig rättegång och förbud mot att inrätta domstol för en redan begången gärning (11 §).

Vidare finns bestämmelser om skydd mot diskriminering (12 och 13 §§), som innebär att lagar och andra föreskrifter inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller liknande eller med hänsyn till sexuell läggning eller kön. När det gäller diskriminering på grund av kön finns ett undantag för de fall då en lag eller annan föreskrift är ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Föreskrifter om möjligheterna att göra begränsningar i fri- och rättigheterna finns i 20–25 §§. Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål

som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös eller kulturell eller annan sådan åskådning.

Vidare innehåller 2 kap. regeringsformen även bestämmelser om rätten till fackliga stridsåtgärder (14 §), egendomsskydd och allemansrätt (15 §), upphovsrätt (16 §), närings- och yrkesfrihet (17 §) och rätten till utbildning (18 §).

Fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. gäller till stor del även till förmån för utlänningar som vistas i Sverige (25 §).

Det skydd för fri- och rättigheter som ges i 2 kap. regeringsformen gäller gentemot det allmänna och inte mellan enskilda. Bestämmelserna om fackliga stridsåtgärder och om upphovsrätt kan dock ses som undantag från detta.

I kapitlet anges också att lagar eller andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (19 §).

Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och vissa ändrings- och tilläggsprotokoll till konventionen införlivades 1994 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europakonventionen är uppdelad i tre avdelningar där fri- och rättigheter behandlas i avdelning I (artiklarna 2–18). Konventionen innehåller bestämmelser om rätten till liv (artikel 2), förbud mot tortyr samt omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning (artikel 3), förbud mot slaveri, trældom och tvångsarbete (artikel 4), rätten till frihet och personlig säkerhet (artikel 5), rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), förbud mot att döma till straff utan stöd i lag och mot retroaktiva straffdomar (artikel 7), rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8), rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet (artikel 9), rätten till yttrandefrihet (artikel 10), rätten till mötes- och föreningsfrihet (artikel 11), rätten att ingå äktenskap (artikel 12), rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13) och förbud mot diskriminering (artikel 14).

I artiklarna 15–18 regleras möjligheterna för staterna att i vissa situationer göra inskränkningar i rättigheterna.

EU:s anslutning till Europakonventionen

Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft följer det av artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) att EU ska ansluta sig till Europakonventionen. Avsikten är att det ska bli möjligt för enskilda och stater att

inför Europadomstolen påtala att en rättsakt i EU eller EU:s egen rättstillämpning strider mot Europakonventionen. Ett utkast till anslutningsfördrag mellan EU och Europarådets medlemsstater har förhandlats fram. På begäran av kommissionen har EU-domstolen yttrat sig över utkastet. Domstolen slog fast att utkastet till anslutningsavtal inte var förenligt med unionsrätten.

I juni 2019 presenterade kommissionen ett förslag till helhetslösning på EU-domstolens invändningar, vilket resulterade i att rådet i oktober 2019 antog kompletterande förhandlingsdirektiv. Förhandlingarna mellan EU och Europarådet återupptogs under hösten 2020. Under våren 2023 nåddes en överenskommelse om ett nytt avtalsutkast. Överenskommelsen omfattar lösningar på samtliga EU-domstolens invändningar utom den om domstolens behörighet på området för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, det s.k. Gusp-området.

Inom EU fortsätter arbetet med att finna en lösning på invändningen som rör Gusp. Den 10 september 2024 avgjorde EU-domstolen de s.k. Eulex Kosovo-målen (förenade målen C-29/22 P och C-44/22 P KS och KD mot rådet m.fl.). Målen gäller gränserna för EU-domstolens behörighet på Gusp-området. Kommissionen bedömer att avgörandet innebär en lösning på EU-domstolens invändning på Gusp-området.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Tillämpningsområdet för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna anges i artikel 51 i stadgan. Enligt denna artikel riktar sig bestämmelserna till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

Stadgan medför inte någon ny befogenhet eller ny uppgift för unionen. I artikel 52.3 förklaras att i den utsträckning stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, men bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Stadgan innehåller medborgerliga och politiska rättigheter med bl.a. Europakonventionen och gemensamma konstitutionella traditioner som förebild samt ekonomiska och sociala rättigheter. Rättigheterna sammanfattas i sex kapitel:

1. Värdighet
2. Friheter
3. Jämlikhet
4. Solidaritet
5. Medborgarnas rättigheter
6. Rättskipning.

Enligt artikel 6.1 i EU-fördraget ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

Europadomstolen

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, ofta kallad Europadomstolen, består av en domare från varje medlemsstat i Europarådet. Domstolens uppgift är att granska påstådda brott mot Europakonventionen. Europarådets ministerkommitté övervakar sedan att besluten följs i medlemsstaterna.

Om en enskild anser att den svenska staten har kränkt hans eller hennes rättigheter enligt Europakonventionen är det i första hand svenska domstolar eller myndigheter som ska pröva om en kränkning har ägt rum. Klaganden måste i de flesta fall ha fört sin sak ända till den högsta instansen, normalt Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, innan ärendet kan tas till Europadomstolen.

Europadomstolen är inte någon överinstans till nationella domstolar och myndigheter och kan därför inte upphäva deras domar eller beslut. Europadomstolens domar är emellertid bindande för medlemsstaterna. Europadomstolen kan också döma ut ett skadestånd till en enskild.

Utskottets överväganden

Rätten till domstolsprövning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om stärkt skydd för fri- och rättigheterna avseende rätten till domstolsprövning.

Motionen

I kommittémotion 2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.1 begärs ett tillkännagivande om ett stärkt skydd för fri- och rättigheterna och behovet av en grundlagsändring avseende rätten till domstolsprövning. Motionärerna anser att regeringsformens fri- och rättigheter ska ha samma skydd som de som finns i Europakonventionen. Därför bör det i regeringsformen införas en uttrycklig rätt till domstolsprövning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna.

Gällande rätt

Regeringsformen

Den svenska rättsordningen innehåller inte någon generell bestämmelse om rätten till domstolsprövning. På grundlagsnivå finns vissa bestämmelser men dessa har ett begränsat tillämpningsområde.

Av 2 kap. 9 § första stycket regeringsformen framgår att om en annan myndighet än en domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska han eller hon kunna få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detta gäller dock inte när det är fråga om att till Sverige flytta över verkställighet av en frihetsberövande påföljd enligt en dom i en annan stat. Av andra stycket framgår att även den som av någon annan anledning än som anges i första stycket har blivit omhändertagen tvångsvis ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Enligt tredje stycket ska prövningen göras av allmän domstol, om prövningen inte har uppdragits åt en myndighet som är behörig enligt första eller andra stycket.

Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får den som har utnämnts till ordinarie domare skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Domaren får också skiljas från sin anställning om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller

enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Om en ordinarie domare har skiljts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol ska han eller hon kunna begära att beslutet prövas av domstol enligt 11 kap. 9 § regeringsformen.

Rätten till rättvis rättegång inom skälig tid regleras i 2 kap. 11 § andra stycket första meningen regeringsformen. Bestämmelsen utgör inte någon reglering av rätten till domstolsprövning utan anger endast hur en rättegång ska genomföras. Av bestämmelsen framgår vidare att förhandling vid domstol ska vara offentlig. I första stycket finns ett förbud mot tillfälliga domstolar; en domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en tvist eller i övrigt för ett visst mål.

Reglering på lagnivå

I vanlig lag regleras rätten till domstolsprövning i en mängd lagar, bl.a. rättegångsbalken och förvaltningslagen (2017:900) samt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen).

Enligt 1 § rättsprövningslagen får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om rättsprövning. Om domstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Domstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs står det fast (3 och 7 §§).

Europakonventionen

Artikel 6.1 i Europakonventionen gäller rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikeln ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Domen ska avkunnas offentligt. Pressen och allmänheten får dock utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Artikel 6.1 är tillämplig när det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter samt vid anklagelse för brott. När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter följer av Europadomstolens praxis att artikeln är tillämplig under förutsättning att tvisten är reell och seriös och att den gäller en rättighet eller skyldighet som på åtminstone rimliga grunder kan hävdas ha

sin grund i den nationella rätten samt att rättigheten eller skyldigheten kan karakteriseras som civil vid en på konventionen grundad tolkning (Danelius, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., 2023, s. 189 f.).

Artikel 6.1 i Europakonventionen innefattar inte någon uttrycklig rätt till domstolsprövning. Det finns dock en sådan rätt som en följd av Europadomstolens tolkning och tillämpning av artikeln. I avgörandet *Golder mot Förenade kungariket* (nr 4451/70, dom den 21 februari 1975), som gällde en brittisk fånge som hade vägrats tillstånd att kontakta en advokat och till följd av detta berövats sin rätt till domstolsprövning, framhöll Europadomstolen att artikel 6 fastställer de processuella garantier som parter i en rättegång har tillgång till. Det skulle enligt domstolen vara orimligt om artikeln i detalj beskriver de processuella garantier som parterna ska åtnjuta i ett anhängigt mål utan att först skydda det som ensamt gör det faktiskt möjligt att dra fördel av sådana garantier, nämligen tillträde till domstol. Kravet på att domstolsförfarandet ska vara rättvist, offentligt och bedrivas skyndsamt saknar värde om inget domstolsförfarande kommer till stånd.

För att konventionens garantier i fråga om ett rättvist rättegångsförfarande ska vara effektiva krävs således att det finns en grundläggande rätt till domstolsprövning eller, med Europadomstolens terminologi, en rätt att få tillträde till domstol (access to court).

Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 är inte absolut. Av Europadomstolens praxis framgår att rätten till domstolsprövning kan begränsas om begränsningarna har ett legitimt ändamål och begränsningarna står i rimlig proportion till detta ändamål. Till detta kommer att begränsningarna inte får vara så långtgående att de urholkar själva kärnan i rättigheten (se t.ex. *Nait-Liman mot Schweiz*, nr 51357/07, dom den 15 mars 2018).

Unionsrätten och EU:s rättighetsstadga

Skyldigheten för EU:s medlemsstater att säkerställa ett effektivt domstolskydd framgår av artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I denna artikel anges att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Medlemsstaterna ska enligt fördraget vidare vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller unionens institutioners akter fullgörs (artikel 4.3).

Skyldigheten för medlemsstaterna att säkerställa ett effektivt domstolskydd regleras även i EU:s rättighetsstadga. Enligt artikel 47 har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. Rättshjälp ska ges till personer

som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Tidigare utredningar

Grundlagberedningen

Grundlagberedningen behandlade frågan om rätt till domstolsprövning i betänkandet Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Grundlagberedningen föreslog att det i grundlag skulle föreskrivas att om någon annan myndighet än en domstol har berövat någon friheten eller ådömt honom straff eller konfiskation för ett brott eller bestämt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning, ska den som beslutet rör på begäran få saken prövad av domstol utan dröjsmål (s. 197 f.).

I den efterföljande propositionen med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning konstaterades att det mot beredningens förslag kunde invändas att förslaget inte var förenligt med rättegångsbalkens regler angående straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot (prop. 1973:90). Sådana förelägganden kan avse såväl bötesstraff som egendomsförverkande eller annan sådan särskild rättsverkan. Sedan ett föreläggande har blivit godkänt gäller det som en dom som har vunnit laga kraft och som inte genom något ordinärt rättsmedel kan prövas av domstol. Det ansågs i sammanhanget inte heller finnas skäl att göra någon ändring av bestämmelserna om straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Med hänsyn till detta jämkades den föreslagna bestämmelsen till att enbart omfatta frihetsberövanden på grund av brott eller misstanke om brott (prop. 1973:90 s. 385 f.).

1973 års fri- och rättighetsutredning

1973 års fri- och rättighetsutredning hade i uppdrag att lämna förslag för att stärka och utvidga grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Utredningen redovisade sina överväganden i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75).

När det gäller rätten till domstolsprövning konstaterade utredningen att eftersom vissa förvaltningsärenden avgörs i sista instans av regeringen eller av en domstolsliknande nämnd, skulle ett grundlagsstadgande om en generell domstolskontroll över förvaltningen enligt utredningens uppfattning inte vara förenligt med gällande svensk rätt (SOU 1975:75 s. 160 och 439). När det gäller frågan om huruvida en utvidgning till mer avgränsade områden var möjlig menade utredningen att en grundlagsregel om rätt till domstolsprövning av böter skulle kunna införas om den formulerades med hänsyn till bl.a. reglerna om straffförelägganden. En sådan bestämmelse antogs dock ge ett mycket begränsat skyddsvärde eftersom det finns så många andra ekonomiska sanktioner, t.ex. skattetillägg och viten. Utredningen konstaterade vidare att det vore en alltför stor uppgift att kartlägga de i gällande rätt förekommande ekonomiska sanktionerna. Med hänsyn till detta och till att man inte kan införa

en regel vars konsekvenser man inte ens i huvuddrag kan överblicka avstod utredningen från att föreslå en utvidgning av rätten till domstolsprövning (SOU 1975:75 s. 160 f. och 439 f.).

I den efterföljande propositionen anslöt sig regeringen till utredningens ställningstagande (prop. 1975/76:209 s. 126 f.).

Fri- och rättighetskommittén

Den s.k. Fri- och rättighetskommittén hade bl.a. i uppdrag att överväga frågan om utvidgade möjligheter till domstolsprövning av norm- och förvaltningsbeslut. Fri- och rättighetskommittén redovisade sina överväganden i denna del i slutbetänkandet Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117).

Kommittén betonade att det från rättsskyddssynpunkt oftast är en fördel om den enskilde kan få sina klagomål i förvaltningsärenden prövade av en instans utanför det administrativa besvärssystemet och att en sådan ordning i vissa fall är nödvändig för att uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning. Vidare anförde kommittén att regeringen endast bör vara den instans som prövar överklaganden när det är oundgängligen nödvändigt för att utöva politisk styrning av praxis. Mot denna bakgrund föreslog kommittén – som ett steg mot en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut – att en ny princip skulle införas i den dåvarande förvaltningslagen som innebar att beslut i förvaltningsärenden hos förvaltningsmyndigheter som utgångspunkt får överprövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna, om inte något annat är särskilt föreskrivet (SOU 1994:117 s. 154 f.). Införandet av en sådan princip skulle enligt kommittén innebära att den gamla oskrivna regeln att förvaltningsbeslut får överklagas hos en högre myndighet och i sista hand hos regeringen övergavs.

Fri- och rättighetskommitténs betänkande låg sedan tillsammans med promemorian Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen (Ds 1997:29) till grund för regeringens proposition Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m. (prop. 1997/98:101). Regeringen delade uppfattningen att en generell lagregel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut borde införas i förvaltningslagen. Regeringen betonade att en sådan bestämmelse visserligen innebar en grundläggande nyskapelse när det gällde att anvisa rätt forum för den rättsliga kontrollen av förvaltningen, men däremot innebar den inte att prövningen skulle flyttas från myndigheterna och regeringen till förvaltningsdomstolarna. Regleringen skulle enligt regeringen snarast ses som en slags kodifiering av en huvudregel som redan gällde i praktiken (prop. 1997/98:101 s. 58 f.).

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningens huvudsakliga uppgift var att göra en samlad översyn av regeringsformen. I betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) behandlades bl.a. frågan om rätten till rättvis rättegång inom skälig tid.

Grundlagsutredningen framhöll att den svenska processordningen generellt sett anses garantera den rätt till domstolsprövning och till en rättvis rättegång som artikel 6 i Europakonventionen anger. Utredningen ansåg att regeringsformen borde innehålla en bestämmelse om de grundläggande krav som kan ställas på domstolsförfarandet. Även om flera av principerna som kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen framstod som lämpliga att skriva in i grundlag ansåg utredningen att det inte fanns skäl att låta hela innehållet få grundlagsförankring. Grundlagsutredningen föreslog därför att den svenska bestämmelsen skulle ta sikte på den mest centrala delen av skyddet, nämligen den grundläggande bestämmelsen om att en rättegång ska vara rättvis, samt att bestämmelsen skulle ange att förfarandet ska ske inom skälig tid (SOU 2008:125 s. 425 f.).

Utredningen betonade att förslaget inte innebar någon ändring av rättsläget utan att avsikten var att grundlagsfästa en princip som gäller till följd av Europakonventionen. När det gäller bestämmelsens tillämpningsområde föreslog utredningen att skyddet inte skulle vara begränsat till mål som rör civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Vidare ansåg Grundlagsutredningen att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen inte skulle föras över till 2 kap. eller regeringsformen i övrigt (SOU 2008:125 s. 426 f.).

Grundlagsutredningens förslag behandlades i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80). Regeringen ställde sig bakom utredningens förslag att bestämmelsen om en rättvis rättegång skulle gälla alla rättegångar i domstol och att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen inte skulle föras vidare till regeringsformen. Regeringen underströk i denna del att bestämmelsen om krav på offentlighet vid förhandling m.m. enbart tar sikte på sådana organ som enligt den svenska rättsordningen utgör domstolar. Ur systematisk synvinkel framstod det därför som lämpligt att motsvarande avgränsning skulle gälla för den nya bestämmelsen (prop. 2009/10:80 s. 162 f.).

Några remissinstanser, Justitiekanslern (JK) och Skatteverket, hade påtalat att en grundlagsreglering borde övervägas även när det gäller principen om rätt till domstolsprövning. JK framhöll att det visserligen kan vara förenat med svårigheter att avgränsa tillämpningsområdet för en sådan rätt men att det är svårt att finna övertygande skäl för att i regeringsformen enbart införa vissa delar av det grundläggande skydd som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Regeringen konstaterade dock att det saknades underlag för att göra sådana överväganden i lagstiftningsärendet (prop. 2009/10:80 s. 157 och 161).

Konstitutionsutskottet delade Grundlagsutredningens och regeringens bedömning om värdet av en bestämmelse i 2 kap. regeringsformen om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Utskottet tillstyrkte därför förslaget i denna del (bet. 2009/10:KU19 s. 47). Riksdagen biföll utskottets förslag.

Pågående arbete

2023 års fri- och rättighetskommitté

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, dir. 2024:92, Ju 2023:05). Kommittén tog sig namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté. I januari 2025 lämnade kommittén sitt betänkande Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2). Kommittén har bl.a. haft i uppdrag att överväga om rätten till domstolsprövning bör införas i 2 kap. regeringsformen.

Kommittén anför att även om den svenska processordningen generellt sett anses garantera den rätt till domstolsprövning som finns i europarätten är den svenska regleringen komplex och svåröverskådlig eftersom den består av flera olika regelverk. Rätten för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning av myndighetsbeslut som rör henne eller honom på något beaktansvärt sätt utgör en central rättsstatlig princip som är av grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt i en demokrati. Kommittén anser mot den angivna bakgrunden att det finns starka principiella skäl som talar för att rätten till domstolsprövning – i likhet med rätten till rättvis rättegång inom skälig tid – bör ges en uttrycklig förankring i regeringsformen.

Det finns enligt kommitténs uppfattning goda skäl för att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för normgivaren att begränsa rätten till prövning i domstol, i de fall en sådan begränsning inte strider mot europarätten. Syftet med att ge rätten till domstolsprövning förankring i grundlag är således enbart att grundlagsfästa den rätt till domstolsprövning som finns enligt gällande rätt. Kommittén anser därför att en bestämmelse i grundlag bör utformas så att den inte innebär någon annan ändring av rättsläget än att rätten till domstolsprövning ges grundlagsförankring.

Kommittén föreslår att grundlagsregleringen utformas som ett krav riktat till lagstiftaren om att var och en har rätt att få sin sak prövad av domstol eller annat oavhängigt rättskipningsorgan enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Tidigare ställningstagande

Våren 2016 behandlade utskottet en motion om rätten till domstolsprövning (bet. 2015/16:KU15). Utskottet var inte berett att ställa sig bakom yrkandet om att införa en lag om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter. Motionen avstyrktes.

Ett yrkande om rätten till domstolsprövning behandlades senast våren 2024 i förenklad ordning (bet. 2023/24:KU16). Utskottet har även tidigare vid flera tillfällen avstyrkt yrkanden om rätten till domstolsprövning där fokus legat på inrättandet av en författningsdomstol, senast våren 2023 (bet. 2022/23:KU30).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att rätten till domstolsprövning nyligen har utretts av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Kommitténs betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utskottet anser att resultatet av beredningen bör avvaktas. Motionsyrkandet avstyrks.

Grundlagsskydda aborträtten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att grundlagsskydda aborträtten.

Motionerna

Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S) begär i kommittémotion 2024/25:3022 yrkande 63 ett tillkännagivande om aborträtten. Motionärerna anför att rätten till abort inskränks på flera håll i vår omvärld. Även i den svenska debatten har det funnits diskussioner om att låta personal inom hälso- och sjukvården kunna neka kvinnor att göra abort. Motionärerna välkomnar att frågan om rätten till abort omfattas av den nya grundlagskommitténs uppdrag.

Malin Björk m.fl. (C) begär i kommittémotion 2024/25:3159 yrkande 3 ett tillkännagivande om behovet av att grundlagsskydda aborträtten. Enligt motionärerna får aborträtten inte tas för given i Sverige. Möjligheten till abort regleras i dag i vanlig lag, vilket innebär att den kan ändras eller tas bort med ett enkelt riksdagsbeslut.

I motion 2024/25:1793 av Linnéa Wickman m.fl. (S) begärs också att aborträtten grundlagsskyddas. Motionärerna anför att Sverige inte är vaccinerat mot försök att försvaga abortlagstiftningen genom exempelvis förslag om att sänka tidsgränser eller rättsliga processer som syftar till att personal i hälso- och sjukvården ska kunna vägra att utföra abortrelaterad vård.

Gällande rätt

Regeringsformen

Rätten till abort regleras för närvarande inte i regeringsformen. I 2 kap. regeringsformen finns ett antal bestämmelser till skydd för den enskildes kroppsliga integritet, däribland en rätt till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp (6 § första stycket). Rätten till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp kan inskränkas genom lag om de allmänna förutsättningar eller krav som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda. En begränsning i rätten till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp får enligt den regleringen endast göras 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.

Europakonventionen

Inte heller Europakonventionen innehåller några bestämmelser som reglerar rätten till abort. Under de senaste decennierna har dock domstolen prövat flera fall där klaganden gjort gällande att nationella abortregleringar strider mot Europakonventionen. De bestämmelser som har aktualiserats är bl.a. artikel 3 (förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling), artikel 8 (rätt till privat- och familjeliv) och artikel 9 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet). I flera fall har Europadomstolen också funnit att det varit fråga om konventionskränkningar mot enskilda som på olika sätt hindrats från att göra abort.

Av artikel 3 i Europakonventionen följer att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det är fråga om en absolut rättighet. Det är alltså inte möjligt att göra avsteg från förbudet. Begreppen omänsklig respektive förnedrande behandling definieras inte i artikeln. De kan dock omfatta en stor mängd olika typer av handlanden. Europadomstolen har t.ex. funnit att starka påtryckningar för att förmå en ung kvinna att avstå från att göra en abort, när den nationella lagstiftningen gav henne rätt till detta, utgjorde omänsklig eller förnedrande behandling (P och S mot Polen, nr 57375/08, dom den 30 oktober 2012).

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till bl.a. respekt för sitt privat- och familjeliv. Inskränkningar i rätten till respekten för privat- och familjeliv får endast göras med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Dessa intressen är bl.a. skydd för hälsa eller moral. I avgörandet A, B och C mot Irland (nr 25579/05, dom den 16 december 2010) prövade Europadomstolen klagomål gällande den dåvarande irländska abortlagstiftningen, vilken endast tillät abort om det fanns en fara för kvinnans liv. Europadomstolen fann att artikel 8 inte kan tolkas så att den innebär en rätt till abort. Domstolen konstaterade dock 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 i fallet konkurrerande rättigheter och friheter som åberopas i fallet, inklusive det födda barnets.

I artikel 9.1 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna

säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 9.2).

I Grimmark mot Sverige (nr 43726/17, beslut den 12 mars 2020) väcktes frågan om huruvida en barnmorskas vägran att medverka till aborter på grund av sin religiösa tro och sitt samvete stod i strid med bl.a. artikel 9 i Europakonventionen. Bakgrunden var att en sjuksköterska fick tjänstledigt för att vidareutbilda sig till barnmorska. Under utbildningen sökte hon jobb på olika kvinnokliniker i regionen men förklarade varje gång att hon inte skulle kunna medverka vid aborter eftersom det stred mot hennes trosuppfattning. Därför blev hon inte anställd. Sjuksköterskan ansåg att hennes religionsfrihet hade kränkts och klagade bl.a. till Arbetsdomstolen (AD 2017 nr 23) utan framgång. Hon vände sig då till Europadomstolen och anförde att hennes rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet enligt artikel 9 i Europakonventionen hade kränkts.

Europadomstolen konstaterade bl.a. att sökandens vägran att medverka till aborter på grund av sin religiösa tro och sitt samvete är ett sådant uttryck för hennes religion som skyddas enligt artikel 9 i konventionen. Det var således fråga om ett ingrepp i hennes religionsfrihet enligt artikel 9.1 i konventionen. Inskränkningen var dock enligt Europadomstolen föreskriven i lag eftersom arbetstagare enligt svensk rätt har en skyldighet att utföra alla arbetsuppgifter som de tilldelats. Den hade också ett legitimt syfte, nämligen att skydda hälsan hos de kvinnor som söker abort. Europadomstolen drog slutsatsen att inskränkningen var proportionerlig och nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Domstolen noterade att Sverige tillhandahåller abortvård i hela landet och att staten därför har en positiv skyldighet att organisera vården så att inte personalens utövande av sin samvetsfrihet hindrar tillhandahållandet av abortvården. Kravet att alla barnmorskor ska kunna utföra alla uppgifter som ligger i anställningen var därmed inte oproportionerligt eller omotiverat.

Europadomstolen framhöll även att de svenska domstolarna noggrant hade vägt de motstående intressena mot varandra och dragit utförliga slutsatser som byggde på tillräckliga och relevanta resonemang. Domstolen fann att det hade gjorts en lämplig avvägning mellan olika intressen och att det var fråga om en tillåten begränsning av artikel 9. Klagomålet avvisades som uppenbart ogrundat.

Abortlagen

Av abortlagen (1974:595) framgår att om en kvinna begär att hennes havandeskap ska avbrytas får en abort utföras om åtgärden vidtas före utgången av den 18:e havandeskapsveckan och den inte på grund av sjukdom hos kvinnan kan antas medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa (1 §).

Efter utgången av den 18:e havandeskapsveckan får en abort utföras endast om Socialstyrelsen ger kvinnan tillstånd till åtgärden. Ett sådant tillstånd får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för aborten (3 § första stycket). Tillstånd enligt första stycket får inte lämnas om det finns anledning att anta

att fostret är livsdugligt (3 § andra stycket). Om abort vägras i fall som avses i 1 § ska frågan omedelbart underställas Socialstyrelsens prövning (4 §).

Endast den som är behörig att utöva läkaryrket får utföra abort eller avbryta havandeskap enligt 6 § (5 § första stycket). Abort eller avbrytande av havandeskap enligt 6 § ska ske på allmänt sjukhus eller på annan sjukvårdsinrättning som Inspektionen för vård och omsorg har godkänt (5 § andra stycket). Om det kan antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsligt fel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa får Socialstyrelsen ge tillstånd till avbrytande av havandeskap efter utgången av den 18:e havandeskapsveckan och oavsett hur långt havandeskapet framskridit (6 § första stycket).

Pågående arbete

2023 års fri- och rättighetskommitté

Som tidigare nämnts tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt utredning som fick i uppdrag utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (dir. 2023:83, dir. 2024:92, Ju 2023:05). 2023 års fri- och rättighetskommitté hade bl.a. i uppdrag att överväga om en ny fri- och rättighet – rätten till abort – bör ges ett skydd i 2 kap. regeringsformen. I januari 2025 överlämnade kommittén sitt betänkande Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2).

Kommittén framhåller 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 användandet av osäkra abortmetoder, 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. Rätten till abort är därför en grundläggande frihetsfråga som har avgörande betydelse för ett jämställt samhälle.

Kommittén anför att aborträtten har ett starkt folkligt stöd och att 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 och även 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.

För kommitténs uppdrag har skyddet enligt Europakonventionen särskild betydelse. Europadomstolen har i flera avgöranden prövat nationella abortregleringar mot olika bestämmelser i konventionen. 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 avgörande om en sådan

begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har konventionsstaterna en stor bedömningsmarginal. Det finns också stora skillnader mellan staternas abortlagstiftning, t.ex. när det gäller tidsgränser och andra förutsättningar för att abort ska få utföras. Även när det gäller andra frågor av stor praktisk betydelse, såsom möjligheten för vårdpersonal att vägra utföra abort, finns det stora skillnader. 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. regeringsformen införs en bestämmelse om att den som är gravid har rätt att avbryta sin graviditet enligt bestämmelser som meddelas i vanlig 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 regeringsformen innebär att skyddet för den gravidas självbestämmande stärks. Det är även en tydlig markering av den stora betydelsen av denna rättighet. Kommittén föreslår att ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 2027.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Utredning om förändringar i abortlagstiftningen

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över frågan hur abortlagstiftningen kan ändras för att anpassas till den medicinska utvecklingen och gravida kvinnors behov (dir. 2023:89). I februari 2025 överlämnade utredaren betänkandet En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård (2025:10).

Utredaren föreslår bl.a. att rätten till abort tydliggörs i abortlagen. Rätten för en abortsökande att göra abort t.o.m. graviditetsvecka 18 + 0 dagar skrivs uttryckligen in i lagen. Samtidigt tydliggörs hälso- och sjukvårdens ansvar att tillhandahålla aborter skyndsamt. Det är regionerna som ytterst ansvarar för att aborter tillhandahålls skyndsamt till den som önskar göra en abort. Genom förändringen i lagen tydliggörs både ansvaret för att tillhandahålla abort och skyldigheten att den genomförs så snart det är möjligt efter att den abortsökande har fattat beslut om det, eller efter att tillstånd har getts i de situationer där tillstånd krävs. Det kommer inte längre finnas någon möjlighet för hälso- och sjukvården att neka abort innan graviditetsvecka 18 + 0 dagar. Utredaren föreslår att ändringarna i abortlagen träder i kraft den 1 juli 2026.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Under våren 2023 behandlade utskottet flera motionsyrkanden om att grundlagsskydda aborträtten (bet. 2022/23:KU26). Utskottet delade motionärernas uppfattning att skyddet för aborträtten bör stärkas. Mot bakgrund av att statsministern i regeringsförklaringen hade aviserat att en grundlagsutredning skulle tillsättas för att bl.a. utreda hur aborträtten kan skyddas såg utskottet inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena. De avstyrktes.

Utskottet behandlade också ett antal motionsyrkanden om att grundlagsskydda aborträtten under våren 2024 (bet. 2023/24:KU13). Utskottet, som delade motionärernas uppfattning att skyddet för aborträtten måste stärkas, hänvisade till att den s.k. fri- och rättighetskommittén som tillsattes under 2023 hade i uppdrag att ta ställning till om rätten till abort ska införas som en ny fri- och rättighet i 2 kap. regeringsformen. Utskottet ansåg att resultatet av utredningen borde avvaktas och såg därför inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena. Yrkandena avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att frågan om att grundlagsskydda aborträtten har utretts av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Kommitténs betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utskottet anser att resultatet av beredningen bör avvaktas. Motionsyrkandena avstyrks därför.

Återkallelse av medborgarskap

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om återkallelse av medborgarskap vid bl.a. terroristbrott, grovt sabotage mot blåljusverksamhet och andra allvarliga brott.

Motionerna

Markus Wiechel (SD) begär i motion 2024/25:3098 yrkande 2 att medborgare med dubbla medborgarskap som gör sig skyldiga till grovt sabotage mot blåljusverksamhet ska förlora sitt svenska medborgarskap. Motionären anför att blåljusverksamheten är en mycket samhällsviktig och skyddsvärd verksamhet. Om en person gör sig skyldig till grovt sabotage mot blåljusverksamhet har han eller hon bevisat att lojaliteten till det svenska samhället inte är tillräcklig och det svenska medborgarskapet bör då upphävas.

I motion 2024/25:2662 begär Ann-Sofie Lifvenhage (M) att möjligheten att dra in det svenska medborgarskapet för personer med dubbelt medborgarskap om de döms för allvarliga brott ses över.

I motion 2024/25:1173 av Larry Söder (KD) begärs att begränsningar i rätten till dubbelt medborgarskap utreds. Motionären anför att problem med dubbla lojaliteter kan lösas genom att man efter en tid med dubbelt medborgarskap blir av med medborgarskapet i det land där man för tillfället inte bor och verkar. Christian Carlsson (KD) begär i motion 2024/25:1181 yrkande 3 att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas för personer med dubbelt medborgarskap som aktivt medverkat till eller varit delaktiga i terroristbrott. Enligt motionären bör den som väljer att ha sin lojalitet hos en islamistisk terrororganisation i stället för hos Sverige anses ha förverkat sin rätt till svenskt medborgarskap.

Gällande rätt

Regeringsformen

I 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen anges att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att medborgarskapet för barn under 18 år ska följa föräldrarnas medborgarskap.

Lagen om svenskt medborgarskap

Regler om svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Av lagen följer att ett barn förvärvsar svenskt medborgarskap under olika förutsättningar vid födseln, vid adoption eller genom anmälan.

Av 7 § följer att ett barn som inte har svenskt medborgarskap förvärvsar svenskt medborgarskap efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år. Om barnet har fyllt 15 år krävs vidare att det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig. Det ställs även krav på frånvaro av brottslighet av visst angivet slag eller omfattning och vissa andra villkor som tar sikte på barnets levnadssätt.

Enligt 8 § första stycket kan en utlänning som har fyllt 18 men inte 21 år förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan fem år. Om personen är statslös kan hemvistvillkoret uppfyllas på tre alternativa sätt: hemvist sedan fem år, hemvist under sammanlagt tio år eller sedan han eller hon fyllde 15 år. Kravet på permanent uppehållstillstånd enligt första stycket gäller inte för utlänningar som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa om de har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år. Det ställs även krav på frånvaro av brottslighet av visst angivet slag eller omfattning och vissa andra villkor som tar sikte på barnets levnadssätt.

Enligt 11 § kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet

2. fyllt 18 år
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige
4. hemvist här i landet sedan ett visst antal år som närmare anges i lagen
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Om dessa krav inte är uppfyllda kan enligt 12 § en utlänning ändå naturaliseras om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, är gift eller sambo med en svensk medborgare eller om det finns särskilda skäl.

Enligt 14 § förlorar en svensk medborgare 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. Om en ansökan görs innan den svenska medborgaren fyller 22 år får det dock medges att medborgarskapet behålls. När någon förlorar sitt svenska medborgarskap enligt dessa bestämmelser 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.

En person kan aldrig förlora sitt svenska medborgarskap om detta skulle leda till att han eller hon blir statslös (14 § fjärde stycket).

Utlänningslagen

I 7 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) anges att nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som hade varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Enligt 7 kap. 4 § utlänningslagen ska det vid bedömningen av om uppehållstillståndet bör återkallas för en utlänning som har rest in i landet tas hänsyn till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av om utlänningens uppehållstillstånd återkallas också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen får en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare under vissa förutsättningar utvisas ur Sverige om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. Domstolen ska vid prövningen av utvisningsfrågan ta hänsyn till personens anknytning till det svenska samhället. Ingen får heller utvisas till ett

land där han eller hon riskerar att utsättas för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan förnedrande eller omänsklig behandling eller bestraffning.

En svensk medborgare kan aldrig utvisas ur Sverige. Det gäller även om han eller hon har dubbelt medborgarskap.

Europakonventionen

Det finns inte någon reglering i Europakonventionen när det gäller förvärv och förlust av medborgarskap, men däremot finns det ett förbud mot utvisning av medborgare i artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet. Även om Europakonventionen saknar en direkt reglering avseende förvärv och förlust av medborgarskap kan vissa av konventionens bestämmelser aktualiseras vid ett återkallelseförfarande. Exempelvis kan förbudet mot diskriminering (artikel 14) samt rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) bli aktuella.

Avgörandet Ghoumid m.fl. mot Frankrike (nr 52273/16 m.fl., dom den 25 juni 2020) gällde berövande av medborgarskap till följd av brott. Europadomstolen ansåg att besluten att frånta klagandena deras franska medborgarskap inte var godtyckliga och att dessa beslut inte heller fick några oproportionerliga konsekvenser för klagandenas privatliv. Följaktligen hade artikel 8 i konventionen inte åsidosatts. Klagandena gjorde även gällande att berövandet av deras franska medborgarskap syftade till att bestraffa samma beteende som de tidigare hade dömts för i en brottmålsdomstol. Europadomstolen konstaterade att fråntagandet av medborgarskap inte är en straffrättslig påföljd i fransk rätt och att det primära syftet med att kunna beröva ett medborgarskap i Frankrike är att fastställa att bandet mellan individerna och Frankrike har brutits. Europadomstolen fann sammantaget att fråntagandet av medborgarskap inte var en straffrättslig påföljd i den mening som avses i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7. Enligt denna artikel får ingen lagföras eller straffas på nytt genom brottmålsförfarande i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Sveriges internationella åtaganden på området

I det följande ges en kortfattad redogörelse för några av Sveriges internationella åtaganden på området.

År 1961 antogs konventionen om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) av FN. I ingressen framhålls att det är önskvärt att begränsa statslöshet genom internationella överenskommelser. Enligt artikel 8.1 ska en fördragsslutande stat inte beröva någon hans medborgarskap om det skulle göra vederbörande statslös. Genom en undantagsbestämmelse i artikel 8.2 (b) accepteras dock att medborgarskapet berövas någon – även om det leder till statslöshet – när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande.

Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) antogs den 6 november 1997 av Europarådet. Konventionen bygger på ett antal principer,

bl.a. att var och en har rätt till ett medborgarskap, att statslöshet ska undvikas och att varje konventionsstats medborgarskapsregler ska grundas på principen att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap (artikel 4). Varje konventionsstat ska vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födseln eller har förvärvat medborgarskapet senare (artikel 5.2). Förlust av medborgarskap är tillåtet vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden 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).

Tidigare utredning

Utredningen om omprövning av medborgarskap

I januari 2006 överlämnade Utredningen om omprövning av medborgarskap sitt betänkande Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2).

Det framgår av betänkandet att de kontakter som utredningen hade haft med olika myndigheter hade visat att det förekommer att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden. Antalet fall per år bedömdes dock vara litet. Hur många fall det rör sig om hade inte kunnat fastställas. Det hade också framkommit att det kan ha förekommit mutor vid handläggningen av medborgarskapsärenden.

Skälen mot att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap var enligt utredaren många och starka. Det var därför tveksamt om de skäl som fanns för en ändrad inställning var tillräckliga för att ändra ett stabilt system som ger den enskilde rättstrygghet och som en stor majoritet i riksdagen flera gånger har ställt sig bakom. Utredaren valde ändå att lägga fram ett förslag som innebar att det i fortsättningen skulle vara möjligt att i vissa fall återkalla ett felaktigt beslut om medborgarskap. Det var enligt utredaren från allmänna utgångspunkter önskvärt att myndigheters beslut skulle vara riktiga i såväl formellt som materiellt hänseende. Det var otillfredsställande att staten inte i efterhand kunde ingripa mot den som på ett illojalt eller bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap. Förslaget tog främst sikte på de fall då en person genom mutor eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap. Även de fall då felaktiga identitetsuppgifter har lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terrorist-anknytning eller liknande omfattades.

Utredningens författningsförslag innebar att det i 2 kap. 7 § regeringsformen skulle läggas till att det får föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den som förvärvat det genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande.

Regeringen beslutade i samband med 2010 års grundlagsreform att inte gå vidare med förslaget.

Pågående arbete

2023 års fri- och rättighetskommitté

Som tidigare nämnts tillsatte regeringen i juni 2023 en parlamentariskt sammansatt utredning som fick i uppdrag utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (dir. 2023:83, dir. 2024:92, Ju 2023:05). 2023 års fri- och rättighetskommitté hade bl.a. i uppdrag att bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Kommittén skulle även lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. I januari 2025 överlämnade kommittén sitt betänkande Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2).

Kommittén konstaterar att skyddet för medborgarskap är en central del i den enskildes rättighetsskydd. Kommittén anför att skyddet för medborgarskapet 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 således innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. En utvidgning av möjligheterna att begränsa det befintliga skyddet för medborgarskapet bör mot den angivna bakgrunden endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Kommittén ifrågasätter om det är en rimlig ordning att ett beslut om svenskt medborgarskap inte kan ändras även om beslutet beviljas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt. Den omständigheten att det saknas möjligheter att ompröva ett medborgarskap som är förvärvat på ett illojalt eller bedrägligt sätt, trots att personen aldrig borde ha förvärvat medborgarskapet, riskerar att skapa en misstro mot rättsordningen och kan skada grundlagsskyddets legitimitet. Det finns enligt kommitténs mening alltså goda skäl att ifrågasätta om grundlagen ska skydda den som har tillskansat sig en så grundläggande rättighet som ett medborgarskap, trots att förutsättningar för förvärvet rätteligen inte har funnits. Det kan vidare ifrågasättas om det är rimligt att regeringsformen hindrar lagstiftaren från att meddela sådana föreskrifter om frångående av medborgarskap som är tillåtna enligt Sveriges internationella åtaganden på området.

Kommittén föreslår därför att regeringsformen ändras för att göra det möjligt att i lag meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap dels för den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande, dels för den som har gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet. Kommittén föreslår att ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 2027.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2018 och våren 2019 vidhöll utskottet sin tidigare inställning och avstyrkte motionsyrkanden om återkallande av medborgarskap och uppehållstillstånd som har getts på felaktiga grunder eller falska uppgifter, eller på grund av att någon har begått brott av olika slag vid ett flertal tillfällen (bet. 2017/18:KU34 och bet. 2018/19:KU27).

Våren 2022 vidhöll utskottet tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkanden om att återkalla medborgarskapet vid brott av olika slag, bl.a. terroristbrott, eller om det har förvärvats på felaktiga grunder, med stöd av falska uppgifter eller genom mutor (bet. 2021/22:KU29).

Under våren 2023 behandlade utskottet motionsyrkanden om återkallelse av medborgarskap vid grovt sabotage mot blåljusverksamhet och terroristbrott (bet. 2022/23:KU26). Utskottet vidhöll tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Utskottet behandlade även motionsyrkanden om återkallelse av medborgarskap vid grovt sabotage mot blåljusverksamhet och andra allvarliga brott under våren 2024 (bet. 2023/24:KU13). Utskottet hänvisade till att den s.k. fri- och rättighetskommittén bl.a. ska bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för personer med dubbla medborgarskap som har gjort sig skyldiga till systemhotande brottslighet eller begått andra mycket allvarliga brott. Utskottet ansåg att resultatet av utredningen borde avvaktas och såg inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena. De avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Frågan om återkallelse av medborgarskap vid vissa allvarliga brott har nyligen utretts av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Kommitténs betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utskottet anser att resultatet av beredningen bör avvaktas. Motionsyrkandena avstyrks.

Diskrimineringskyddet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förbud mot otillbörlig särbehandling på grund av politisk åskådning och om att utöka diskrimineringsförbudet i regeringsformen.

Jämför reservation 1 (SD), 2 (C) och 3 (MP).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2024/25:1375 yrkande 3 att regeringen bör överväga att utreda hur det allmänna bättre kan skydda dem som på otillbörlig grund missgynnas på grund av sin politiska åskådning.

Motionärerna anför att det i dag saknas ett skydd mot diskriminering på grund av politisk åskådning i svensk rätt och att det bör utredas hur ett sådant skydd kan införas i grundlagen. I samma motion yrkande 4 begärs att regeringen utreder ett explicit förbud som förhindrar att någon diskrimineras på grund av att denne är svensk.

I kommittémotion 2024/25:1379 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 begärs ett tydligare förbud mot otillbörlig särbehandling på grund av politisk åskådning vid anställning inom offentlig, kommunal och regional verksamhet. Motionärerna vill införliva Europakonventionen i svensk rätt mer ordagrant i fråga om politisk diskriminering inom det offentliga.

I kommittémotion 2024/25:3159 yrkande 1.3 av Malin Björk m.fl. (C) begärs ett tillkännagivande om ett stärkt skydd för våra fri- och rättigheter och behovet av grundlagsändringar avseende diskrimineringsförbudet. Enligt motionärerna bör regeringsformens diskrimineringsförbud utökas för att motsvara de diskrimineringsgrunder som anges i diskrimineringslagen. Det innebär att även könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning och ålder skulle innefattas i grundlagsskyddet.

I kommittémotion 2024/25:804 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2 begärs att ett tillägg i regeringsformen görs för att inkludera könsidentitet och könsuttryck i 2 kap 12 §. Motionärerna anför att det är angeläget med ett tillägg för att tydliggöra att lagar eller föreskrifter inte får missgynna transpersoner.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

Regeringsformen innehåller ett målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten. Bland dessa mål ingår att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person (femte stycket). Målsättningsstadgandet är inte rättsligt bindande och ger därför inte upphov till några fri- och rättigheter som kan göras gällande av den enskilde mot det allmänna. Även om paragrafen inte är rättsligt bindande har de värden som anges i bestämmelserna ändå fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen (se t.ex. NJA 2019 s. 504).

I 2 kap. regeringsformen finns två särskilda bestämmelser om skydd mot diskriminering som är rättsligt bindande. Bestämmelserna ger ett absolut skydd mot olika typer av diskriminerande föreskrifter och innebär att sådana föreskrifter inte kan meddelas utan grundlagsändring.

I 2 kap. 12 § regeringsformen anges att en lag eller annan föreskrift inte får 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. Diskrimineringskyddet i paragrafen utvidgades den 1 januari 2011 till att omfatta sexuell läggning. Av förarbetena till

regeringsformen framgår att flera remissinstanser hade föreslagit ytterligare ändringar av det grundlagsfästa diskrimineringsskyddet, bl.a. att samtliga diskrimineringsgrunder som anges i målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen skulle omfattas av diskrimineringsskyddet i 2 kap. regeringsformen (prop. 2009/10:80 s. 153 f.). Synpunkter fördes också fram om att det borde övervägas om det rättsligt bindande diskrimineringsskyddet i regeringsformen motsvarar det heltäckande diskrimineringsskydd som artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ger. Det fanns emellertid enligt regeringen inte underlag för att behandla dessa förslag i lagstiftningsärendet. Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning om underlaget i lagstiftningsärendet och var inte berett att förorda ytterligare skydd (bet. 2009/10:KU19).

Enligt 2 kap. 13 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften är ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Utöver dessa bestämmelser innebär regleringen i 2 kap. 21 § tredje meningen regeringsformen att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 20 § inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Ett skydd mot åsiktsdiskriminering ingår därför bland de allmänna krav som gäller vid en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter.

Europakonventionen

I Europakonventionen ingår inte heller något som kan beskrivas som ett generellt skydd mot diskriminering. Den rätt till skydd som finns mot diskriminering och som föreskrivs i artikel 14 i Europakonventionen innebär att diskriminering är förbjuden enbart i samband med åtnjutandet av en annan konventionsrättighet. När Europadomstolen prövar om artikel 14 har kränkts sker det därför alltid i kombination med en av konventionens övriga materiella rättigheter, t.ex. artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv eller artikel 10 om yttrandefrihet.

Ett allmänt och fristående förbud mot diskriminering finns i artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 12 till Europakonventionen. Enligt punkt 1 i denna artikel ska åtnjutandet av varje rättighet som anges i lag säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt punkt 2 ska ingen bli diskriminerad av en offentlig myndighet på någon av de grunder som nämnts under punkt 1. Sverige har dock inte ratificerat protokollet.

EU-stadgan

Enligt artikel 21.1 i EU-stadgan, som gäller på unionsrättens område med de begränsningar som följer av sekundärrätten och EU-domstolens praxis, råder

ett förbud mot diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Till skillnad från Europa-konventionen är förbudet mot diskriminering i EU-stadgan en fristående rättighet som gäller i situationer som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan. Enligt artikel 21.2 ska vidare all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem.

Unionsrätten

Principen om likabehandling och icke-diskriminering är en av unionsrättens grundläggande rättsprinciper.

Det följer av artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) att unionen ska bygga på respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Av artikel 8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår att unionen i all sin verksamhet ska syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. Vidare anges i artikel 10 att vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska unionen söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

I EUF-fördraget anges också att inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden (artikel 18). Denna allmänna princip framgår även av artikel 21.2 i EU:s rättighetsstadga (se ovan).

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Artikel 26 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (SÖ 1971:42) slår fast att alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende ska lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Diskrimineringslagen

I 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) anges att lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Förbudet mot diskriminering omfattar ett stort antal samhällsområden bl.a. arbetsliv, utbildning och socialtjänst. Förbudet gäller samtidigt inte helt utan undantag. Det kan i vissa fall vara tillåtet att särbehandla personer på ett sätt som har samband med diskrimineringsgrunderna. Under vissa förutsättningar kan det även vara tillåtet att tillämpa positiv särbehandling, dvs. t.ex. tillämpa åtgärder som innebär företräde åt en underrepresenterad grupp.

Pågående arbete

2023 års fri- och rättighetskommitté

Den tidigare nämnda s.k. fri- och rättighetskommittén, som tillsattes under 2023, har bl.a. haft i uppdrag att bedöma om ett generellt skydd mot diskriminering, dvs. en rätt för var och en till skydd mot diskriminerande normgivning och beslut från det allmänna, bör införas i 2 kap. regeringsformen. Kommittén har även haft i uppdrag att bedöma hur en sådan ny grundläggande fri- och rättighet skulle förhålla sig till diskrimineringslagen och unionsrätten och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade (dir. 2023:83, Ju 2023:05). Kommittén överlämnade sitt betänkande Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) i januari 2025.

Kommittén framhåller att även om det är en grundläggande mänsklig rättighet för var och en att skyddas mot diskriminering innehåller 2 kap. regeringsformen enbart ett förbud mot föreskrifter som missgynnar vissa minoriteter och könsdiskriminerande föreskrifter. För att inte försvaga det nuvarande grundlagsskyddet är kommittén av uppfattningen att ett eventuellt generellt grundlagsskydd mot diskriminering inte borde ersätta utan snarare komplettera de befintliga diskrimineringsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen.

Kommittén har övervägt olika alternativ för att införa ett generellt skydd mot diskriminering i regeringsformen. En grundläggande frågeställning är emellertid om det finns tillräckligt starka skäl för att utvidga regeringsformens diskrimineringskydd. I samband med att de befintliga förbuden mot diskriminerande normgivning infördes i regeringsformen framhöll det föredragande statsrådet att det med hänsyn till de legitima behoven av särbehandlande lagstiftning varken torde vara möjligt eller lämpligt att utvidga de för lagstiftaren bindande diskrimineringsförbuden (prop. 1975/76:209 s. 98). Anledningen till att dessa bestämmelser är begränsade till föreskrifter

som diskriminerar vissa minoriteter och könsdiskriminerande föreskrifter är alltså de legitima behoven av särbehandlande lagstiftning.

Enligt kommittén kan det hävdas att det finns anledning att ifrågasätta om det utifrån principiella utgångspunkter är motiverat att olika individers rätt till skydd mot diskriminering skiljer sig åt, även med beaktande av det nämnda förarbetsuttalandet. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att grundlagsskyddet mot diskriminerande föreskrifter inte gäller för var och en. En sådan åtskillnad mellan olika individers rätt till skydd mot diskriminering kan vara svår att förena med principen om alla människors lika värde. Ett generellt grundlagsskydd mot diskriminerande normgivning och beslut skulle stärka det konstitutionella skyddet mot diskriminering och göra skyddet mindre svåröverskådligt. En sådan reglering skulle också tydligt klargöra att den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter gäller i Sverige. Ett generellt skydd skulle samtidigt innebära att normgivaren och rättstillämparen skulle underkastas begränsningar på områden som det befintliga skyddet mot diskriminering inte täcker.

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 om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering.

Beredning av betänkandet pågår inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2016 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om bl.a. ytterligare diskrimineringsgrunder i regeringsformen (bet. 2015/16:KU15). Utskottet hänvisade till att frågan om huruvida könsidentitet och könsuttryck borde omfattas av diskrimineringskyddet i 2 kap. regeringsformen hade prövats i samband med förslaget om en reformerad grundlag och att utskottet inte var berett att förorda ytterligare skydd i detta avseende. Utskottet vidhöll detta ställningstagande.

Utskottet vidhöll sin inställning våren 2018 och våren 2019 och avstyrkte motioner om utformningen av regeringsformens diskrimineringsförbud (bet. 2017/18:KU34 och bet. 2018/19:KU27). Våren 2021 avstyrkte utskottet motsvarande motionsyrkanden som beretts förenklat (bet. 2020/21:KU23).

Även våren 2022 vidhöll utskottet tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena (bet. 2021/22:KU29). Våren 2023 behandlade utskottet motionsyrkanden om förbud mot otillbörlig särbehandling på grund av politisk åskådning och om en översyn av diskrimineringsförbudet i regeringsformen (bet. 2022/23:KU26). Utskottet såg inte skäl att ta några initiativ med anledning av motionsyrkandena. De avstyrktes.

Våren 2024 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2023/24:KU13). Utskottet hänvisade till att den s.k. fri- och rättighetskommittén som regeringen tillsatte under 2023 hade i uppdrag att bl.a. bedöma om ett generellt skydd mot diskriminering borde läggas till i 2 kap.

regeringsformen. Mot denna bakgrund såg inte utskottet att det fanns skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandena. De avstyrktes därför. Sverigedemokraterna och Centerpartiet reserverade sig.

Utskottets ställningstagande

Den s.k. fri- och rättighetskommittén som regeringen tillsatte under 2023 hade i uppdrag att bedöma om ett generellt skydd mot diskriminering borde läggas till i 2 kap. regeringsformen. Kommittén avstod dock från att lägga fram något förslag om ett generellt grundlagsskydd mot diskriminering. Kommitténs betänkande bereds inom Regeringskansliet. Mot denna bakgrund ser inte utskottet skäl till att nu föreslå några åtgärder med anledning av motionsyrkandena. De avstyrks.

Juridiskt kön

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att utreda införandet av ett tredje juridiskt kön.

Jämför reservation 4 (V, C).

Motionerna

Jessica Wetterling m.fl. (V) begär i kommittémotion 2024/25:1934 yrkande 9 att regeringen tillsätter en utredning som ser över möjligheten att införa ett tredje kön som juridiskt sett är jämställt med man och kvinna. Motionärerna anför att ett tredje juridiskt kön skulle fylla en mycket viktig funktion för personer som varken definierar sig som man eller kvinna, eller både som man och kvinna, eller som upplever att könstillhörigheten varierar.

Även i kommittémotion 2024/25:2951 av Martina Johansson m.fl. (C) yrkande 44 begärs att frågan om ett tredje juridiskt kön utreds. Motionärerna anför att det finns människor som varken identifierar sig som man eller kvinna och att det finns all anledning att ta denna för enskilda viktiga identitetsfråga på allvar.

I motion 2024/25:264 av Daniel Vencu Velasquez Castro (S) begärs också att möjligheten att införa ett tredje juridiskt kön i svensk lagstiftning övervägs. Motionären anför att erkännande av ett tredje juridiskt kön skapar en möjlighet att inkludera personer som inte identifierar sig enligt de traditionella könskategorierna.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ska det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får 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.

Europakonventionen m.m.

I artikel 8.1 i Europakonventionen fastslås att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Dessa rättigheter kan under vissa förutsättningar inskränkas enligt 8.2. Inskränkningen måste ha stöd av lag och vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till något av följande intressen: statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Europadomstolen har vid flera tillfällen prövat personers möjligheter att ändra det kön som är registrerat i officiella dokument eller system, som exempelvis födelsebevis eller folkbokföringen. Frågan om erkännande av könsidentitet faller, enligt Europadomstolens praxis, inom ramen för den rätt till privatliv som följer av artikel 8 i Europakonventionen.

Folkbokföringslagen

Av 18 § folkbokföringslagen (1991:481) framgår att för varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelseår, födelsemånad och en kontrollsiffra. Födelsemånaden består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor.

1972 års lag om fastställande av könstillhörighet

I vissa fall kan en persons könstillhörighet som den framgår av folkbokföringen ändras i enlighet med bestämmelserna i lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall. Således anges i lagen (1 §) att en person efter egen ansökan ska få fastställt att han eller hon har en annan könstillhörighet än den som framgår av folkbokföringen, om han eller hon

1. sedan en lång tid upplever att han eller hon tillhör det andra könet
2. sedan en tid uppträder i enlighet med denna könsidentitet
3. måste antas komma att leva i denna könsidentitet även i framtiden
4. har fyllt 18 år.

Vidare anges i 2 § att en person efter ansökan ska få fastställt att han eller hon har en annan könstillhörighet än den som framgår av folkbokföringen, om han eller hon har en medfödd avvikelse i könsutvecklingen och om en ändring av könstillhörigheten är förenlig med utvecklingen av könsidentiteten och mest förenlig med sökandens kroppsliga tillstånd.

Den 1 juli 2025 kommer 1972 års lag om fastställande av könstillhörighet i vissa fall att upphöra att gälla. Lagen ersätts dels av en ny lag om fastställande av kön i vissa fall, dels av en lag om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen (se nedan under Pågående arbete).

Diskrimineringslagen

I diskrimineringslagen (2008:567) anges att med kön avses att någon är kvinna eller man (1 kap. 5 § första stycket).

I förarbetena till lagen anges att regeringens utgångspunkt är att det rättsligt sett finns två kön – man och kvinna (prop. 2007/08:95 s. 112 f.). Regeringen anför att Diskrimineringskommittén hade föreslagit att kön skulle definieras som ”det biologiska kön som registrerats för en person vid födelsen eller det kön som senare fastställs för henne eller honom”. Bakgrunden synes vara det faktum att ett nyfött barn i Sverige i allmänhet tilldelas ett personnummer enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen. Ett problem med kommitténs förslag till definition var enligt regeringen att inte alla som borde kunna åberopa diskrimineringsförbudet folkbokförs i landet. Till exempel är barn vars föräldrar inte är folkbokförda i landet samt asylsökande och turister eller andra tillfälliga besökare i landet inte folkbokförda enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen. Det går därmed inte att låta ”det biologiska kön som registrerats” ligga till grund för vad som menas med kön. Regeringen såg vidare ett värde i att definitionen av kön är enkel och tydlig och ansåg att det för diskrimineringslagens ändamål borde vara tillräckligt att till en början ange att det med kön avses ”att någon är kvinna eller man”. Med könsöverskridande identitet eller uttryck avses i samma bestämmelse i diskrimineringslagen att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön.

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket omfattas även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet av diskrimineringsgrunden kön. Den 1 juli 2025 träder, som nämnts, två nya lagar i kraft, dels en ny lag om fastställande av kön i vissa fall, dels en lag om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen i kraft. Som en följd av detta görs en följdändring i diskrimineringslagen (se nedan).

Pågående arbete

Utredningen om stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner

Utredningen om stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner har i sitt betänkande Transpersoner i Sverige – Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor (SOU 2017:92) föreslagit att regeringen ska tillsätta en utredning för att utreda möjligheten till ett tredje juridiskt kön i Sverige samt därmed ett införande av könsneutrala personnummer.

Utredningen anför bl.a. att för många transpersoner och personer med intersexvariation har konstruktionen med könsspecifika personnummer betydande nackdelar. Utredningen nämner att det innebär att transpersoner riskerar att få sin transidentitet eller transbakgrund känd mot sin vilja. Det förhållandet att könsmarkören är binär och enbart utgår från kategorierna man och kvinna innebär även att personer som inte kan eller vill identifiera sig i enlighet med dessa kategorier osynliggörs i statistiken. Gruppen får inte heller, anför utredningen, ett rättsligt erkännande eftersom den egna identiteten inte erkänns av staten. I utredningsbetänkandet anförts vidare följande (s. 488 f.):

I Transgender Europes (TGEU:s) enkätundersökning från år 2016 (TGEU 2017b) ställdes frågan om det skulle vara en bra idé att införa ett alternativ till ett tredje juridiskt kön. 79 procent av respondenterna som var transpersoner instämde starkt och 72 procent av vårdgivarna ansåg att det skulle vara en bra idé. Av de svenska respondenterna svarade 54 procent av de som inte planerade att ändra juridiskt kön att anledningen till det är att det inte finns något alternativ som passar dem.

För att transpersoners levnadsvillkor och hälsa ska förbättras är synlighet och rättsligt erkännande centralt. Det är i förlängningen en fråga om rätten till privatliv som fastställts av Europadomstolen vid flera tillfällen (se Europadomstolens domar *B. mot Frankrike* den 25 mars 1992 [plenum] appl.nr 13343/87, *Christine Goodwin mot Förenade kungariket [GC]* den 11 juli 2002, appl.nr 28957/95; *Y.Y. mot Turkiet* den 10 mars 2015, appl.nr 14793/08). Europarådet har även, vilket vi redogjort för i kapitel 3, uppmanat medlemsstaterna att överväga att införa en tredje könskategori för dem som önskar tillhöra en sådan (se PACE resolutionen 2048 [2015]).

För att minimera de negativa konsekvenser som följer av att den enskilde inte obehindrat kan delta i samhällslivet anser vi att regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppgift att utreda konstruktionen av personnummer, det vill säga det sätt som juridiskt kön registreras i Sverige, på så sätt att ett tredje juridiskt kön möjliggörs.

Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

En ny könstillhörighetslag m.m.

Den 1 juli 2025 träder två nya lagar i kraft: lagen om fastställande av kön i vissa fall och lagen om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen. Det görs även vissa ändringar i bl.a. diskrimineringslagen.

År 2018 tog Socialdepartementet fram promemoriorna Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen (Ds 2018:11) och Ändring av det kön som framgår av

folkbokföringen (Ds 2018:17). Frågan om att införa ett tredje juridiskt kön berörs inte i dessa sammanhang.

Mot bakgrund av bl.a. den nämnda departementspromemorian Ändring av det kön som framgår av folkbokföringen (Ds 2018:17) beslutade regeringen i augusti 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. förslag till en ny lag om ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Lagrådet avstyrkte dock lagförslagen.

Mot bakgrund av Lagrådets yttrande togs i november 2021 en promemoria fram inom Socialdepartementet i form av ett utkast till lagrådsremiss Vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen. Utkastet remissbehandlades. Den 28 juli 2022 överlämnade regeringen en ny lagrådsremiss till Lagrådet. I lagrådsremissen Förbättrade möjligheter att ändra kön föreslogs att två nya lagar – lagen om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och lagen om ändring av det kön som framgår av folkbokföringen – skulle ersätta 1972 års lag om fastställande av könstillhörighet. Lagarna föreslogs träda i kraft den 1 oktober 2024. Lagrådet lämnade ett yttrande i september 2022. Regeringen valde att inte gå vidare med lagrådsremissen.

Under hösten 2023 inledde socialutskottet, på förslag av Moderaterna och Liberalerna, ett beredningsarbete i syfte att kunna ta ett utskottsinitiativ i frågan. I april 2024 lämnade socialutskottet sitt betänkande Förbättrade möjligheter att ändra kön (bet. 2023/24:SoU22). Utskottet föreslog att riksdagen skulle anta utskottets förslag till ny lag om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ny lag om fastställande av kön i vissa fall. Utskottet föreslog även att 1972 års lag om fastställande av könstillhörighet i vissa fall skulle upphävas.

Förslagen innebär att processen för ändring av det kön som framgår av folkbokföringen särskiljs från processen för kirurgiska ingrepp i könsorganen. Det ska inte krävas något tillstånd från Socialstyrelsen för att få genomgå sådana kirurgiska ingrepp i könsorganen som syftar till att personens kropp ska stämma överens med könsidentiteten. Sådana ingrepp ska dock, som i dag, föregås av en utredning inom hälso- och sjukvården och kunna utföras på personer som har fyllt 18 år. För avlägsnande av könskörtlarna kvarstår åldersgränsen på 23 år, om det inte finns synnerliga skäl. Ett övergripande mål är att förfarandet för att ändra det kön som framgår av folkbokföringen förenklas. En person som har fyllt 16 år ska få det kön som framgår av folkbokföringen ändrat efter en förenklad prövning, genom en i normalfallet enklare medicinsk utredning, av könsidentiteten. En ansökan för ett barn görs av barnets vårdnadshavare med barnets skriftliga samtycke.

Utskottet föreslog vidare att riksdagen skulle anta utskottets förslag till ändringar i bl.a. steriliseringslagen, patientdatalagen, diskrimineringslagen, och offentlighets- och sekretesslagen. Ändringen i diskrimineringslagen innebär att diskrimineringsgrunden kön även omfattar den som avser att få fastställt eller har fått fastställt ett annat kön än det som framgår av folkbokföringen, eller avser att ändra eller har ändrat kroppen genom sådana

kirurgiska ingrepp som omfattas av lagen om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen.

Samtliga lagförslag föreslogs träda i kraft den 1 juli 2025. Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut (rskr. 2023/24:158–160).

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om att utreda införande av ett tredje kön. Motionerna har avstyrkts med hänvisning till att den omläggning av ordningen för personnummer som skulle krävas för att införa ett tredje kön är en förhållandevis genomgripande förändring som ställer nya krav t.ex. för dem som använder personnumrens könsuppgift för statistik (bet. 2011/12:KU14). Utskottet vidhöll detta ställningstagande våren 2016 och våren 2018 (bet. 2015/16:KU15 och bet. 2017/18:KU34).

Även våren 2019 vidhöll utskottet tidigare ställningstaganden om att låta utreda införandet av ett tredje juridiskt kön. Utskottet ställde sig inte heller bakom ett yrkande om att juridiska kön ska avskaffas (bet. 2018/19:KU27). Utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden våren 2021 (bet. 2020/21:KU23). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Våren 2022 vidhöll utskottet tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena (bet. 2021/22:KU29).

Våren 2023 behandlade utskottet också likalydande motionsyrkanden om ett tredje juridiskt kön (bet. 2022/23:KU26). Utskottet var inte berett att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena. De avstyrktes. Vänsterpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet lämnade reservationer.

Våren 2024 avstyrkte utskottet också liknande motionsyrkanden i förenklad ordning (bet. 2023/24:KU13).

Utskottet ställningstagande

Utskottet har behandlat likalydande motionsyrkanden om ett tredje juridiskt kön tidigare. Utskottet är inte berett att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena. Yrkandena avstyrks.

Förbud mot slöja

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om slöjförbud i för- och grundskolan och på offentliga platser samt om utredning om förbud mot slöja i för- och grundskolan.

Jämför reservation 5 (SD).

Motionerna

Slöjförbud i för- och grundskolan samt på offentliga platser

I kommittémotion 2024/25:1413 av Sara Gille m.fl. (SD) yrkande 11 begärs att det införs ett förbud mot att bära slöja inom för- och grundskolan. Richard Jomshof m.fl. (SD) begär också i kommittémotion 2024/25:2894 yrkande 3 ett förbud mot religiös eller värderingsstyrd slöja i för- och grundskolan. Även i motion 2024/25:237 av Richard Jomshof (SD) begärs att ett förbud införs mot muslimsk slöja i den svenska för- och grundskolan

I kommittémotion 2024/25:1444 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 8 begärs att regeringens arbete mot hedersrelaterat förtryck även ska omfatta ett förbud mot värderingsstyrd slöja i grundskolan. I kommittémotion 2024/25:1448 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 7 begärs att regeringens arbete mot hedersrelaterat förtryck även ska omfatta ett förbud mot värderingsstyrd slöja i förskolan.

I kommittémotion 2024/25:1413 av Sara Gille m.fl. (SD) yrkande 12 begärs att det införs ett förbud mot heltäckande slöja på alla offentliga platser. I kommittémotion 2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD) yrkande 2 begärs att det införs ett förbud mot heltäckande religiös klädsel på offentlig plats. I motion 2024/25:233 av Richard Jomshof (SD) begärs ett förbud mot heltäckande muslimsk slöja på alla offentliga platser.

Sara Gille m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2024/25:1413 yrkande 13 att det införs ett förbud mot tvång att använda heltäckande slöja.

Utredning om slöjförbud i för- och grundskolan

I motion 2024/25:2112 av Ellen Juntti och Lars Beckman (båda M) begärs att regeringen bör överväga att tillsätta en utredning i syfte att införa slöjförbud i för- och grundskolan. Ett liknande yrkande framförs i motion 2024/25:2526 av Alexandra Anstrell m.fl. (M).

Gällande rätt

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Var och en är enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen gentemot det allmänna vidare tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som inte får begränsas genom lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen.

I en kommentar till regeringsformen anförts att detta hänger samman med det sätt på vilket friheten har definierats i grundlagstexten: Definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Vidare anförts att begränsningar kan göras av de moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten (Holmberg m.fl., Grundlagarna, Juno, version: 3A, kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen). Yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten kan begränsas genom lag, vilket framgår av 2 kap. 20 § regeringsformen.

Av 2 kap. 21 § regeringsformen följer att begränsningar endast får 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.

Europakonventionen

Europakonventionens artikel 9 behandlar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enligt punkt 1 har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor eller ritualer. Enligt punkt 2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Den som tar en tjänst eller en anställning kan anses ha underkastat sig de krav som gäller för tjänsten eller anställningen och som ibland kan inkräkta på möjligheterna till religionsutövning (Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., 2023, s. 546 f.). Den anställde kan i princip inte med hänvisning till sin religion vägra att utföra uppgifter som normalt ingår i arbetet, och om tjänsten eller anställningen är organiserad så att arbete ska utföras på en dag som för en arbetstagare har särskild religiös betydelse är arbetsgivaren inte nödvändigtvis förpliktad från att avstå från att utkräva arbete på den dagen. Ett motsvarande synsätt bör enligt Danelius tillämpas när det gäller krav på ett visst uppträdande eller en viss klädsel under arbetet.

Europadomstolen har i några fall prövat om förbud mot att använda slöja, huvudduk eller annan liknande klädsel i vissa situationer har varit förenligt med artikel 9. Det viktigaste avgörandet anses målet Leyla Şahin mot Turkiet (10.11.2005) vara. Fallet gällde en medicinstudent vid universitetet i Istanbul. Eftersom hon av religiösa skäl insisterade på att bära huvudduk stängdes hon av från föreläsningar och tentamina. Hon varnades för att hon hade brutit mot universitetets regler och suspenderades temporärt från universitetet för att hon hade deltagit i protester mot dessa regler. Europadomstolen konstaterade att det turkiska samhället bygger på sekularism och att bärande av huvudduk på senare år fått karaktären av en politisk fundamentalistisk handling i Turkiet. Eftersom universiteten ska främja pluralism, respekt för andras rättigheter och jämställdhet mellan män och kvinnor, var det inte onaturligt att förbjuda bärande av religiösa symboler. Slutsatsen blev att artikel 9 inte hade kränkts genom förbudet mot att bära huvudduk.

I målet Kurtulmus mot Turkiet (24.1.2006) ansågs det inte strida mot artikel 9 att en universitetslärare blev föremål för disciplinär bestraffning när hon trots varning fortsatte att bära huvudduk, och i målet Dahlab mot Schweiz (15.2.2001) ansågs ett förbud för en lärare att bära huvudduk under lektioner inte heller strida mot artikel 9. Det franska förbudet mot att på offentlig plats bära en klädsel som döljer ansiktet ansågs i målet S.A.S. mot Frankrike (1.7.2014) inte innebära ett brott mot artikel 9. Liknande slutsatser har dragits i senare avgöranden (t.ex. i Dakar mot Belgien, 11.7.2017).

Barnkonventionen

Enligt artikel 14 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska konventionsstaterna respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Vidare ska konventionsstaterna respektera föräldrarnas och i förekommande fall vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning när det utövar sin rätt. Friheten att utöva sin religion eller tro får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, rättsordningens grunder, folkhälsan eller den allmänna moralen eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.

Diskrimineringslagen

Enligt 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) har lagen till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter bl.a. oavsett religion eller annan trosuppfattning.

I förarbetena till diskrimineringslagen anfördes om klädsel och liknande att särskilt diskrimineringsgrunden religion eller annan trosuppfattning kan aktualisera frågan om huruvida t.ex. en skolas eller en enskild lärares synpunkter på elevernas klädsel kan ha ett diskriminerande inslag (prop. 2007/08:95 s. 196 f.). Klädsel är något som normalt bestäms av individen själv.

Utgångspunkten bör vara att utbildningsanordnare ska visa respekt för enskilda deltagares val av klädsel och liknande, särskilt när det är fråga om religiöst betingade uttryck. Ett förbud för t.ex. skolelever att i vissa angivna sammanhang bära en speciell klädsel – något som har blivit aktuellt i fråga om heltäckande slöja, s.k. burka – kan dock godtas även om klädseln har religiös bakgrund, ifall klädseln i enskilda fall väsentligt skulle försvåra kontakten och samspelet mellan lärare och elever eller medföra särskilda risker vid laborationer eller liknande övningar. Ett avsteg från diskrimineringsförbudet bör emellertid i ett sådant sammanhang motiveras av ett syfte som ligger inom ramen för verksamhet som regleras i skollagen.

Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Kommunstyrelsen i Staffanstorp beslutade den 29 maj 2019 att huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass inte skulle accepteras. Vidare beslutade Kommunfullmäktige i Skurups kommun den 16 december 2019 att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal inte skulle vara tillåtna i kommunens förskolor och grundskolor. Kommunernas beslut överklagades av flera kommunmedlemmar som menade att besluten var olagliga, bl.a. med hänvisning till religionsfriheten.

Förvaltningsrätten i Malmö fann i två domar den 17 november 2020 att besluten av Staffanstorps och Skurups kommuner strider mot bestämmelserna om religionsfrihet i grundlagen och Europakonventionen (mål nr 6754-19 och 113-20). Besluten upphävdes därför. Kommunerna överklagade domarna till kammarrätten i Göteborg. Prövningstillstånd meddelades i februari 2021. Kammarrätten i Göteborg fann i två domar den 23 juni 2021 att kommunernas beslut begränsade individens frihet att visa sin religionstillhörighet på ett sätt som strider mot den grundlagsskyddade religionsfriheten enligt regeringsformen (mål nr 7171-20 och 7172-20). Besluten ansågs också stå i strid med Europakonventionen, vilket betyder att de var olagliga. Förvaltningsrätten gjorde således rätt när den upphävde de kommunala besluten. Kommunerna överklagade domarna till Högsta förvaltningsdomstolen. Prövningstillstånd meddelades i januari 2022 (mål nr 4266-21 och 4120-21).

I Högsta förvaltningsdomstolens mål som gällde beslutet av Skurups kommun (HFD 2022 ref. 51, mål nr 4266-21) gjorde Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning av om kommunens beslut utgör en otillåten begränsning av religionsfriheten eller någon annan opinionsfrihet:

24. Religionsfrihet, som tillkommer alla och envar, definieras i 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen som frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Den utgör ett skydd mot ingrepp från det allmänna, dvs. från staten, kommunerna och regionerna.

25. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår, motsatsvis, att religionsfriheten inte får begränsas. Detta motiveras av den snäva definitionen av denna frihet. Sådana religiösa uttryck som faller in under någon av de andra opinionsfriheterna, t.ex. yttrandefriheten, ska emellertid prövas mot den opinionsfriheten och inte mot religionsfriheten. En begränsning får då

ske i den ordning som gäller för att begränsa respektive frihet (prop. 1975/76:209 s. 114 f.), dvs. enligt reglerna i 2 kap. 20-24 §§ regeringsformen.

26. När det gäller utlänningar får religionsfriheten begränsas genom lag (2 kap. 25 § regeringsformen). Sådana begränsningar får emellertid ske endast för vissa syften och med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen (artikel 9 i EKMR).

27. Yttrandefrihet innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). Yttrandefriheten anses inte begränsad till endast vissa uttrycksformer. Även bärandet av vissa typer av klädesplagg kan betraktas som uttryck för en kulturell eller religiös sedvana eller uttrycksform och innefattas i yttrandefriheten (jfr NJA 1996 s. 577).

28. Huvudduk, burka, niqab och liknande klädesplagg kan bäras som uttryck för en kulturell sedvana. I många fall kan dock bärandet vara motiverat av religiösa skäl, t.ex. i enlighet med en sedvana inom islam. Att bära sådana klädesplagg kan således vara ett uttryck för religions-tillhörighet och omfattas då av skyddet för yttrandefriheten. Bärandet av sådan klädsel får därmed begränsas enligt vad som gäller för inskränkningar av yttrandefriheten.

29. En grundläggande förutsättning för att begränsa yttrandefriheten är att det sker genom lag (2 kap. 20 och 25 §§ regeringsformen).

30. För att ett ställningstagande mot bärandet av klädesplagg som ger uttryck för religionstillhörighet ska utgöra en begränsning av yttrandefriheten krävs att det har faktiska effekter för enskildas frihet att uttrycka tankar, åsikter eller känslor.

31. Kommunens beslut är utformat som ett generellt förbud att bära vissa klädesplagg riktat till elever vid förskolor och grundskolor i kommunen och deras vårdnadshavare samt till personal vid dessa. Beslutet ger uttryck för vad kommunen anser ska gälla inom förskole- och grundskoleområdet och hur dessa verksamheter ska förhålla sig till klädesplagg som kan bäras av religiösa skäl.

32. Mot denna bakgrund får kommunens beslut anses ha sådana faktiska effekter för enskilda att det utgör en begränsning av yttrandefriheten. Begränsningen måste då för att vara tillåten ha stöd i lag.

33. Bestämmelsen i 1 kap. 6 § skollagen om att utbildningen vid skolor och förskolor med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell riktar sig till huvudmannen och avser hur denne ska bedriva verksamheten. Den utgör inte lagstöd för att införa begränsningar avseende klädesplagg som bärs av religiösa skäl.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det inte heller fanns något annat lagstöd för att begränsa yttrandefriheten på det sätt som gjorts. Överklagandet avslogs därför. I målet som gällde kommunens beslut i Staffanstorp gjorde Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning (mål nr 4120-21).

Pågående arbete m.m.

Den 5 april 2024 besvarade statsrådet Paulina Brandberg en interpellation (ip. 2023/24:640) om hon eller regeringen avser att vidta åtgärder för att införa ett generellt förbud mot användande av heltäckande slöja i Sverige. I interpellationsdebatten anförde statsrådet att hon för närvarande inte hade för avsikt

att ta initiativ till ett sådant generellt förbud som interpellanten efterfrågade. Statsrådet anförde vidare bl.a. följande (anf. 105):

Tvång att bära ett visst plagg såsom heltäckande slöja, hijab eller burka är ett uttryck för hedersrelaterat förtryck, vilket utgör en allvarlig kränkning av kvinnors grundläggande fri- och rättigheter. I första hand bör därför lagstiftningsåtgärder riktas mot dem som utövar hedersrelaterat våld och förtryck, snarare än mot dem som utsätts för det.

Den fråga som interpellanten tar upp om ett generellt och fullständigt förbud mot heltäckande slöja, hijab och andra värderingsstyrda plagg i Sverige är komplex och ger upphov till ett antal frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Sverige ska vara ett fritt land, där det är självklart att var och en är fri att klä sig som hen själv vill utan att påtvingas andras värderingar.

Ett undantagslöst förbud mot till exempel att bära ansiktstäckande plagg riskerar att komma i konflikt med bland annat religionsfriheten såväl i vår egen grundlag som i Europakonventionen samt principen om lika-behandling.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om rätten att bära burka eller niqab behandlades ingående i betänkande 2009/10:KU27 med anledning av ett motionsyrkande om att utreda tydliga gränser för användningen av burka och niqab i Sverige. I betänkandet redogjorde utskottet utförligt för praxis och beslut om inskränkningar i rätten att bära olika typer av klädsel. En motion avstyrktes. Våren 2016 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att det ska vara förbjudet för flickor under 15 år att bära slöja i all offentligt anordnad verksamhet (bet. 2015/16:KU15). Utskottet vidhöll sin uppfattning att det är en självklar utgångspunkt att var och en har en frihet att klä sig som han eller hon själv vill utan att påtvingas andras värderingar, men att det kan finnas vissa situationer, t.ex. under viss yrkesutövning eller inom utbildningsväsendet, där det kan ha konsekvenser om man döljer hela ansiktet. I enlighet med vad det tidigare uttalat ansåg utskottet emellertid att lagstiftning som förbjuder burka eller niqab ute i samhället eller som förbjuder slöja för barn i vissa verksamheter inte bör komma i fråga. Utskottet avstyrkte det aktuella motionsyrkandet.

Våren 2018 behandlade utskottet motioner om rätten att bära slöja. Utskottet vidhöll sin tidigare inställning och avstyrkte motioner om förbud mot slöja på offentliga platser (bet. 2017/18:KU34).

Våren 2019 anförde utskottet att det är en självklar utgångspunkt att var och en har en frihet att klä sig som han eller hon vill och att en lagstiftning som förbjuder slöja ute i samhället eller för barn i vissa verksamheter inte bör komma i fråga (bet. 2018/19:KU27). Motionsyrkandena avstyrktes.

Även våren 2021 vidhöll utskottet att en lagstiftning som förbjuder slöja i skolor eller på offentliga platser inte bör komma i fråga (bet. 2020/21:KU23). Motionsyrkandena om förbud mot slöja och heltäckande klädsel avstyrktes. Även yrkanden om en utredning av förbud mot slöja i skolan avstyrktes.

Våren 2022 vidhöll utskottet att lagstiftning som förbjuder slöja i skolor eller på offentliga platser inte bör komma i fråga och såg inte skäl att låta

utreda ett sådant förbud (bet. 2021/22:KU29). Motionsyrkanden om att tillsätta en utredning om förbud mot slöja i skolan avstyrktes således. Även motionsyrkanden om förbud mot att bära slöja eller heltäckande klädsel i skola eller annan offentlig verksamhet avstyrktes. Utskottet avstyrkte vidare motionsyrkanden om förbud mot heltäckande klädsel på offentliga platser eller i offentliga miljöer.

Även våren 2023 behandlade utskottet motionsyrkanden om förbud mot slöja i skolan och i annan offentlig verksamhet samt om en utredning om förbud mot slöja i skolan (bet. 2022/23:KU26). Utskottet vidhöll tidigare ställningstaganden och såg inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandena. Yrkandena avstyrktes. Sverigedemokraterna reserverade sig. Våren 2024 beredde utskottet liknande motionsyrkanden i förenklad ordning. De avstyrktes (bet. 2023/24:KU13).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen tidigare behandlat motionsyrkanden om förbud mot slöja i skolan och på offentliga platser samt om en utredning om förbud mot slöja i skolan. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och ser inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandena. Yrkandena avstyrks.

Böneutrop och frihet från religion

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förbud mot böneutrop och att religionsfrihet även ska innefatta frihet från religion.

Jämför reservation 6 (SD).

Motionerna

I kommittémotion 2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD) yrkande 4 begärs att ett förbud mot böneutrop införs. Motionärerna anför att böneutrop inte omfattas av religionsfriheten och att påtvingad religiös propaganda är ett störande inslag i stadsbilden. Richard Jomshof (SD) framför ett liknande yrkande i motion 2024/25:231. I motion 2024/25:294 yrkar Hans Eklind (KD) på ett nationellt förbud mot återkommande och institutionaliserade böneutrop från religiösa byggnader i Sverige. Ett liknande yrkande framförs av Christian Carlsson (KD) i motion 2024/25:1180. Motionärerna anför att religionsfrihet innebär att man ensam eller tillsammans med andra ska få utöva sin religion, inte att alla ska behöva lyssna till återkommande böneutrop.

I motion 2024/25:2995 av Markus Wiechel m.fl. (SD) begärs att regeringen utreder hur religionsfrihet även kan innefatta frihet från religion. Motionären anför att det har blivit allt vanligare med krav på särlagstiftning när det t.ex.

gäller könsssegregerade verksamheter eller offensiv och återkommande propaganda för en viss religiös åskådning i högtalare. Religion är dock en privatsak och måste hållas åtskild från politik.

Gällande rätt

Regeringsformen

Som tidigare nämnts är var och en enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som inte får begränsas genom lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen.

I en kommentar till regeringsformen anförts att detta hänger samman med det sätt på vilket friheten har definierats i grundlagstexten: Definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (Holmberg m.fl., Grundlagarna, Juno, version: 3A, kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen). Vidare anförts att begränsningar kan göras av de moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen kan yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten begränsas genom lag.

Av 2 kap. 21 § regeringsformen följer att begränsningar endast får 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 till regeringsformen anges att uppgiften att utforma grundlagsregler till skydd för religionsfriheten är förbunden med särskilda svårigheter på grund av att denna frihet innehåller betydande moment av andra fri- och rättigheter (prop. 1975/76:209 s. 114 f.). Religionsfriheten anses t.ex. normalt inte bara innefatta en frihet att ha en viss religiös övertygelse och att enskilt utöva religion utan också frihet att sprida och ta del av religiös förkunelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar. Samtidigt som det är angeläget att ge dessa särskilda inslag i religionsfriheten ett tillfredsställande skydd är det enligt regeringen självklart att reglerna om religionsfriheten inte får hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna är tillämpliga också när dessa friheter utövas i ett religiöst sammanhang. En i allmänhet straffbar handling ska t.ex. inte vara skyddad bara för att den förekommer i ett religiöst sammanhang.

Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen får det allmänna inte tvinga någon att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får det allmänna tvinga någon att delta i en sammankomst för opinionsbildning eller i en demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller någon annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen. Paragrafen ger skydd åt de centrala negativa opinionsfriheterna. De negativa förenings- och religionsfriheterna gjordes absoluta 1976 så att de inte skulle kunna begränsas genom lag. Detta uppnåddes delvis genom att friheten begränsades till att gälla sammanslutningar för åskådningar i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (Holmberg m.fl., Grundlagarna, Juno, version: 3A, kommentar till 2 kap. 2 § regeringsformen).

Europakonventionen

Europakonventionens artikel 9 behandlar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enligt punkt 1 har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor eller ritualer. Enligt punkt 2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn bl.a. till skyddet för andra personers fri- och rättigheter.

I en kommentar till ett rättsfall från Europadomstolen som handlar om frihet att missionera skriver Danelius följande om rättsfallet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., 2023, s. 552 f.):

I *Kokkinakis mot Grekland* hade Kokkinakis straffats för att han brutit mot ett förbud i grekisk lag mot s.k. proselytism, varmed i grekisk lag förstods försök att påverka annan person i dennes trosuppfattning genom erbjudanden av förmåner eller med utnyttjande av brist på erfarenhet eller mognad. I det aktuella fallet hade Kokkinakis, som tillhörde Jehovas vittnen, uppsökt en kvinna i hennes hem och sökt förmå henne att överge sin ortodoxa tro. Detta handlande hade ådragit honom åtal och bestraffning. Europadomstolen konstaterade att artikel 9 innefattar en rätt att påverka andra genom religiös förkunnelse. Domstolen gjorde ett förbehåll för speciella fall av obehörig påverkan, särskilt om sådan utövas genom våld eller hjärntvätt, men i förevarande fall var det inte fråga om sådana otillåtna medel. Även om det straff som Kokkinakis dömts till hade stöd i lag och var avsett att skydda andras fri- och rättigheter, innebar det en oproportionerlig inskränkning i rätten till religionsfrihet, och denna inskränkning kunde därför inte anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det förelåg således ett brott mot artikel 9.

Dom från Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten i Göteborg meddelade den 24 april 2019 dom i två mål som gällde Polismyndighetens beslut att bevilja högtalarutsända böneutrop från en moské i Växjö (mål nr 5873-18 och 5907-18). Kammarrätten avlog genom

domen överklaganden av en dom meddelad den 21 november 2018 av Förvaltningsrätten i Malmö (mål nr 5953-18 m.fl.).

Bakgrunden i målet var att personer som bodde i närheten av moskén hade överklagat Polismyndighetens beslut och invänt att de störs av böneutropen. De hade även hävdade att det strider mot religionsfriheten att tvingas höra utrop med religiöst budskap och att utropen skapar oro och oordning i samhället. Polismyndigheten beviljade tillstånd till högtalarutsända böneutrop, som var inspelade i förväg och som sändes under cirka tre minuter mitt på dagen en gång i veckan inom ett tätbebyggt område. Beslutet innehöll villkor om bl.a. högsta godtagbara ljudnivåer, både utomhus och inomhus.

Kammarrätten hänvisade bl.a. till att det av Europadomstolens praxis framgår att en stat har en skyldighet att se till att det inte sker en oproportionerlig inskränkning i någons fri- eller rättigheter. Det innebär att staten ska göra en avvägning mellan olika intressen som i det enskilda fallet främjar ett demokratiskt samhälle. Det ankommer på varje stat att balansera fri- och rättigheterna på ett sätt som innebär att de tillmätts sådan vikt som de bör ha i ett samhälle som bygger på pluralism, tolerans och öppenhet. Den s.k. positiva religionsfriheten, dvs. friheten att bekänna sig till och utöva en religion, omfattar en rätt att i det offentliga rummet uttrycka sin tro och att försöka övertyga andra om sin tro. Endast om den som nyttjar denna rätt använder sig av otillåtna medel, såsom tvång eller obehörig påverkan, är staten skyldig att ingripa till skydd för den som utsätts. Det handlar då om att skydda dennes rättigheter. Den s.k. negativa religionsfriheten innebär i huvudsak att individen skyddas från att tvingas utöva en viss religion.

Kammarrätten framhöll att det tillstånd till böneutrop som Polismyndigheten hade beviljat hade förenats med ett antal begränsningar bl.a. om när, hur ofta, hur länge och med hur hög maximal ljudvolym som böneutrop fick sändas ut. Kammarrätten ansåg med de begränsningar som hade anvisats att det beslutade tillståndet fick anses vara proportionerligt såvitt avser de rättigheter som ska beaktas enligt regeringsformen och Europakonventionen. De böneutrop som varit föremål för prövningen kunde därför enligt kammarrätten inte ses som ett intrång i klagandenas negativa religionsfrihet.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2014 avstyrkte utskottet motioner om att förbjuda böneutrop. Utskottet konstaterade att religionsfriheten och föreningsfriheten är grundlagsfästa genom bestämmelserna i regeringsformen. Utskottet förutsatte att olika samfund, kommuner och berörda myndigheter för en dialog för att nå en lösning vad gäller böneutrop som är hållbar för alla parter (bet. 2013/14:KU14).

Även våren 2018 och våren 2019 avstyrkte utskottet motioner om böneutrop med hänvisning till sin tidigare inställning (bet. 2017/18:KU34 och bet. 2018/19:KU27). Våren 2021 avstyrkte utskottet motsvarande motionsyrkanden efter beredning i förenklad ordning (bet. 2020/21:KU23).

Utskottet såg inte heller våren 2022 skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena om förbud mot böneutrop (bet. 2021/22:KU29). De avstyrktes. Utskottet såg inte heller skäl att vidta någon åtgärd med anledning av ett motionsyrkande om att religionsfrihet även bör innefatta en frihet från religion. Motionsyrkandet avstyrktes.

Även våren 2023 vidhöll utskottet tidigare ställningstagande och såg inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena om böneutrop och frihet från religion (bet. 2022/23:KU26). Yrkandena avstyrktes. Våren 2024 avstyrkte utskottet yrkanden om förbud mot böneutrop och frihet från religion i förenklad ordning (bet. 2023/24:KU13).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller tidigare ställningstaganden och ser inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena om böneutrop och frihet från religion. Yrkandena avstyrks.

Hot och våld på grund av trosuppfattning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att stoppa hot och våld på grund av trosuppfattning, att utreda kristofobi och om en handlingsplan för att motverka förföljelse av kristna.

Motionerna

Julia Kronlid och Aron Emilsson (båda SD) begär i motion 2024/25:1728 yrkande 2 ett tillkännagivande om att regeringen bör verka för att stoppa hot och våld mot bakgrund av personlig trosuppfattning. Motionärerna anför att våldsyttningar mot personer på grund av deras trosuppfattning har ökat. Det är en mycket oroande utveckling som regeringen måste ta på allvar och sätta stopp för.

I motion 2024/25:139 av Hans Eklind (KD) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör ges i uppdrag att skyndsamt ta initiativ till en utredning om kristofobi i Sverige. Motionären anför att kränkningar och hot mot kristna i Sverige ökar. Kristna tvingas dölja sin tro och kan inte bära kors eller andra kristna symboler. I motion 2024/25:170 av Magnus Jacobsson (KD) framförs att regeringen bör ta fram en handlingsplan för att motverka förföljelse av kristna. Motionären anför att regeringen bör arbeta tillsammans med kyrkliga organisationer för att motverka förföljelse av kristna samt för att motverka att kristna personer får det svårare att utöva sin tro i Sverige.

Gällande rätt

Religionsfrihet

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som inte får begränsas genom lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen.

I en kommentar till regeringsformen anförts att detta hänger samman med det sätt på vilket friheten har definierats i grundlagstexten: Definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (Holmberg m.fl., Grundlagarna, Juno, version: 3A, kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen). Vidare anförts att begränsningar kan göras av de moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten.

Hatbrott

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer eller en enskild i någon av dessa grupper med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år (16 kap. 8 § första stycket brottsbalken).

För hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket (16 kap. 8 § andra stycket brottsbalken).

Med begreppet hatbrott avses i regel brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt andra brott där ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet (29 kap. 2 § 7 brottsbalken).

Pågående arbete

Handlingsplan mot rasism och hatbrott m.m.

Den 12 december 2024 fattade regeringen beslut om en ny handlingsplan mot rasism och hatbrott. I handlingsplanen framhålls att de senaste årens arbete utifrån den tidigare nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott (Ku2016/02629/DISK) har bidragit till mer kunskap om hur rasism på olika sätt fortsätter utgöra en utmaning inom flera samhällsområden. En analys som Statskontoret presenterade i juni 2023 visade att planen har gett ett mervärde men att det finns behov av att utveckla strukturen för arbetet. Det behövs bl.a. mer konkreta och tydliga mål för vad arbetet mot rasism ska leda fram till och bättre förutsättningar för myndigheterna att uppnå dessa mål för att arbetet ska ge resultat.

I handlingsplanen framhålls att arbetet mot olika former av rasism har stärkts inom EU de senaste åren. Sverige deltar aktivt i detta arbete och bidrog i egenskap av ordförande för Europeiska unionens råd våren 2023 till att stärka förutsättningarna för ett långsiktigt arbete mot rasism och antisemitism. Sedan några år tillbaka genomförs EU:s handlingsplan mot rasism 2022–2025 och EU:s strategi för att bekämpa antisemitism och främja judiskt liv 2021–2030. Vidare framhålls att dialoger med det civila samhället om människors utsatthet för olika former av rasism och behov av åtgärder har genomförts regelbundet sedan 2016. I december 2023 anordnades ett sakråd om det nationella arbetet mot rasism med ett tjugotal organisationer från civilsamhället.

Den nya handlingsplanen är främst tänkt att skapa en struktur för det nationella arbetet mot rasism och hatbrott men ska också kunna bidra till arbetet på lokal och regional nivå, t.ex. genom att skapa förutsättningar för att kunskap och verktyg som tas fram når ut och kan användas inom kommunala och regionala verksamheter.

Forum för levande historia har fått i uppdrag att samordna och följa upp handlingsplanen. Myndigheten har även i uppdrag att regelbundet genomföra erfarenhets-, kunskaps- och informationsutbyten främst mellan myndigheter och att skapa förutsättningar för samverkan i relevanta frågor som rör rasism och hatbrott. Forum för levande historia har inom ramen för arbetet med den tidigare nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott bl.a. inrättat ett brett nätverk med myndigheter som arbetar med dessa frågor och en referensgrupp som består av representanter för civilsamhällesorganisationer. Forum för levande historia ska även följa upp arbetet med handlingsplanen, bl.a. genom dialog med vissa angivna myndigheter.

Brås rapport Polisanmällda hatbrott 2022

I Polisanmällda hatbrott 2022 (rapport 2023:16) redovisar Brå statistik över dels polisanmällda brott från 2022 som har hatbrottsmarkerats av polisen, dels omfattningen och karaktären på de hatbrott som Brå har identifierat i dessa anmälningar.

Rapporten visar bl.a. att det fanns fler än ett hatbrottsmotiv i flera anmälningar, vilket resulterade i totalt 2 834 identifierade hatbrottsmotiv. Av dessa var det på en övergripande nivå vanligast med främlingsfientliga och rasistiska hatbrott (53 procent), följt av hatbrott mot religiösa grupper (16 procent) och hbtqi-relaterade hatbrott (12 procent). Slutligen bedömdes 19 procent av samtliga hatbrottsmotiv vara ospecificerade. I dessa anmälningar framgick det att det rörde sig om ett hatbrott, men det gick inte att utläsa vilket specifikt motiv som låg bakom det anmälda brottet.

Ofredande var den vanligaste brottskategorin bland samtliga hatbrottsmotiv och utgjorde 24 procent av alla brott med hatbrottsmotiv. Hets mot folkgrupp och skadegörelse förekom ungefär lika ofta, 19 procent vardera, följt av ärekränkning (14 procent) och olaga hot (12 procent).

Den vanligaste brottsplatsen i anmälningarna var allmän plats (20 procent) och i eller i anslutning till den utsattas hem (17 procent). Skolan var också en relativt vanlig brottsplats, ca 15 procent av anmälningarna gällde hatbrott som hade skett där. De digitala miljöerna förekom som brottsplats i ungefär lika stor utsträckning, ca 14 procent.

I statistiken redovisas även tillvägagångssättet för hatbrottet. Verbala eller andra kränkningar som inte är fysiska var det vanligaste tillvägagångssättet bland samtliga hatbrott (33 procent). Ungefär lika vanligt var det att hatbrottet innefattade någon form av skadegörelse eller annan spridning av budskap med hatbrottsmotiv (32 procent), och fysiska kränkningar eller attacker förekom i ca 16 procent av anmälningarna. Hatbrott via digitala kanaler som offentliga inlägg och chattar utgjorde 7 procent av anmälningarna.

När det gäller hatbrott mot religiösa grupper framgår det av rapporten att islamofobiska hatbrott var vanligast och svarade för 8 procent av samtliga hatbrottsmotiv. Antisemitiska hatbrott utgjorde 4 procent, medan kristofobiska och övriga hatbrott mot religiösa grupper identifierades i 1 procent respektive 3 procent av samtliga hatbrottsmotiv.

Det framgår vidare att Brå för 2022 identifierade 448 anmälningar med totalt 451 hatbrottsmotiv som grundade sig i gärningspersonens fördomar eller föreställningar om religiösa grupper eller om religion. Hatbrottsmotiven är fler än antalet anmälningar på grund av att det i ett fåtal anmälningar framgick hatbrottsmotiv mot fler än en religiös grupp samtidigt. Ungefär hälften (52 procent) av samtliga hatbrott mot religiösa grupper hade ett islamofobiskt motiv. En fjärdedel, 25 procent, hade ett antisemitiskt motiv och ca 8 procent av de anmälda brotten hade ett kristofobiskt hatbrottsmotiv. Övriga hatbrott mot religiösa grupper stod för 16 procent av de anmälda brotten.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2021 behandlade utskottet liknande yrkanden om hot och våld på grund av trosuppfattning (bet. 2020/21:KU23). Utskottet anförde att det ser allvarligt på hat- och våldsbrott som begås mot troende, oavsett religionstillhörighet. Utskottet framhöll att regeringen bl.a. har beslutat om en nationell plan mot

rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen en förstärkning av arbetet mot rasism som ger utrymme för nya insatser inom ramen för planen, däribland ett mer aktivt rättsväsen. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits och det arbete som pågick var utskottet inte berett att ta några sådana initiativ som motionärerna efterfrågade. Motionsyrkandena avstyrktes därmed.

Utskottet avstyrkte liknande yrkanden våren 2022 (bet. 2021/22:KU29). Utskottet anförde att det ser allvarligt på hat- och våldsbrott, oavsett religions-tillhörighet. Regeringen hade vidtagit flera åtgärder, bl.a. straffskärpningar, för att motarbeta hat- och våldsbrott. Mot denna bakgrund såg inte utskottet skäl att föreslå någon ytterligare åtgärd med anledning av motionsyrkandena.

Utskottet behandlade ett liknande motionsyrkande även under våren 2023 (bet. 2022/23:KU26). Utskottet anförde att det är allvarligt när hot och våld riktar sig mot människor på grund av deras personliga trosuppfattning, oavsett religionstillhörighet. Utskottet konstaterade att regeringens beslut om en nationell plan mot rasism och liknande former av fientlighet och hatbrott inbegriper strategier och insatser för att förebygga och motverka hatbrott. Mot denna bakgrund såg utskottet inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandet. Yrkandet avstyrktes. Under våren 2024 behandlade utskottet ett yrkande om hot och våld på grund av trosuppfattning i förenklad ordning (bet. 2023/24:KU13).

Utskottets ställningstagande

Det är allvarligt att personer utsätts för hot och våld på grund av sin trosuppfattning, oavsett religionstillhörighet. Utskottet noterar att regeringen i december 2024 lade fram en ny handlingsplan om rasism och hatbrott samt att Forum för levande historia fick i uppdrag att samordna och följa upp handlingsplanen. Mot bakgrund av det arbete som pågår ser inte utskottet skäl till att föreslå några åtgärder med anledning av motionsyrkandena. De avstyrks.

Trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förstärkt stöd till trossamfunden för säkerhetsåtgärder och att utforma bidraget för säkerhetshöjande åtgärder på ett mer ändamålsenligt sätt.

Jämför reservation 7 (C, MP).

Motionerna

I kommittémotion 2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 29 begärs ett förstärkt stöd till trossamfunden för säkerhetsåtgärder. Motionärerna anför

att samfund och enskilda troende utsätts för hat, hot, trakasserier och våld. För att åtgärda det får trossamfund statligt stöd för att investera i säkerhetsåtgärder som kameror, säkerhetsdörrar och säkerhetsvakter, vilket motionärerna anser är bra men inte tillräckligt.

I kommittémotion 2024/25:1745 av Jan Riise m.fl. (MP) yrkande 14 begärs att det säkerställs att bidraget för säkerhetshöjande åtgärder till trossamfund, ideella föreningar och stiftelser utformas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Gällande rätt

Bestämmelser om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället finns i förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället (nedan 2018 års förordning).

Sedan den 1 januari 2024 är det Myndigheten för stöd till trossamfund som prövar ansökningar om stöd för säkerhetshöjande åtgärder (2 §). Enligt 3 § i förordningen ska statsbidraget bidra till att tillgodose behov av säkerhetshöjande åtgärder hos organisationer inom det civila samhället vars verksamhet påverkas av rädsla för hot, våld och trakasserier. Statsbidrag lämnas i form av projektbidrag eller verksamhetsbidrag (3 a §). Av 4 § framgår att projektbidrag och verksamhetsbidrag får lämnas för säkerhetshöjande åtgärder i form av dels skydd av byggnader, lokaler eller andra anläggningar där organisationen bedriver verksamhet, dels bevakning i form av personella resurser eller tekniska lösningar av sådana byggnader, lokaler eller anläggningar. Verksamhetsbidrag får även lämnas för andra säkerhetshöjande åtgärder än sådana som anges i 4 § (4 a §).

Bidrag kan bl.a. sökas av statsbidragsberättigade trossamfund och församlingar eller föreningar som är medlemmar i sådana trossamfund. Av 6 § första stycket i 2018 års förordning framgår att statsbidrag får lämnas till organisationer som i sin verksamhet bidrar till att främja mänskliga rättigheter och värna demokratin och som

1. är självständiga
2. saknar vinstsyfte
3. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering
4. är demokratiskt uppbyggda
5. bedriver verksamhet i Sverige.

Kravet på att vara demokratiskt uppbyggd gäller inte för registrerade trossamfund.

En förutsättning för statsbidrag enligt första stycket är att organisationens verksamhet påverkas av rädsla för hot, våld eller trakasserier som har samband med

1. hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, kön, ålder, funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, eller
2. organisationens arbete mot rasism eller liknande former av fientlighet.

Tidigare utredning

Statskontorets tidigare uppdrag

Regeringen gav den 1 september 2022 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av formerna för fördelning av statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället ur ett effektivitetsperspektiv (Ku2022/01426). Statskontoret redovisade sitt uppdrag den 26 maj 2023 i rapporten Översyn av statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället (2023:11).

I rapporten framhöll Statskontoret att dess analys visar att bidragsmodellen kan bli mer ändamålsenlig och mer effektiv. Statskontorets analys visade bl.a. att bidragsmodellen fungerar sämst för de organisationer som är särskilt utsatta för hot, våld eller trakasserier. Den då ansvariga myndigheten, Kammarkollegiet, prövade inte de sökandes rätt till bidrag på ett objektivt och förutsebart sätt mot alla bestämmelser i förordningen. Därför var det ofta oklart på vilka grunder som Kammarkollegiet hade beviljat en organisation bidrag. Kammarkollegiet fördelade inte heller bidraget till de sökande som har hade störst behov av säkerhetshöjande åtgärder, utan till de sökande som var först till kvarn. För att bidragsmodellen skulle bli mer ändamålsenlig föreslog Statskontoret bl.a. att regeringen skulle ändra bidragsförordningen så att en organisation kan få bidrag för säkerhetshöjande åtgärder dels i form av projektbidrag, dels i form av ett nytt verksamhetsbidrag. Statskontoret föreslog vidare att kammarkollegiet skulle prioritera mellan ansökningar utifrån deras förutsättningar att uppfylla bidragets syfte, dvs. utifrån de sökandes behov av säkerhetshöjande åtgärder.

Den 25 oktober 2023 fattade regeringen beslut om att ändra förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället så att de organisationer som har störst behov av stöd ska kunna få stöd. Konkret innebar detta att handläggningen av stödet flyttades från Kammarkollegiet till Myndigheten för stöd till trossamfund och att ett särskilt verksamhetsbidrag infördes som syftar till att ge förutsättningar för ett långsiktigt säkerhetsbidrag.

Pågående arbete m.m.

Uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) fick den 29 juni 2023 i uppdrag att genomföra insatser för att stärka trossamfunds säkerhet och öka kunskapen om deras säkerhetssituation och utsatthet för olika former av rasism och

hatbrott. I uppdraget ingick att ta fram en rapport om olika trossamfunds säkerhetssituation och att genomföra kunskapshöjande insatser på regional nivå riktade till trossamfund, kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter (A2023/00983). SST skulle senast den 1 mars 2025 lämna en slutredovisning av uppdraget.

I slutredovisningen redogör SST för de aktiviteter som myndigheten genomfört fram till den 1 mars 2025. Av slutredovisningen framgår att myndigheten har genomfört kunskapshöjande konferenser i samverkan med kommunerna Härnösand, Kalmar, Östersund och Trollhättan samt länsstyrelsen Västernorrland. Konferenserna har involverat samverkan med Polismyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt trossamfunden. I Kalmar och Härnösand var även Svenska kyrkan en central samarbetspartner. Konferenserna var strukturerade runt teoretiskt säkerhetsarbete med vissa inslag av praktiska övningar, eller säkerhetsarbete i praktiken, t.ex. hur larm ska rapporteras. Det har vidare bl.a. innefattat frågor om att identifiera hot och risker i och utanför lokaler samt hur trossamfund generellt kan arbeta för att säkra arrangemang.

En studie om trossamfundens säkerhetssituation har vidare tagits fram i samverkan med forskare vid Marie Cederschiöld högskola. Studien baseras på en enkätundersökning som omfattar sammanlagt 1184 församlingar kopplade till statsbidragsberättigade trossamfund i Sverige samt Svenska kyrkan. Studien kartlägger lokala församlingars utsatthet och sårbarhet för brott och andra risker samt identifierar konsekvenser av församlingarnas utsatthet. Av studien framgår bl.a. att fyra av tio församlingar har utsatts för våldsbrott. Den mest förekommande formen av våldsbrott är hot och hat i digitala miljöer, såsom på sociala medier, och är vanligast förekommande bland framför allt de judiska och muslimska församlingarna i undersökningen, men också inom Svenska kyrkan och de ortodoxa församlingarna. Vidare framhålls att större händelser och konflikter i Sverige och omvärlden har haft negativ inverkan på upplevelsen av säkerhet bland församlingar i Sverige. Ungefär en tredjedel av församlingarna i undersökningen uppger att säkerhetsläget försämrats efter koranbränningarna i Sverige 2023.

En nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en nationell strategi för stärkande av judiskt liv i Sverige med fokus på överföringen av judisk kultur och jiddisch till yngre och framtida generationer (dir. 2022:78).

Den 10 januari 2024 överlämnade utredningen betänkandet Ett starkt judiskt liv för framtida generationer – Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034 (SOU 2024:3) till regeringen. I betänkandet framhålls bl.a. att det under de senaste åren har skett en rad uppmärksammade attacker mot den judiska minoriteten i Sverige. Attackerna riktar sig framför allt mot synagogor men även mot judiska organisationer. Det kan vara attacker av olika

slag, som att hatiska budskap satts upp i anslutning till byggnader och att brandbomber slängts in i byggnader. Det största hindret för judiskt liv är den utbredda antisemitismen i samhället och den bristande tryggheten och säkerheten som råder för judiska institutioner. De säkerhetsarrangemang som de judiska institutionerna själva behöver ombesörja är kostsamma och tar resurser från annan verksamhet.

Utredningen föreslår en nationell strategi för att stärka judiskt liv. Strategin är ett tioårigt åtagande med fem uttalade målsättningar där hela samhället ska engageras. En av målsättningarna är att judar i Sverige ska kunna leva öppet, tryggt och säkert. Utredningen föreslår att den nya ordningen med statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder ska följas upp med utgångspunkt i den judiska minoritetens behov av trygghet och säkerhet. Regeringen bör också överväga om andra åtgärder behöver vidtas för att säkra den fysiska säkerheten för judiska institutioner och individer.

Betänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

Anslaget för säkerhetshöjande åtgärder m.m.

I budgetpropositionen för 2025 föreslog regeringen att anslaget för säkerhetshöjande åtgärder för den judiska minoriteten skulle öka med 10 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2025 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 1, bet. 2024/25:KU1, rskr. 2024/25:74).

Regeringen har beslutat att Myndigheten för stöd till trossamfund får använda anslaget för säkerhetshöjande åtgärder på 84 miljoner kronor för att betala ut bidrag i enlighet med förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället. Beslutet framgår av regleringsbrevet för budgetåret 2025 i fråga om anslaget 6:1 inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Det framgår vidare bl.a. att SST efter rekvisition ska betala ut 10 miljoner kronor till Judiska Centralrådet för deras säkerhetsarbete, och att rekvisitionen ska ha kommit in till SST senast den 15 november 2025.

Av budgetpropositionen för 2025 framgår vidare att regeringen bedömer att förutsättningarna för att leva ett judiskt liv i Sverige fortsatt behöver stärkas, inte minst mot bakgrund av den kraftigt ökande antisemitismen efter Hamas terrorattack mot Israel den 7 oktober 2023 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 1, s. 86 f.). Regeringen avser därför att med utgångspunkt i det nämnda betänkandet presentera en långsiktig strategi med åtgärder för att stärka judiskt liv i Sverige. Regeringen anslår 10,5 miljoner kronor för 2025 för genomförandet av strategin. För 2026 och 2027 beräknas anslaget årligen ökas med motsvarande belopp.

Tidigare riksdagsbehandling

Under våren 2019 behandlade utskottet yrkanden om trossamfundens trygghetsarbete (bet. 2018/19:KU27). Utskottet konstaterade att enskilda kyrkors och samfunds säkerhets- och trygghetsarbete hade tillförts ytterligare medel genom riksdagens budgetbeslut hösten 2018. Utskottet anförde att det återstod

att se vad resultatet skulle bli av dessa resursförstärkningar. Utskottet var inte berett att ta initiativ till något tillkännagivande i frågan. Motionerna avstyrktes.

Även våren 2021 behandlade utskottet liknande motionsyrkanden (bet. 2020/21:KU23). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning. Utskottet behandlade liknande motioner våren 2022 (bet. 2021/22:KU29). Utskottet anförde att anslaget hade ökats vid behandlingen av budgetpropositionen för 2022 för att stärka statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder till trossamfund och organisationer inom det civila samhället. Utskottet ansåg att resultatet av detta resurstillskott borde avvaktas och utskottet var inte berett att föreslå någon ytterligare åtgärd. Motionsyrkandena avstyrktes.

Under våren 2023 behandlade utskottet också ett motionsyrkande om trossamfundens trygghetsarbete (bet. 2022/23:KU26). Utskottet framhöll att det är allvarligt att trossamfund utsätts för hot och våld. Utskottet konstaterade att statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder till trossamfund och organisationer inom det civila samhället tillfördes ytterligare medel till följd av riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2022. Regeringen hade vidare gett Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av formerna för fördelning av statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället ur ett effektivitetsperspektiv. Enligt utskottets mening borde resultatet av detta uppdrag avvaktas innan nya åtgärder föreslås. Utskottet var därför inte berett att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandet. Yrkandet avstyrktes.

Även under våren 2024 behandlade utskottet liknande motionsyrkanden (bet. 2023/24:KU13). Utskottet anförde att det ser allvarligt på att trossamfund utsätts för hot, våld och trakasserier. Utskottet konstaterade att regeringen hade vidtagit en rad åtgärder för att stärka stödet till trossamfundens trygghets- och säkerhetsarbete, bl.a. hade anslaget för säkerhetshöjande åtgärder höjts med 30 miljoner kronor fr.o.m. 2024. Regeringen hade därutöver beslutat om ett stärkt stöd om 10 miljoner kronor till Judiska Centralrådet för säkerhetshöjande åtgärder. Mot bakgrund av Statskontorets förslag till åtgärder i rapporten om en översyn av statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder hade regeringen också fattat beslut om vissa ändringar i förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället så att de organisationer som är i störst behov av stöd ska kunna få stöd. Utskottet noterade även att beredningen av betänkandet Ett starkt judiskt liv för framtida generationer pågick inom Regeringskansliet. Utskottet ansåg att resultatet av de vidtagna åtgärderna borde avvaktas innan nya åtgärder föreslås. Utskottet var därför inte berett att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandena. Yrkandena avstyrktes. Centerpartiet och Miljöpartiet reserverade sig.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser med allvar på att trossamfund utsätts för hot och våld. Utskottet konstaterar att regeringen under flera års tid har vidtagit olika åtgärder för att stärka stödet till trossamfundens trygghets- och säkerhetsarbete, bl.a. har anslaget till säkerhetshöjande åtgärder höjts. I juni 2023 fick vidare Myndigheten för stöd till trossamfund i uppdrag att genomföra insatser för att stärka trossamfunds säkerhet och öka kunskapen om deras säkerhetssituation och utsatthet för olika former av rasism och hatbrott. Detta uppdrag slutredovisades i slutet av februari 2025. Regeringen avser även att ta fram en långsiktig strategi med åtgärder för att stärka judiskt liv i Sverige. Mot bakgrund av det arbete som pågår ser inte utskottet skäl att föreslå några åtgärder. Yrkandena avstyrks.

Skyddet av äganderätten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om behovet av att stärka skyddet för äganderätten.

Jämför reservation 8 (C).

Motionerna

Malin Björk m.fl. (C) begär i kommittémotion 2024/25:3159 yrkande 1.2 ett tillkännagivande om ett starkt skydd för våra fri- och rättigheter och behovet av grundlagsändringar avseende äganderätten. Motionärerna anför att det konstitutionella egendomsskyddet måste stärkas. Det finns inte några uttryckliga begränsningar för inskränkningar i den grundlagsstadgade äganderätten. Ett uttryckligt proportionalitetskrav vid ingrepp i äganderätten bör införas.

I motion 2024/25:2035 begär Mats Green (M) ett tillkännagivande om att stärka den försvagade svenska äganderätten genom översyn och förtydligande av ”miljöundantaget” i 2 kap. 15 § regeringsformen. Motionären framhåller att myndigheter i allt högre utsträckning väljer att tolka inskränkningar i användning av mark som att de görs av miljöskyddsskäl, vilket oftast leder till utebliven ersättning vid intrång. Det bör förtydligas i regeringsformen att miljöskyddsskäl ska tillämpas mycket restriktivt.

Sten Bergheden (M) anför i motion 2024/25:2737 att äganderätten är grundlagsskyddad och yrkar att regeringen måste se över hur man kan stärka äganderätten så att inte myndigheter och verk ska kunna inskränka äganderätten med nya regler och föreskrifter som försämrar äganderätten.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen anges att vars och ens egendom är 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 byggnader utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Skyddet i första stycket är inte absolut, utan kan ge vika då det krävs för allmänna intressen. Det kan t.ex. handla om natur- och miljövårdsintressen eller intresset av trafikbyggnader. I detta ligger att allmänna intressen ska vägas mot enskilda intressen enligt den s.k. proportionalitetsprincipen (Bull & Sterzel, *Regeringsformen*, En kommentar, 3 uppl., 2015, s. 83 f., och Helmius, *Proportionalitetsprincipen*, i *Offentlighetsprinciper*, 4 uppl., 2020, s. 170).

I andra stycket anges att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå från sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller en byggnad på ett sådant sätt att den pågående markanvändningen inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Enligt tredje stycket gäller dock att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnader av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Bestämmelsen ändrades 2010 så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggjordes. Vidare infördes ett tillägg i bestämmelsen som innebär att vad som följer av lag gäller i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (prop. 2009/10:80 s. 165 f.). Regeringen anförde i propositionen att det var nödvändigt att tillsätta en utredning med uppdrag att se över den underliggande lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör lämnas trots att ett ingripande gjorts av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (prop. s. 169 f.).

Europakonventionen

I det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs i artikel 1 att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera att egendom fräntas en enskild person måste en avvägning göras mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Det måste vara fråga om ett proportionerligt ingrepp i den enskildes rätt (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 706 f.).

Tidigare utredning

Skogsutredningen 2019

Regeringen beslutade i juli 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att bl.a. undersöka möjligheterna till och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog och nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark (dir. 2019:46). Utredningen antog namnet Skogsutredningen 2019 (M 2019:02).

Utredningen lämnade sitt betänkande *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* (SOU 2020:73) i november 2020. Utredningen föreslog att en ny metod vid formellt skydd av skog ska införas – frivilligt formellt skydd. Delar av skogsutredningens förslag behandlas i proposition 2021/22:58 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*. I propositionen framhåller regeringen att äganderätten är grundlagsskyddad och att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose allmänna angelägna intressen. Ersättning ska vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark. Regeringen anser att äganderätten bör stärkas vid formellt skydd av skog genom att frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. När det ska fattas beslut om att inrätta formellt skydd av skog bör avsteg från frivillighet vara mer restriktiva än i dag när så är befogat. Skyddsvärda skogar ska inte avverkas utan bevaras genom antingen formellt skydd eller frivilliga avsättningar. När markägaren är överens med staten eller kommunen om formellt skydd ska beslut fattas skyndsamt och ersättning betalas ut i anslutning till skyddsbeslutet i den utsträckning markägaren har rätt till.

Propositionen har behandlats av riksdagen (bet. 2021/22: MJU18, rskr. 2012/22:206–207).

Pågående arbete

Artskyddsutredningen

Regeringen beslutade i maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över artskyddsförordningen och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att

översynens syfte ska kunna nås (dir. 2020:58). Utredningen antog namnet Artskyddsutredningen (M 2020:03).

Artskyddsutredningen lämnade sitt betänkande Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (SOU 2021:51) i juni 2021. Utredningen redogör bl.a. utförligt för den ersättningsrätt som råder enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Utredningen föreslår att en ny ersättningsbestämmelse ska införas i 31 kap. miljöbalken. Om en rådighetsinskränkning är en följd av ett beslut om att dispens inte kan medges från fridlysningsbestämmelserna i miljöbalken ska ersättning lämnas i den mån inskränkningen utgör ett avsevärt försvårande av pågående laglig markanvändning.

Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

Miljömålsberedningen

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 kommittédirektiv om en parlamentariskt sammansatt beredning med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås (dir. 2010:74). Den s.k. Miljömålsberedningens övergripande uppdrag förtydligades genom tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 22 december 2020 (dir. 2020:141). Av dessa framgår bl.a. att regeringen genom tilläggsdirektiv ska besluta om uppdrag om de särskilda strategier som beredningen ska ta fram samt att beredningens uppdrag gäller tills vidare.

Miljömålsberedningen har redovisat tidigare uppdrag i delbetänkanden (SOU 2010:101, SOU 2011:34, SOU 2012:15, SOU 2012:38, SOU 2013:43, SOU 2014:50, SOU 2016:21, SOU 2016:47, SOU 2020:83 och SOU 2022:15). I februari 2025 lämnade Miljömålsberedningen sitt senaste betänkande, Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21).

I betänkandet lämnar Miljömålsberedningen bl.a. förslag till styrmedel och åtgärder som tillsammans bidrar till Sveriges åtagande enligt den s.k. LULUCF-förordningen. Miljömålsberedningen lämnar vidare förslag om etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald. Åtagandena har som sammantaget syfte att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald.

Miljömålsberedningen lämnar även vissa förslag om ersättning vid skydd av urskog och gammal skog. Miljömålsberedningen föreslår att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar kända urskogar eller gammal skog i möjligaste mån ska kunna välja själv mellan ett formellt skydd – genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan – och bevarande som fastighetsägaren själv står för utan ersättning från staten. Miljömålsberedningen föreslår vidare att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog och gammal skog som ersättning i möjligaste mån ska kunna välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning och köpeskilling.

Miljömålsberedningen konstaterar att intrångsersättning vid formellt skydd av urskog och gammal skog är rättighetsbaserad eftersom rätten till ersättning regleras i såväl lag som grundlag. Det måste därför finnas tillräckliga medel för att ersätta fastighetsägare för inskränkning av pågående markanvändning som ger rätt till ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av er sättningen. I betänkandet föreslår Miljömålsberedningen därför att riksdagen beslutar om två nya anslag för utgifter för intrångsersättning till fastighetsägare som har stöd i 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

2023 års fri- och rättighetskommitté

Den fri- och rättighetskommitté som tillsattes under 2023 har också haft i uppdrag att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet och näringsfriheten ska vara godtagbar och att lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade (dir. 2023:83, dir. 2024:92, Ju 2023:05). Genom beslutet om kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet från riksdagen om att se över och stärka det grundlagsreglerade egendomsskyddet är slutbehandlat (bet. 2018/19:KU27 punkt 14, rskr. 2018/19:281).

Kommittén överlämnade sitt betänkande Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) i januari 2025. I betänkandet anför kommittén att 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. Kommittén konstaterar att utformningen av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen har tillkommit som ett resultat av en politisk och rättsvetenskaplig diskussion som pågått under lång tid.

Kommittén framhåller vidare att regeringsformens reglering av egendomsskyddet anknuter till vad som gäller enligt Europakonventionen. Så är fallet när det gäller förutsättningen att inskränkningar endast får göras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den rättsutveckling som skett sedan konventionen inkorporerades i svensk rätt har också inneburit ett närmande till konventionens reglering, bl.a. när det gäller utvecklingen av proportionalitetsprincipen. De förutsättningar som gäller enligt regeringsformen för begränsningar av egendomsskyddet skiljer sig därför inte på något avgörande sätt från Europakonventionens reglering. Den internationella jämförelsen av grundlagsskydd för egendomsskyddet visar också att det

konstitutionella skyddet i denna fråga är utformat på ett liknande sätt i de flesta andra länder som omfattas av undersökningen. Det nu anförda talar i någon mån mot att ändra det svenska grundlagsskyddet. Det finns även skäl som kan anses tala för att ändra förutsättningarna för inskränkningar i egendomsskyddet. När det gäller egendomsskyddet har grundlagsskyddet en annan utformning än som gäller för de relativa fri- och rättigheter som omfattas av begränsningsreglerna i 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen.

Kommittén har även diskuterat om det finns skäl att stärka grundlagsskyddet för äganderätten genom att i något avseende komplettera bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen, bl.a. om det bör införas ett krav på att begränsningar ska göras genom lag. Ett annat alternativ som kommittén har diskuterat är om det bör införas ett proportionalitetskrav vid rättighetsinskränkningar.

Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås beslutade kommittén att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av regeringsformen när det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten.

Beredning av betänkandet pågår inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2019 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över och stärka det grundlagsreglerade egendomsskyddet (bet. 2018/19:KU27 punkt 14). I sitt ställningstagande anförde utskottet följande (s. 57):

Att samhället värnar äganderätten och skyddar den enskildes egendom är betydelsefullt och ökar bl.a. förutsättningarna för näringsverksamheter i hela landet. Det behövs enligt utskottet ett väl avvägt regelverk som värnar äganderätten. Markägare och andra bör så långt det är möjligt behålla råddigheten över sin egendom. Olika former av beslut, exempelvis beslut om råddighetsinskränkningar till skydd för bl.a. miljö och hälsa, inskränker enskildas möjlighet att förfoga över sin egendom. Skyddet av värdefulla områden, arter och ekosystem bör enligt utskottets mening bygga på samarbete med markägare och respekt för äganderätten. Med ett stärkt egendomsskydd säkras Sveriges viktiga naturtillgångar och en omställning till ett mer hållbart samhälle.

En reservation lämnades av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2018/19:281). Tillkännagivandet är enligt regeringen slutbehandlat (se dir. 2023:83).

Våren 2021 behandlade utskottet motionsyrkanden om att stärka äganderätten genom översyn och förtydligande av ”miljöundantaget” i regeringsformen (bet. 2020/21:KU23). Utskottet noterade att skogsutredningens betänkande bereddes inom Regeringskansliet och att det pågick en översyn av artskyddsförordningen. Vidare noterade utskottet det tillkännagivande som

riksdagen hade riktat till regeringen våren 2019 och som inte var slutbehandlat. Mot denna bakgrund avstyrktes motionsyrkandena.

Även våren 2022 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om äganderätten med hänvisning bl.a. till att tillkännagivandet inte var slutbehandlat (bet. 2021/22:KU29). Under våren 2023 behandlade utskottet motionsyrkanden om en översyn för att stärka skyddet för äganderätten i grundlagen (bet. 2022/23:KU26). Utskottet noterade att tillkännagivandet från 2019 inte var slutbehandlat och att regeringen hade som ambition att tillsätta en utredning med uppdraget att överväga frågor som rör det grundlagsreglerade egendomsskyddet. Utskottet såg mot denna bakgrund inte skäl att föreslå någon åtgärd. Motionsyrkandena avstyrktes.

Våren 2024 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om en översyn för att stärka skyddet av äganderätten i grundlagen (bet. 2023/24:KU13). Utskottet anförde att den fri- och rättighetskommitté som tillsattes under 2023 hade i uppdrag att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar och att lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Utskottet ansåg att resultatet av utredningen borde avvaktas och såg inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena. Centerpartiet lämnade en reservation.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att 2023 års fri- och rättighetskommitté bl.a. övervägde om det finns skäl att stärka grundlagsskyddet för äganderätten genom att i något avseende komplettera bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen och om det bör införas ett proportionalitetskrav vid rättighetsinskränkningar. Kommittén lade dock inte fram något förslag till ändringar av regeringsformen i detta avseende. Mot bakgrund av att kommitténs betänkande för närvarande bereds i Regeringskansliet finner inte utskottet skäl att föreslå någon åtgärd med anledning av motionsyrkandena. De avstyrks.

Förbud mot rasistiska organisationer

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att utreda förbud mot rasistiska organisationer.

Jämför reservation 9 (S).

Motionen

I kommittémotion 2024/25:3193 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 25 begärs ett att ett förbud mot rasistiska organisationer bör vara en del av grundlagsutredningen. Motionärerna anför att det är viktigt att samhället visar sitt

avståndstagande från rasistiska och nazistiska organisationer som sådana. De utgör ett särskilt hot mot samhället och demokratin, eftersom de i själva sitt syfte strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter. Deras existens är ett hot mot andras frihet och utgör därför ett hot mot demokratin som vi inte kan tolerera.

Gällande rätt

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna frihet definieras som en frihet att samman-
sluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten får under vissa snävt avgränsade förutsättningar begränsas genom vanlig lag. En begränsning 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. Begränsningen 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. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Föreningsfriheten 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 regeringsformen).

Möjligheten till begränsningar när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande har införts med anledning av FN:s rasdiskrimineringskonvention (se nedan). Konventionen kräver att staterna förbjuder rasistiska organisationer och det aktuella begränsningsändamålet har införts för att inte lägga hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av det åtagandet (prop. 1975/76:209 s. 113 f.). Med uttrycket "annat liknande förhållande" avses i första hand föreställningar om ras (prop. 2009/10:80 s. 256).

FN:s rasdiskrimineringskonvention

År 1971 ratificerade Sverige FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (FN:s rasdiskrimineringskonvention, SÖ 1971:40).

Enligt artikel 1 i konventionen avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika

villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

Konventionsstaterna förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former. Varje konventionsstat ska därför förbjuda och med alla lämpliga medel, bl.a. genom lagstiftning, göra slut på rasdiskriminering som utövas av enskilda personer, grupper och organisationer (artikel 2).

Konventionsstaterna fördömer vidare all propaganda och alla organisationer som grundar sig på uppfattningar eller teorier om att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan grupp, eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form, och förbinder sig att vidta vissa angivna åtgärder för att avskaffa all uppmaning till eller utövande av sådan diskriminering (artikel 4). I detta syfte ska konventionsstaterna bl.a. olagligförklara och förbjuda organisationer samt organiserad propaganda och all annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i sådana organisationer eller i sådan verksamhet som brottslig gärning som är straffbar enligt lag.

Staterna ska även beakta de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5 i konventionen, vilket framför allt innebär att principerna om yttrande- och föreningsfrihet inte får inskränkas. För att uppfylla skyldigheten i artikeln ska konventionsstaterna bl.a. kriminalisera spridande av idéer som grundas på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering, våldshandling eller uppmaning till sådan handling mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung.

Konventionsstaterna förbinder sig vidare att tillförsäkra var och en likhet inför lagen bl.a. när det gäller rätten till likabehandling inför domstolar och andra rättsvårdande organ samt politiska rättigheter, i synnerhet rätten att delta i val grundat på allmän och lika rösträtt. Konventionsstaterna åtar sig även att tillförsäkra varje person inom sin jurisdiktion verksamt skydd och verkamma rättsmedel genom behöriga nationella domstolar och andra statliga institutioner mot varje rasdiskriminerande handling som kränker hans eller hennes mänskliga rättigheter, liksom rätten att föra talan om skadestånd för skada som lidits till följd av sådan diskriminering.

En särskild kommitté för avskaffande av rasdiskriminering granskar konventionsstaternas efterlevnad av konventionen. Kommittén har dock inte någon jurisdiktion över konventionsstaterna och inte heller någon slutlig tolkningsrätt över konventionens bestämmelser. Detta innebär att kommitténs slutsatser och rekommendationer endast kan anses ge uttryck åt kommitténs egen uppfattning.

Innebörden av konventionsstaternas åtaganden enligt de nämnda artiklarna har blivit föremål för delade meningar när det gäller staternas skyldigheter att lagstifta. Den svenska tolkningen av artikel 4 är att bestämmelsen inte ger någon absolut skyldighet att lagstifta utan att varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som ska användas för att uppfylla konventionens

syfte. Den uttryckliga hänvisningen till rättigheterna i artikel 5 ger vidare enligt svensk uppfattning utrymme för att inte införa lagstiftning som skulle kränka grundlagsfästa fri- och rättigheter, däribland föreningsfriheten.

Enligt kommitténs uppfattning har dock Sverige enligt artikel 4 åtagit sig att olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar rasdiskriminering. Sverige har också återkommande fått rekommendationer från kommittén om att ändra lagstiftningen så att organiserandet av grupper som främjar och uppmanar till rashat förbjuds i enlighet med artikel 4. Sverige har i dessa sammanhang vidhållit sin bedömning och hänvisat till den omfattande straffrättsliga lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism och innebär att organisationer inte kan ägna sig åt rasistisk verksamhet utan att någon begår brott (SOU 1968:68 och prop. 1970:87 s. 60 f., se även SOU 2021:27 s. 26 f.).

Europakonventionen

Även i Europakonventionen skyddas föreningsfriheten. Var och en har således rätt till föreningsfrihet (artikel 11.1). Utövandet av rättigheten får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 11.2). Inskränkningar i rätten att bilda och tillhöra föreningar kan alltså vara tillåtna med stöd av artikel 11.2.

Brottsbalken

I 16 kap. brottsbalken som gäller brott mot allmän ordning, finns i 8 § första stycket en bestämmelse om hets mot folkgrupp med följande lydelse:

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer eller en enskild i någon av dessa grupper med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år.

För hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket (16 kap. 8 § andra stycket brottsbalken).

Om brottet är ringa döms för hets mot folkgrupp till böter.

Om brottet är grovt döms för grov hets mot folkgrupp till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande

innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Enligt 29 kap. 2 § 7 brottsbalken ska som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

Enligt en lagkommentar till brottsbalken (Bäcklund m.fl., Brottsbalken, Juno, version: 25, kommentar till 29 kap. 2 § 7) avser bestämmelsen, som infördes år 1994, att ett motiv för brottet varit vissa former av kränkning. I förarbetena påpekades att det redan tidigare fanns möjligheter att beakta kränkande motiv som en försvårande omständighet med stöd av bestämmelsen i 29 kap. 1 §. Det ansågs emellertid finnas anledning att tydligare markera att kränkningar av rasistiskt och liknande slag är omständigheter som bör ägnas särskild uppmärksamhet vid bedömningen av en gärnings straffvärde. Den personkrets som skyddas av bestämmelsen motsvarar i första hand samma krets som skyddas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

I lagkommentaren framhålls att bestämmelsen oftast torde aktualiseras vid brott som riktas mot minoritetsgrupper eller någon som tillhör en sådan grupp, och att som framhålls i förarbetena kan bestämmelsen emellertid tillämpas även om någon eller några angripits av exempelvis det skälet att de är svenskar. Bestämmelsen sträcker sig också längre än den mot hets mot folkgrupp genom att den också avser kränkningar på grund av någon annan med de särskilt uppräknade omständigheterna liknande omständighet. För att punkten ska vara tillämplig krävs att avsikten varit att kränka genom själva den åtalade gärningen. Brott som begåtts i avsikt att exempelvis finansiera en rasistisk organisation faller således inte på den grunden under bestämmelsen.

Pågående arbete

Utredning om förbud mot rasistiska organisationer

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer (dir. 2019:39 och dir. 2020:134). Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer överlämnade sitt betänkande Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27) i maj 2021.

Kommittén framhåller att den grundlagsstadgade föreningsfriheten i aktuellt avseende får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen). Ett förbud mot rasistiska organisationer måste utformas så att det omfattar bara sådana organisationer som uppfyller de föreskrivna förutsättningarna i regeringsformens begränsningsstadgande, vilket har varit den grundläggande utgångspunkten för kommitténs

överväganden. I betänkandet analyseras vilket närmare utrymme för lagstiftning som begränsningsstadgandet ger. Vid den analysen görs bedömningen att en avgränsning till sammanslutningar vilkas rasistiska förföljelse är kriminell är nödvändig.

Kommittén gör bedömningen att det finns klara indikationer på att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat i omfattning, vilket skapar oro i samhället och i förlängningen kan leda till djupa motsättningar. På sikt riskerar den att allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället. Kommittén går igenom skälen för och emot ett förbud mot rasistiska organisationer. Kommittén framhåller att frågan om ett förbud har övervägts flera gånger tidigare, vilket visar att frågan är svår. Skälen emot ett förbud är av flera olika slag. Ett förbud skulle onekligen utgöra ett allvarligt ingrepp i föreningsfriheten. Man kommer inte ifrån att en förbudsbestämmelse måste innehålla flera förutsättningar som kan vara besvärliga att precisera i lagtext. De sammanslutningar det handlar om lär sällan vara registrerade och kan lätt ombildas. I realiteten är det ofta fråga om löst sammansatta grupperingar och nätverk utan en egentlig organisationsstruktur. Ett förbud kan bli svårt att upprätthålla. Slutligen måste beaktas den effekt som ett förbud mot rasistiska organisationer skulle få. Regeringsformens utrymme till förbud är så smalt att det kan förutses att ett förbud skulle träffa endast en begränsad del av de sammanslutningar som främst Säkerhetspolisen bedriver någon typ av uppföljning av. Om en förbudslagstiftning skulle behöva innehålla flera komplicerade förutsättningar medför det tillämpnings- och bevissvårigheter och därmed omfattande utredningsarbete för polis och åklagare.

Kommittén kommer vid sin bedömning fram till att samhällsutvecklingen har blivit sådan att skälen för ett förbud med tillräcklig styrka överväger skälen emot ett förbud. Det finns anledning att tro att ett förbud skulle motverka att rasistiska organisationer får ytterligare fäste i samhället och därmed stävja en farlig utveckling. Kommittén anser att det nu är nödvändigt att begränsa föreningsfriheten och införa ett förbud mot rasistiska organisationer.

Kommittén konstaterar att ändamålet med lagstiftningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den organiserade och brottsliga rasismen kan utvecklas till att bli ett allvarligt hot mot samhällsordningen. Vidare gör kommittén bedömningen att de förslag till kriminalisering som lämnas är tillräckligt tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Kriminaliseringens utformning är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet och är nödvändig för att uppnå detta. Statsmakernas och samhällets intresse av att kunna bekämpa den organiserade rasismen genom en lagstiftning av detta slag står i rimlig proportion till den inverkan kriminaliseringen har på föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter.

Enligt kommitténs mening bör förbudet mot rasistiska organisationer införas genom ny straffrättslig lagstiftning. I betänkandet föreslår kommittén att det i 16 kap. brottsbalken införs två nya brott, som ges beteckningarna organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Vidare föreslås en särskild straffskala för grova fall av organiserad rasism. Straffbestämmelsen om

organiserad rasism ska enligt förslaget omfatta den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, liksom den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.

Straffbestämmelsen om stöd åt organiserad rasism ska omfatta den som, i annat fall, för organisationen tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter en lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen. Med en rasistisk organisation avses enligt förslaget en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Enbart de åsikter som kommer till uttryck i sammanslutningen är alltså inte tillräckliga. Sammanslutningens verksamhet i sig måste innebära förföljelse, och det måste röra sig om en förföljelse genom kriminalitet, t.ex. organiserad skadegörelse, misshandel eller hets mot folkgrupp. Straffet för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism föreslås vara fängelse i högst två år. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer oväsentliga gärningar ska det enligt förslaget införas ett undantag för ringa fall, som avser situationer där deltagandet, bildandet eller stödet varit obetydligt eller då gärningen med hänsyn till övriga omständigheter är att anse som ringa.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Förslaget har hittills inte lett till lagstiftning.

Förslaget har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

2023 års fri- och rättighetskommitté

Den s.k. fri- och rättighetskommittén från 2023 hade också i uppdrag att utreda grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Kommittén föreslår i sitt betänkande Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk eller annan otillbörlig vinning.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade våren 2003 en motion om ett förbud mot rasistiska organisationer (bet. 2002/03:KU26). I betänkandet finns en utförlig redogörelse för tidigare utredningsarbete m.m. Utskottet ansåg då liksom vid tidigare ställningstaganden att bl.a. svårigheterna att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav vad gäller förutsebarhet och avgränsning av det straffbara området för med sig att ett förbud mot rasistiska organisationer inte borde införas. Utskottet har därefter vidhållit tidigare ställningstaganden, t.ex. i betänkandena 2003/04:KU12 och 2005/06:KU17. Yrkanden med sådan innebörd har även beretts i förenklad ordning (t.ex. i bet. 2004/05:KU27).

Även våren 2018 vidhöll utskottet sin tidigare inställning och avstyrkte en motion om förbud mot rasistiska organisationer (bet. 2017/18:KU34).

Våren 2023 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om utredningar om förbud mot rasistiska organisationer och om utformningen av svensk lagstiftning för att leva upp till FN:s rasdiskrimineringskonvention (bet. 2022/23:KU26). Utskottet hänvisade till att frågan om förbud mot rasistiska organisationer nyligen hade utretts. Mot denna bakgrund fann utskottet inte skäl att vidta någon åtgärd. Socialdemokraterna och Miljöpartiet lämnade en reservation. Våren 2024 behandlades ett motionsyrkande om förbud mot rasistiska organisationer i förenklad ordning (bet. 2023/24:KU13).

Utskottets ställningstagande

Utskottet är inte berett att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandet om att utreda ett förbud mot rasistiska organisationer. Det avstyrks.

Fackförbund utan partikoppling

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att utreda hur formella kopplingar mellan partipolitik och fackförbund kan brytas.

Motionen

I motion 2024/25:229 av Josef Fransson (SD) begärs att det utreds hur alla formella kopplingar kan brytas mellan partipolitiken och fackförbunden. Motionären anför att det t.ex. är orimligt att fackförbunden kan diskriminera medlemmar för förtroendeuppdrag på grund av partitillhörighet eller att förbunden ger stora bidrag till partier mot medlemmarnas vilja.

Gällande rätt

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen 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 som utgör en av grunderna för vårt demokratiska statsskick. En omfattande frihet 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, prop. 2021/22:42 s. 6).

Föreningsfriheten får under vissa snävt avgränsade förutsättningar begränsas genom vanlig lag. En begränsning i föreningsfriheten får således 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. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Föreningsfriheten får dessutom endast begränsas 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 (2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen).

Europakonventionen

Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av rättigheten får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 11.2). Inskränkningar i rätten att bilda och tillhöra föreningar kan alltså vara tillåtna med stöd av artikel 11.2.

Pågående arbete

2023 års insynskommitté

Den 15 juni 2023 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda frågan om förstärkt insyn och transparens i finansieringen av politiska partier (dir. 2023:88).

I direktiven framhåller regeringen att allmänheten har ett berättigat behov av insyn i hur bl.a. partier finansierar sin verksamhet. För att undvika intressekonflikter och för att säkerställa öppenhet i fråga om bidrag är det därför av största vikt att regleringen av insyn i finansiering av politiska partier är effektiv och ändamålsenlig. Den tillsatta kommittén ska göra en översyn av den nuvarande regleringen och överväga om den behöver förtydligas eller kompletteras. Kommittén ska bl.a. analysera och ta ställning till om det bör införas särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt. I denna del ska kommittén analysera och bedöma hur ett sådant krav på samtycke förhåller sig till

föreningsfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter. Enligt direktivet ska kommittén lämna de författningsförslag som den finner motiverade, och den är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Den 23 januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till 2023 års insynskommitté (dir. 2025:7). Enligt direktiven ska kommittén i den del av uppdraget som rör organisationer på arbetsmarknaden även redovisa hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilda medlemmen, skulle kunna se ut. Kommittén ska också analysera och bedöma hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 maj 2025.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att 2023 års insynsutredning har i uppdrag att bl.a. ta ställning till om det bör införas särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt. Utskottet anser att resultatet av utredningen bör avvaktas. Motionen avstyrks.

Stridsåtgärder på arbetsmarknaden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om en översyn av bestämmelsen i regeringsformen om fackliga stridsåtgärder på arbetsmarknaden.

Motionen

I motion 2024/25:416 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) begärs en översyn av fackliga sympatiåtgärder. Motionärerna, som efterfrågar en översyn av regeringsformen, anför att rätten att strejka är central i ett fritt samhälle och en mycket viktig del av den svenska modellen. Flera av de stridsåtgärder som i dag används av den fackliga rörelsen är dock i många fall något som inte hör till dagens samhälle. Det borde vara en självklarhet att oskyldiga inte ska straffas, men så är inte fallet i dag på grund av rätten till fackliga sympatiåtgärder.

Gällande rätt

Enligt 2 kap. 14 § regeringsformen har en förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal.

Bestämmelsen gäller mot enskilda och är därför ett undantag från regeln att bestämmelserna i regeringsformen om fri- och rättigheter endast gäller mot det allmänna. Regeln infördes på konstitutionsutskottets enhälliga förslag i syfte att värna den fackliga friheten (bet. KU 1973:26 s. 51 f.). Skyddet enligt bestämmelsen är dock inte särskilt långtgående utan kan begränsas, inte bara genom lag utan också genom avtal. Den grundlagsstadgade rättigheten kan alltså avtalas bort genom överenskommelser på arbetsmarknaden.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2016 behandlade utskottet en likalydande motion (bet. 2015/16:KU15). Enligt utskottets uppfattning fanns det inte något skäl att se över bestämmelsen i 2 kap. 14 § regeringsformen och utskottet avstyrkte motionen.

Arbetsmarknadsutskottet har vid flera tillfällen behandlat likalydande yrkanden (se t.ex. bet. 2019/20:AU8, bet. 2020/21:AU8, bet. 2021/22:AU7 och bet. 2022/23:AU5). Senast arbetsmarknadsutskottet behandlade en likalydande motion var våren 2024 (bet. 2023/24:AU5). Utskottet redogjorde då dels för regleringen i regeringsformen, dels för fredspliktsreglerna i medbestämmandelagen. Utskottet framhöll följande i sitt ställningstagande:

Utskottet vill inledningsvis slå fast att möjligheten för arbetsmarknadens parter att vidta stridsåtgärder är en grundläggande del av den svenska arbetsmarknadsmodellen och en rättighet som har skydd i regeringsformen. Utskottet konstaterar att rätten att vidta stridsåtgärder är ett kraftfullt verktyg att använda sig av vid konflikter på arbetsmarknaden. Rätten sträcker sig långt och kan i vissa fall ge omfattande verkningar, även mot aktörer som inte är inblandade i en enskild konflikt. En förutsättning för en stabil utveckling på arbetsmarknaden över tid är att parterna agerar ansvarsfullt och att stridsåtgärder inte används på annat sätt än vad som är avsett. Utskottet vill poängtera att det vilar ett stort ansvar på parterna att inte missbruka det kraftiga verktyg som stridsåtgärder utgör.

Utskottet uttalade vidare följande:

Utskottet är dock medvetet om att redan hot om stridsåtgärder från en arbetstagarorganisation kan få stor inverkan på arbetsmarknaden, inte minst när arbetsgivarparten är ett litet företag.

Motionärerna i motion 2023/24:1466 (SD) anser att det finns behov av en översyn av regelverket i syfte att begränsa möjligheten till fackliga sympatiåtgärder. Utskottet delar inte motionärernas bedömning. Regelverket har nyligen setts över, vilket resulterat i vissa begränsningar av möjligheterna att vidta stridsåtgärder. Utskottet anser att den svenska arbetsmarknadsmodellen, med de ändringar av regelverket som har skett, har visat sig hållbar över tid och skapat goda förutsättningar för en välfungerande arbetsmarknad. Utskottet ser därför inte att det finns skäl att se över eller ändra den nuvarande ordningen på det sätt som efterfrågas av motionärerna, och därför bör yrkandet avslås.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottet finns det inte skäl att se över bestämmelsen i regeringsformen om fackliga stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Utskottet avstyrker därmed motionen.

Skyddet för den akademiska friheten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att stärka skyddet för den akademiska friheten i grundlagen.

Jämför reservation 10 (V) och 11 (MP).

Motionerna

I partimotion 2024/25:3217 av Amanda Lind m.fl. (MP) yrkande 89 begärs att skyddet för den akademiska friheten stärks. Motionärerna anför att den akademiska friheten är något mer än den i dag grundlagsskyddade friheten att fritt få välja forskningsfrågor, forskningsmetod och publicering av resultat. Den akademiska friheten omfattar också högre utbildning samt lärosätenas organisering, finansiering och utnämningar av styrelse och rektorer. Detta behöver förtydligas, och skyddet för den akademiska friheten bör stärkas i grundlag.

I partimotion 2024/25:3313 av Daniel Helldén m.fl. (MP) yrkande 1 framhålls att skyddet för den akademiska friheten behöver stärkas i grundlag. Motionärerna anför att den akademiska friheten – som bl.a. avser lärosätenas möjligheter att i stor utsträckning själva välja och prioritera forskningsfält – ofta också innefattar en ekonomisk dimension. Att ha en stabil finansiell bas möjliggör bl.a. en självständig uppbyggnad av forskningsprofiler och specialområden.

Lorena Delgado Varas m.fl. (V) begär i kommittémotion 2024/25:3310 yrkande 12 att regeringen bör ge utredningen om stärkt skydd för akademisk frihet i uppdrag att utreda en grundlagsändring för att stärka skyddet för den akademiska friheten. Motionärerna hänvisar till att regeringen har aviserat att en utredning ska tillsättas och att denna även bör utreda en grundlagsändring för att stärka skyddet för akademisk frihet. Det finns ett behov av att utreda ett starkare och bredare skydd av akademisk frihet än dagens formulering i regeringsformen.

Gällande rätt

Sedan 2011 anges i 2 kap 18 § andra stycket regeringsformen att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag.

Bestämmelsen infördes på förslag av den s.k. Grundlagsutredningen. Utredningen gjorde bedömningen att forskningens frihet är av så grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att den borde ges ett uttryckligt skydd i regeringsformen. Regeringen delade utredningens uppfattning att den betydelse som forskningens frihet har i samhället motiverar att den ges ett starkare skydd än vad som följde av den tidigare ordningen. Som utredningen hade framhållit framstod det dock som mindre lämpligt att i grundlag närmare ange hur skyddet för forskningens frihet skulle vara utformat. Bestämmelsen innehåller därför inte några föreskrifter om vad forskningens frihet omfattar. Det ansågs i stället vara en uppgift för riksdagen att i lag bestämma innehållet i skyddet (SOU 2008:125 s. 466, prop. 2009/10:80 s. 192).

En sådan bestämmelse finns i 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434). Enligt denna bestämmelse ska som allmänna principer för forskningen gälla att forskningsproblem får fritt väljas, att forskningsmetoder får fritt utvecklas och att forskningsresultat får fritt publiceras.

Enligt bestämmelsen ska också som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Riksdagen fattade beslut om denna principbestämmelse i april 2021 efter förslag av regeringen i forskningsproposition 2020 (prop. 2020/21:60, bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254). Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2021.

I propositionen angav regeringen att lärosätena behöver arbeta aktivt med hur en principbestämmelse om akademisk frihet ska omsättas i praktiken och att lärosätesledningarna har ett ansvar för att prioritera denna fråga. Även om förslaget var att den aktuella bestämmelsen skulle införas i högskolelagen innebar detta inte, enligt regeringen, att det inte skulle kunna bli aktuellt att i ett senare skede ta in en sådan bestämmelse i regeringsformen, i likhet med den som finns för forskningens frihet. Regeringen anförde att det finns starka argument för att den akademiska friheten är så betydelsefull att en bestämmelse om denna frihet på grundlagsnivå kan vara motiverad. Regeringen framhöll dock att ett förslag om grundlagsförändring skulle kräva en omfattande beredningsprocess och enligt regeringen var det angeläget att införa ett lagskydd så snart som möjligt (prop. 2020/21:60 s. 129 f.).

Självbestämmandet för statliga universitet och högskolor ökade genom en lagreform som trädde i kraft den 1 januari 2011. Lagreformen innebar bl.a. att universiteten och högskolorna själva ska få bestämma sin interna organisation, bortsett från styrelse och rektor. Av 2 kap. 5 § högskolelagen framgår att en högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. Av förarbetena framgår att tanken bakom bestämmelsen var att öka kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor genom att skapa en större frihet för lärosätena inom ramen för myndighetsformen. Ett område där det ansågs viktigt med ökad självständighet var möjligheten för universitet och högskolor att utforma sin interna organisation (prop. 2009/10:149 s. 31, bet. 2009/10:UbU23).

Pågående arbete

Universitetskanslersämbetets rapport Akademisk frihet i Sverige

Regeringen beslutade den 19 januari 2023 att ge Universitetskanslersämbetet (UKÄ) i uppdrag att göra fallstudier i syfte att ge en fördjupad förståelse för universitets och högskolors arbete med att främja och värna akademisk frihet i enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 6 § högskolelagen. UKÄ framhåller, med hänvisning till förarbetena, att bestämmelsen inte inkluderar förhållandet mellan staten och lärosätena utan det är relationen mellan lärosäte och individ som regleras. I UKÄ:s kartläggning ligger fokus på lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet inom de rättsliga ramar som finns.

År 2024 redovisade UKÄ resultatet av sitt uppdrag i rapporten Akademisk frihet i Sverige – Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet. I rapporten framhålls att cirka hälften av de tillfrågade lärarna, forskarna och doktoranderna anser att den akademiska friheten vid svenska lärosäten är utmanad. En tredjedel uppger dessutom att deras egen akademiska frihet har utmanats. På frågan om vad de upplever utmanar den akademiska friheten är de mest förekommande svaren sådant som ligger utanför uppdragets omfattning och handlar om politisk påverkan och forskningsfinansiering – inte sällan i kombination, där den politiska styrningen manifesteras genom forskningsfinansieringen, t.ex. genom riktade utlysningar och strategiska satsningar. Den utmaning som flest lärare, forskare och doktorander upplever, och som ligger inom uppdragets omfattning, är homogenitet och likriktning inom akademiska miljöer.

Forskningspropositionen 2024/25

I propositionen Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta (prop. 2024/25:60) anför regeringen att UKÄ:s rapport visar att det finns behov av att stärka arbetet med att främja och värna den akademiska friheten. Regeringen framhåller att konflikter i omvärlden och ett hårdare klimat i den offentliga debatten har ökat polariseringen i samhället. Personer som deltar i det offentliga samtalet och som engagerar sig i samhällsfrågor är särskilt utsatta för hat, hot och trakasserier, inte minst forskare.

I propositionen aviserar regeringen därför att den avser att ge en utredare i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att stärka skyddet av den akademiska friheten för lärare och forskare vid svenska lärosäten.

Regeringen framhåller vidare att lärosätenas självbestämmande när det gäller hur verksamheten ska läggas upp och hur resurser ska användas är en viktig principfråga och en förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning. För regeringen är det viktigt att statens styrning av universitet och högskolor är ändamålsenlig så att den ger lärosätena goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag, dvs. forskning och utbildning av hög kvalitet. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning för att analysera ändamålsenligheten i dagens myndighetsform för statliga universitet och högskolor.

Tidigare riksdagsbehandling

Utbildningsutskottet har tidigare behandlat yrkanden om att stärka skyddet för den akademiska friheten. Våren 2022 behandlade utbildningsutskottet ett motionsyrkande om att begreppet akademisk frihet bör stärkas ytterligare (bet. 2021/22:UbU19).

I sitt ställningstagande påminde utskottet om den ändring i högskolelagen om förstärkt stöd för den akademiska friheten i högskolans verksamhet som riksdagen beslutade om i april 2021. Utskottet anförde vidare att regeringen i samband med förslaget framhöll att ett förstärkt skydd i högskolelagen inte behöver innebära att ett grundlagsskydd inte kan bli aktuellt, men att grundlagsändringar är något som av flera skäl tar lång tid att genomföra. Utskottet ville understryka att högskolans akademiska frihet är av stor betydelse, och det är väsentligt att på olika sätt arbeta för att främja och värna den. Utskottet bedömde att den genomförda lagändringen ger goda förutsättningar för detta. Motionsyrkandet avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser inte skäl att ta initiativ till att låta utreda ett stärkt skydd för den akademiska friheten i grundlag. Utskottet noterar att regeringen i forskningspropositionen 2024/25 har aviserat att den avser att ge en utredare i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att stärka skyddet av den akademiska friheten för lärare och forskare vid svenska lärosäten. Motionsyrkandena avstyrks.

Begränsningar av religiös verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att utreda utländsk finansiering av religiös verksamhet och möjligheten att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet.

Jämför reservation 12 (S) och 13 (SD).

Motionerna

Utländsk finansiering av religiös verksamhet

I kommittémotion 2024/25:3110 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 52 uppmanas regeringen att skyndsamt tillsätta en utredning om utländsk finansiering av trossamfund. Motionärerna framhåller att Myndigheten för stöd till trossamfund fick ett uppdrag av den förra regeringen att göra en förstudie i frågan inför tillsättandet av en kommande utredning. Förstudien redovisades i början av 2023, men regeringen har ännu inte tillsatt någon sådan utredning.

I motion 2024/25:232 av Richard Jomshof (SD) yrkande 1 begärs att frågan om i vilken utsträckning muslimska församlingar och moskéer tar emot

utländska bidrag utreds, men också från vilka länder dessa bidrag kommer samt om dessa är förknippade med någon form av motkrav. I samma motion yrkande 2 begärs även att möjligheten att förbjuda utländsk finansiering för religiösa grupper utreds samt att krav ställs på att muslimska föreningar verksamma i Sverige har en grundläggande positiv syn på det svenska samhället. Motionärerna anför att det inte är någon hemlighet att islamistiska länder finansierar muslimska församlingar och moskéer i Sverige och att sådan finansiering är en medveten strategi för att få inflytande i Sverige.

Även i motion 2024/25:1181 av Christian Carlsson (KD) yrkande 1 begärs att en utredning tillsätts om att förbjuda utländsk finansiering av moskéer och organisationer som kan bidra till radikaliserings, våld eller terror. Motionären anför att utländsk finansiering riskerar att bidra till radikaliserings, våld eller terror.

Möjlighet att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet

I kommittémotion 2024/25:1416 av Alexander Christiansson m.fl. (SD) yrkande 4 anför att regeringen bör utreda möjligheten att stänga ned religiös verksamhet om samfundet i fråga bedöms utgöra ett hot mot svenska medborgare eller rikets säkerhet. Motionärerna anför att Sverige har ett omfattande problem med trossamfund som sprider antisemitism, extremism och konspirationsteorier om den svenska staten.

I en motion 2024/25:189 av Jonas Andersson m.fl. (SD) begärs en utredning om hur kommuner kan ges utökade möjligheter att stoppa uppförandet av byggnader för religiösa sammankomster, som t.ex. moskéer. Motionärerna anför att det visat sig att många moskébyggen har kopplingar till islamism eller diktaturer i den muslimska delen av världen. Det måste vara möjligt att sätta stopp för moskébyggen när det är mycket sannolikt att ett moskébygge uppförs med hjälp av utländsk finansiering eller när det är klarlagt att det finns islamistkopplingar.

Gällande rätt

Regeringsformen

Av 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen följer att religionsfriheten innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfrihet i denna bemärkelse benämns som den positiva religionsfriheten. Religionsfriheten är en absolut frihet, dvs. en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag.

I en kommentar till regeringsformen anför att detta hänger samman med det sätt på vilket friheten har definierats i grundlagstexten: Definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. I den nämnda kommentaren till regeringsformen anför att begränsningar kan göras av de moment i

religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten (Holmberg m.fl., Grundlagarna, Juno, version: 3A, kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen). Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen kan bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten begränsas genom lag.

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras i fråga om religionsfriheten genom vanlig lag (2 kap. 25 § första stycket 1 regeringsformen).

Enligt 2 kap. 1 § 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna frihet definieras som en frihet att sammanluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten får under vissa snävt avgränsade förutsättningar begränsas genom vanlig lag. En begränsning 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. Begränsningen 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. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Föreningsfriheten 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 regeringsformen).

Europakonventionen

Enligt artikel 9 i Europakonventionen har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro (den s.k. inre religionsfriheten) och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer (den s.k. yttre religionsfriheten). Den inre religionsfriheten är absolut och får inte inskränkas.

Friheten att utöva sin religion eller tro, dvs. den yttre religionsfriheten, får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Religionsfriheten i artikel 9 innebär att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till religiösa trosuppfattningar. Artikel 9 skyddar även religiösa organisationers autonomi och inre liv (se bl.a. Hasan och Chaush mot Bulgarien, dom den 26 oktober 2000, stor kammare, punkt 62). Den interna strukturen och regler som styr t.ex. medlemskap och val av ledare ses som ett sätt för organisationen att uttrycka sin trosuppfattning och bevara religiösa

traditioner. Staten måste avhålla sig från godtycklig inblandning i sådana interna frågor.

Av Europakonventionens praxis följer vidare att religionsfriheten enligt artikel 9 inte kräver att en stat tillhandahåller förmåner till trossamfund för religionsutövning. Om en stat likväl väljer att tillhandahålla sådana förmåner måste staten både iaktta ovanstående krav om neutralitet och opartiskhet och se till att alla religiösa samfund ges samma möjlighet att ansöka om ett erkännande för de aktuella förmånerna och tillämpa relevanta kriterier på ett icke-diskriminerande sätt.

Lagen om statsbidrag till trossamfund

Den 1 januari 2025 trädde lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund i kraft (prop. 2023/24:119). Lagen innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag.

Av 3 § framgår att syftet med statsbidraget är att stärka

1. förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet
2. bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige
3. bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Villkoren för att kunna få statsbidrag anges i 4–5 §§. Enligt 4 § får statsbidrag lämnas endast till ett registrerat trossamfund som har minst 2 500 betjänade, dvs. medlemmar eller personer som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av trossamfundet eller en församling inom trossamfundet. Vidare ställs krav på att trossamfundet ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst 5 år och det får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatt i Sverige.

I 5 § finns det s.k. demokrativillkoret som innebär att statsbidrag inte får lämnas till ett trossamfund om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Statsbidraget får dock lämnas om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas bl.a. om trossamfundet har tagit avstånd från

agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

I propositionen framhålls att villkoret om egenfinansiering (enligt 4 §) kan ses som ett skydd för trossamfundets självständighet. Ett trossamfund som tar emot stora bidrag eller gåvor av en organisation eller person kan hamna i beroendeställning till denna (prop. 2023/24:119 s. 47). Regeringen hänvisar till att Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund (SOU 2018:18 s. 269) konstaterade att ett flertal av de bidragsberättigade trossamfunden hade tagit emot ekonomiskt stöd från länder med bristande respekt för grundläggande demokratiska principer och med begränsad religionsfrihet. Det har t.ex. gällt stöd för att köpa eller bygga religiösa byggnader. Stöd från icke-demokratiska länder eller organisationer kan innebära en risk för att trossamfundets självständighet och demokratiska uppbyggnad påverkas, anför det i propositionen. Om oberoendet inskränks kan det också innebära en begränsning av de betjänades möjligheter att fritt utöva sin religion. Om finansiering från icke-demokratiska stater eller andra icke-demokratiska externa aktörer direkt eller indirekt leder till att trossamfundet inte respekterar samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundets agerande kunna angripas genom tillämpning av det demokrativillkor som föreslås (se 5 § i lagen om statsbidrag till trossamfund).

Tidigare rapporter

Rapporter från Försvarshögskolan

Försvarshögskolan fick i juni 2017 i uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra en studie av budskap i salafistiska jihadistmiljöer i Sverige.

I rapporten *Mellan salafism och salafistisk jihadism – Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*, som publicerades i juni 2018, framhålls följande. I flera europeiska länder har det under de senaste tio åren uppmärksamrats att andra länder donerat stora belopp i syfte att stödja muslimska institutioner i Europa. Gemensamt är att graden av transparens i trossamfunds och stiftelsers finansiella verksamhet ofta är mycket låg, vilket medför att kunskapen om hur omfattande detta är och vilka eventuella villkor som donatorer ställer på institutionerna är ytterst begränsad. Även i Sverige saknas kunskap om hur muslimska institutioner finansierar sin verksamhet och vilka villkor som eventuella utländska bidragsgivare ställer på institutionerna som motprestation. Få studier finns på området. Däremot finns det en statlig myndighet i Sverige som bl.a. har till uppgift att fördela statliga bidrag till organisationer. Detta statliga stöd uppgår till drygt 90 miljoner kronor per år. Möjligheten för trossamfund att ta del av dessa statliga bidrag är dock reglerad och kräver ett beslut av regeringen. Utöver dessa statsbidragsberättigade organisationer är övriga hänvisade till alternativa finansieringslösningar.

I april 2022 publicerades rapporten *Salafism och salafistisk jihadism 2.0 – Påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället*. I

rapporten redogörs för ett antal svenska institutioner med olika former av kopplingar till salafistiska miljöer som mellan 2002 och 2018 erhöll finansiellt stöd från finansiärer baserade i Qatar. I rapporten framhålls att ett sådant finansiellt stöd kan innebära att utländska aktörer med ambitioner och intressen att sprida en strikt konservativ tolkning av islam får någon grad av inflytande avseende den svenska organisationens grundläggande förutsättningar och inriktningen av dess verksamhet. I rapporten framhålls vidare att eftersom studien har begränsats till konkreta uppgifter om finansiellt stöd från aktörer i Qatar kan ingen bedömning göras av hur vanligt förekommande denna form av utländskt stöd är till aktörer med koppling till den radikal-salafistiska miljön i Sverige. Det har dock framgått att vissa av de aktörer som ansökt om finansiering från Qatar även har ansökt om finansiering från andra källor. Detta i kombination med att Eid Charity och Qatar Charity har motsvarigheter i både Saudiarabien, Kuwait, Förenade Arabemiraten och Turkiet som finansierar religiöst inriktad verksamhet i Europa medför sannolikt att förekomsten och effekterna av utländskt inflytande i Sverige är betydande.

Pågående arbete

Förstudie från Myndigheten för stöd till trossamfund

Den 28 juli 2022 gav regeringen Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) i uppdrag att göra en förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund (Ku2022/01337). Av regeringens beslut framgick att den utredning som den avser att tillsätta syftar till att undersöka om utländsk finansiering av trossamfund bidrar till våldsbejakande extremism eller till att öka segregationen i samhället. I uppdraget anges att SST skulle kartlägga förekomsten av utländsk finansiering av verksamheten hos de trossamfund som i dag är berättigade till statsbidrag. SST skulle också analysera vilka frågor inom ramen för myndighetens ansvarsområde som bör omfattas av en kommande utredning. SST redovisade sitt uppdrag den 15 januari 2023 (S2023/00198).

SST anlidade två forskare vid Centrum för civilsamhällesforskning vid Marie Cederschiöld högskola för att kartlägga förekomsten av utländsk finansiering hos statsbidragsberättigade trossamfund. I rapporten En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund redovisas resultatet av förstudien. För att ta reda på om och i vilken utsträckning trossamfund i det svenska samhället får del av utländsk finansiering studerade forskarna årsredovisningar och ansökningsblanketter för organisationsbidrag från trossamfundens församlingar samt intervjuade företrädare för trossamfund.

Närmare 300 årsredovisningar för församlingar i 32 olika trossamfund under tre år (2002, 2008 och 2012) studerades. Församlingar inom Islamiska riksorganisationer utgjorde den enskilt största gruppen församlingar vars årsredovisningar granskades, men eftersom Islamiska riksorganisationer

inbegriper det största antalet församlingar granskades endast årsredovisningar från drygt en fjärdedel av församlingarna i denna grupp. Årsredovisningar från nästan 40 procent av alla församlingar inom ortodoxa och österländska kyrkor granskades och den gruppen utgjorde den näst största gruppen. Även årsredovisningar från två mindre grupper granskades, nämligen Lutherska kyrkor och övriga trossamfund.

Enligt rapporten visade denna del av studien att det endast är i undantagsfall som årsredovisningarna kan bekräfta utländsk finansiering, men att det kan förekomma i viss utsträckning. Den utländska finansiering som kan bekräftas genom granskningen motsvarar inte stora belopp. Andelen av utländsk finansiering i förhållande till församlingens totala intäkter ligger mellan 17 och 27 procent, men är de någorlunda jämnt fördelade rör det sig inte om mer än drygt 200 000 kronor per år och församling. Ser man till den potentiella utländska finansieringen är beloppen större eftersom det rör sig om fler församlingar. Sammanfattningsvis bekräftade årsredovisningarna att det finns församlingar som har intäkter som kommer av utländsk finansiering. Under de tre undersökta åren gällde detta dock endast sammanlagt sex församlingar. Samtidigt framhålls det i rapporten att en stor del av de dokument som församlingarna är ålagda att skicka in till SST är av så dålig kvalitet att de inte ger någon information om eventuell utländsk finansiering.

För intervjustudien gjordes ett urval av tio trossamfund. Kriterierna för urvalet var bl.a. att det skulle täcka olika typer av trossamfund. Bland trossamfunden fanns olika konfessioner representerade och bland de intervjuade personerna fanns förtroendevalda, religiösa ledare och administrativ personal.

När det gäller resultatet av intervjustudien framhålls i rapporten att alla intervjupersoner, med ett undantag, svarade att deras trossamfund tar emot utländsk finansiering. Inte endast trossamfund som etablerats i det svenska samhället genom migration tar emot utländsk finansiering utan även frikyrkor som har en lång historia i det svenska samhället tar emot utländsk finansiering. Skälet till att trossamfunden får bidrag eller gåvor från utländska givare är att de alla ingår i transnationella nätverk som inom sig fördelar resurser och att systerkyrkor eller församlingar i andra länder bidrar finansiellt. Det kan röra sig om resurser för att bedriva verksamhet, bidra med en viss del av lön till anställda, bygga eller köpa in byggnader eller etablera nya församlingar. Ett av trossamfunden fick bidrag från en annan stat, men för de övriga var det resurser som kom till trossamfundet genom att avgifter eller donationer fördelades mellan olika länder men inom en och samma religion eller konfession.

På församlingsnivå verkar utländsk finansiering snarare vara ett undantag än en regel. Forskarna kunde visa att sådan finansiering förekommer men förekomsten och omfattningen av utländska bidrag till församlingar är okänd.

Företrädare för trossamfunden understryker i intervjuerna att den finansiering som kommer till trossamfunden från utländska givare är offentlig eftersom den redovisas i årsredovisningarna och har debatterats medialt. De menar därför att det inte är kontroversiellt att ta emot bidrag från utlandet

eftersom det sker öppet med samhällets insyn. Trossamfundens företrädare ställer sig positiva till att ta emot bidrag från utlandet, om de inte är villkorade.

Den andra delen av uppdraget har SST genomfört genom kunskapsinhämtande seminarier med andra myndigheter, forskare och ett urval av statsbidragsberättigade trossamfund. SST framhåller att en utredning måste ställa sig frågande till tillämpbarheten av ett förbud mot utländsk finansiering eftersom det saknas allmänt vedertagna definitioner av islamism och extremism. Det kan inte uteslutas att ett sådant kriterium skulle kunna innebära att ett trossamfund som bedöms vara statsbidragsberättigat samtidigt kan bedömas vara ”extremistiskt” eller ”islamistiskt” och därför inte ha rätt att ta emot utländsk finansiering. Eventuella förbud mot utländsk finansiering bör därför utformas på ett sätt som korrelerar med demokrativillkoret för statsbidrag till trossamfund. Av detta skäl kommer även Europakonventionens reglering av religionsfrihet att behöva beaktas i utredningen.

SST framhåller vidare att en samlad bedömning är att alla parter bedömer att frågan om utländsk finansiering är värd att utreda men kräver en tydligare förståelse för trossamfundens villkor och samhälleliga kontext. Det är viktigt att utredningsuppdraget genomförs med en medvetenhet om att religiösa rörelser i de flesta fall är mycket gamla globala rörelser med en äldre historia än den moderna nationalstaten. Ökad kontroll och insyn kan vara en möjlig väg till att skapa legitimitet, men forskare, myndighetsföreträdare och representanter för trossamfundet varnar också för att ett kontrollsamhälle kan leda till oönskade konsekvenser och att man underminerar religionsfriheten. Ett sådant förfarande riskerar att skapa misstro mellan staten och trossamfundet.

Sammanfattningsvis visar utredningen på att utländsk finansiering kan påvisas, men att omfattningen och betydelsen förefaller ringa. En fördjupad utredning kan bidra till att trossamfundens verksamhet ges större legitimitet, men också innebära att staten undergräver förtroendet från civilsamhället. SST har identifierat fyra specifika teoretiska och metodologiska problemområden som en kommande utredning bör beakta. Sammantaget pekar både förstudien och seminarierna på att förekomsten av utländsk finansiering i många fall inte behöver ses som problematisk, och att en kommande utredning därför är behjälpt av att omfattas av en tydlig problembeskrivning.

Utredning om granskning av stöd till civilsamhället m.m.

Regeringen beslutade i oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfundet (dir. 2020:113). I november 2020 fick utredaren även i uppdrag att analysera och ta ställning till inrättande av en stödfunktion som ska kunna bistå myndigheter vid en fördjupad granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet (dir. 2020:117).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället, överlämnade i augusti 2021 delbetänkandet Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet (SOU 2021:66). Betänkandet låg bl.a. till grund för en ny lag om personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till civilsamhället.

I december 2021 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande Rätt mottagare – Granskning och integritet (SOU 2021:99). I slutbetänkandet föreslog utredaren att en central stödfunktion skulle inrättas vid Center mot våldsbejakande extremism (CVE). Stödfunktionen ska bistå beslutsorgan med fördjupade granskningar av hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.

Den 14 mars 2024 gav regeringen CVE i uppdrag att inrätta en stödfunktion vars syfte är att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer (Ju2024/00674).

Interpellationsdebatt

Den 8 mars 2024 besvarade socialminister Jakob Forssmed en interpellation (ip. 2023/24:500) om han ser ett behov av att kunna agera mot moskéer som riskerar att skada samhället och om han avser att agera för att möjliggöra för Sverige att stänga moskéer. Socialministern anförde bl.a. följande (anf. 80):

Ett starkt föreningsliv är en central grundbult i den svenska demokratin. Samtidigt är det angeläget att organisationer som på olika sätt sprider extremistiska budskap eller agerar i strid mot grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen inte ska få statligt stöd. Detta gäller oavsett om det handlar om trossamfund eller andra civilsamhällesorganisationer.

För regeringen är det viktigt att det införs moderna och rättssäkra villkor för statliga bidrag, som möjliggör att myndigheter som prövar frågor om statligt stöd kan neka eller dra tillbaka bidrag till organisationer som bedriver verksamhet som riskerar att skada samhället. Det är regeringens ambition att kunna återkomma till riksdagen med förslag i denna riktning.

De brottsbekämpande myndigheterna kan redan i nuläget ingripa mot personer som är verksamma inom organisationer och som använder dessa i brottsligt syfte. Det kriminaliserade området har byggts ut, bland annat genom det nyligen införda brottet deltagande i en terroristorganisation som straffbelägger att delta i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Regeringen har dessutom nyligen presenterat en ny nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism för att ge en långsiktig inriktning för arbetet lokalt, nationellt och internationellt.

En annan viktig fråga är de förslag som Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället (Ku 2020:02) lämnade i sitt slutbetänkande Rätt mottagare – Granskning och integritet (SOU 2021:99). Utredningen föreslår att det ska inrättas en stödfunktion som i vissa fall kan bistå myndigheter med fördjupade granskningar av verksamheter som ansöker om eller tar del av offentliga medel. Enligt förslaget ska en sådan fördjupad granskning genomföras om det i ett ärende finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller

andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger skäl att vidta särskilda åtgärder. Denna fråga bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Slutligen vill jag nämna att regeringen avser att tillsätta en utredning som bland annat ska se över förbud mot utländsk finansiering av bland annat trossamfund med kopplingar till islamism och extremism.

Skriftligt frågesvar

Den 17 april 2024 besvarade socialminister Jakob Forssmed en skriftlig fråga (fr. 2023/24:790) om han avser att vidta några åtgärder om uppförande av moskéer i Sverige. I sitt svar anförde ministern följande:

Regeringen är tydlig, vi har en grundlagsskyddad religionsfrihet som innebär att var och en har rätt att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Denna frihet är absolut och gäller lika för alla religiösa inriktningar, därmed även för muslimer. Samtidigt är regeringen tydlig att extremism ska bekämpas.

I Tidöavtalet anges att en utredning ska tillsättas som ska se över förbud mot utländsk finansiering av bland annat trossamfund som har kopplingar till islamism och extremism. Det pågår för närvarande arbete på Regeringskansliet med att ta fram direktiv till en sådan utredning.

Utöver detta har regeringen nyligen beslutat propositionen Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor (prop. 2023/24:119), som ställer tydliga och skärpta krav på de trossamfund som vill få del av statliga bidrag. I propositionen förtydligas bl.a. att försvar av terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism bör anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Detta gäller även ageranden som sker utanför Sveriges gränser, t.ex. om en stödsökande organisation uttalar stöd för en odemokratisk regim, en terrorgrupp eller en stridande part som begår handlingar i terrorismsyfte i en konflikt.

Regeringen förväntar sig att de demokrativillkor som föreslås för den statliga bidragsgivningen kommer att vara normerande även för kommuners och regioners bidragsgivning. Om det visar sig att så inte blir fallet, kan det bli aktuellt för regeringen att återkomma i frågan.

Tidigare riksdagsbehandling

Utländsk finansiering av religiös verksamhet m.m.

Riksdagen har på förslag av konstitutionsutskottet gjort två tillkännagivanden som rör stöd från staten och kommunerna i Sverige. Våren 2016 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att det bör utvecklas metoder och redskap för kommuner för att identifiera samfund och organisationer som inte bör få stöd från det allmänna om de inte lever upp till grundläggande demokrativärderingar (bet. 2015/16:KU4 punkt 5). Tillkännagivandet är enligt regeringen inte slutbehandlat (skr. 2024/25:75 s. 397 f.).

Våren 2017 föreslog utskottet ett tillkännagivande om att regeringen ska utarbeta en strategi för att säkerställa att verksamheter eller åtgärder som riskerar att stödja radikaliserings, våldsbejakande extremism eller terrorism inte tilldelas statliga eller kommunala medel (bet. 2016/17:KU23 punkt 5). Tillkännagivandet är enligt regeringen inte slutbehandlat (prop. 2023/24:119 och skr. 2024/25:75 s. 400 f.).

Våren 2018 såg utskottet inte skäl att föreslå något tillkännagivande om att utreda hur många svenska trossamfund som tar emot utländska bidrag samt vilka belopp, ändamål och villkor som förekommer (bet. 2017/18:KU34). Ett motionsyrkande om detta avstyrktes.

Utskottet vidhöll sitt ställningstagande våren 2019 och avstyrkte motionsyrkanden om kartläggning och förbud mot utländsk finansiering av svenska trossamfund (bet. 2018/19:KU27). Även våren 2021 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2020/21:KU23). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Våren 2022 riktade riksdagen på förslag av utskottet ett tillkännagivande till regeringen om en utredning om utländsk finansiering av religiös verksamhet i Sverige (bet. 2021/22:KU29 punkt 24). Utskottet noterade i sitt ställningstagande att det förekommer uppgifter om att utländska aktörer genom direkt eller indirekt finansiering försöker påverka religiösa verksamheter i Sverige, vilket befaras kunna leda till ökad radikaliserings. Kunskapen om hur omfattande den utländska finansieringen av religiösa samfund i Sverige är och vilka eventuella villkor som utländska bidragsgivare ställer på de mottagande samfunden är dock begränsad. Utskottet noterade vidare att flera länder i Europa under de senaste åren har infört krav på redovisning av inkomna bidrag och vissa länder har också infört restriktioner eller förbud mot utländsk finansiering av religiösa institutioner. Enligt utskottets mening borde en utredning få i uppdrag att överväga möjliga åtgärder för att förhindra sådan utländsk finansiering av religiös verksamhet i Sverige som syftar till att sprida extremism och icke-demokratiska budskap. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet anfört och tillkännage detta för regeringen. Utskottet tillstyrkte därmed delvis motionsyrkandena. Av regeringens skrivelse 2024/25:75 (s. 231) framgår att frågan om direktiv till en utredning bereds inom Regeringskansliet. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

Under våren 2023 behandlade utskottet ett motionsyrkande om utländsk finansiering av religiös verksamhet (bet. 2022/23:KU26). Utskottet konstaterade att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram direktiv till en utredning om utländsk finansiering av religiös verksamhet i Sverige. Mot denna bakgrund fann inte utskottet skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandet. Det avstyrktes därmed.

Våren 2024 behandlade kulturutskottet ett motionsyrkande om att tillsätta en utredning som ska se över förbud mot utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer på civilsamhällets område med kopplingar till islamism och extremism. Yrkandet behandlades i samband med att utskottet i betänkande 2023/24:KrU7 behandlade proposition 2023/24:119 Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor. Kulturutskottet avstyrkte yrkandet med hänvisning till att det pågår ett arbete med att ta fram direktiv till en utredning om förbud mot utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer på civilsamhällets område med kopplingar till islamism och extremism.

Förbud mot samfund

Våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om förbud mot samfund som stöder brott och terror (bet. 2018/19:KU27). Utskottet konstaterade att förenings- och religionsfriheterna är skyddade genom bestämmelser i regeringsformen och Europakonventionen och att eventuella straffbara gärningar som begås inom ramen för en föreningsverksamhet inte omfattas av detta skydd utan kan leda till straff. Motionsyrkandet avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att Myndigheten för stöd till trossamfund har haft i uppdrag att genomföra en förstudie inför en utredning om utländsk finansiering av religiös verksamhet och att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram ett direktiv till en sådan utredning. Mot denna bakgrund finner utskottet inte skäl att vidta någon åtgärd. Motionsyrkandena avstyrks.

Utskottet är inte berett att ta något initiativ med anledning av motionsyrkandena om att stänga ned religiös verksamhet eller stoppa uppförandet av moskéer. Yrkandena avstyrks.

Begränsningar av yttrande- och demonstrationsfrihet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om att utreda begränsningar av utländska medborgares rätt att demonstrera och att se över bestämmelserna om ordning och säkerhet i yttrandefrihetssammanhang.

Motionerna

I motion 2024/25:473 av Josef Fransson (SD) begärs att regeringen ska utreda en begränsning av rätten att demonstrera för andra än svenska medborgare. Motionären hänvisar till att en utredning om allmänna sammankomster och rikets säkerhet föreslagit att man ska kunna inskränka yttrandefriheten genom att polisen ska få vägra tillstånd till allmänna sammankomster med hänvisning till rikets säkerhet. Motionären menar att det kan vara rimligt att begränsa utländska medborgares yttrandefrihet och rätt att demonstrera om det handlar om rikets säkerhet eller om man motverkar svenska intressen.

I motion 2024/25:3210 av Staffan Eklöf (SD) begärs en utredning av bestämmelserna om ordning och säkerhet i yttrandefrihetssammanhang. Motionären framhåller bl.a. att beslut om begränsningar av yttrandefriheten ofta hänvisar till att begränsningen är nödvändig med hänsyn till den allmänna ordningen eller säkerheten. Det finns exempel som visar på att bestämmelsen tillämpas redan vid måttliga säkerhetshot. Det finns också en risk att de som vill tysta det fria ordet använder sig av bestämmelserna. Bland annat har

demonstrationer fått flyttas eller ställas in eftersom motdemonstrationer har ordnats på samma ställe eller i närheten.

Gällande rätt

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihet. Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med mötesfrihet avses frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Yttrandefriheten får bl.a. begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet och om särskilt viktiga skäl föranleder det. Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farosot (2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen).

En begränsning i dessa friheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Av 2 kap. 25 § regeringsformen framgår att för andra än svenska medborgare, dvs. utländska medborgare, får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. yttrandefriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten. För lagstiftning enligt denna bestämmelse gäller inte den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen och de särskilda begränsningsändamålen i 23 och 24 §§, vilket innebär att dessa friheter får begränsas för andra ändamål än vad som anges i dessa bestämmelser samt att kravet på proportionalitet och det särskilda skyddet för den fria åsiktsbildningen i princip inte gäller.

I ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna (se nedan). Det krävs tillstånd från Polismyndigheten för att anordna en allmän sammankomst på offentlig plats. Under vissa omständigheter som tar sikte på ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller trafiken kan en sammankomst vägras.

Trots möjligheten i regeringsformen att begränsa mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet saknas, med ett undantag, bestämmelser i svensk lag som innebär sådana begränsningar. Undantaget finns i 2 kap. 15 § ordningslagen och innehåller bl.a. ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att allmänna sammankomster eller

offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara.

Europakonventionen

Europakonventionen och tilläggsprotokollen till konventionen innehåller en relativt detaljerad fri- och rättighetskatalog. Konventionsstaterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion dessa fri- och rättigheter (artikel 1). Förpliktelsen är alltså inte begränsad till statens egna medborgare.

Enligt artikel 10 i konventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn bl.a. till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten.

Mötesfriheten eller, som det står i konventionen, friheten att delta i fredliga sammankomster, regleras i artikel 11 i Europakonventionen tillsammans med föreningsfriheten. Enligt artikeln har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn bl.a. till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten.

Enligt artikel 14 ska åtnjutandet av konventionsskyddet säkerställas utan diskriminering ”på någon grund”, såsom nationellt ursprung. Artikel 14 kompletterar de andra materiella bestämmelserna och har bara verkan i förhållande till åtnjutandet av de fri- och rättigheter som skyddas av dessa bestämmelser.

Enligt artikel 15 i Europakonventionen får en stat under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens vidta åtgärder som avviker från bl.a. de skyldigheter som konventionen innebär avseende yttrande- och mötesfriheterna i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav (s.k. derogation).

Ordningslagen

Ordningslagens bestämmelser omfattar, till skillnad från regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheterna, endast sådana sammankomster som är allmänna enligt definitionen i 2 kap. 1 § ordningslagen. Enligt första stycket avses med allmän sammankomst

1. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet
2. föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning
3. sammankomster som hålls för religionsutövning
4. teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk
5. andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

Enligt andra stycket gäller dessutom ett allmänhetsrekvisit enligt vilket en sammankomst ska anses som allmän endast om den anordnas för allmänheten eller allmänheten har tillträde till den eller sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Det krävs, som nämnts, tillstånd från Polismyndigheten för att anordna en allmän sammankomst på offentlig plats (2 kap. 4 §). Polismyndigheten kan vägra tillstånd till en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (2 kap. 10 §).

Pågående arbete

Utredning om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster

Regeringen beslutade i augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster (dir. 2023:123). Utredningen överlämnade betänkandet *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet* (SOU 2024:52) i juli 2024.

Utredningen bedömer att regeringsformens bestämmelser om förutsättningarna för begränsningar i yttrandefriheten och mötes- och demonstrationsfriheterna ger ett visst, om än begränsat, utrymme för att tillföra ordningslagen bestämmelser som ger en möjlighet att vägra tillstånd till, upplösa och ställa in allmänna sammankomster med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Utredningen gör vidare bedömningen att en generell begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna som träffar endast andra än svenska medborgare många gånger inte skulle gå att tillämpa i förhållande till unionsmedborgare. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen gör också att det kan ifrågasättas om en sådan reglering skulle kunna tillämpas generellt i förhållande till andra utlänningar än unionsmedborgare.

Utredningen föreslår en ordning som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna för sådana utlänningar som efter en individuell bedömning har konstaterats utgöra en fara för Sveriges säkerhet eller för allmän säkerhet. Förslaget innebär att en utlänning inte ska få anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har utvisats enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller utvisats, avvisats eller i övrigt meddelats en rättsföljd inom ramen för ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (2005:716). Utredningen redovisar även ett minimalalternativ som innebär att enbart låta de utlänningar omfattas av begränsningar som har meddelats ett utvisningsbeslut med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Tillstånd till en allmän sammankomst ska vägras om sökanden är en utlänning som omfattas av förbudet och en polisman ska kunna ingripa mot den som bryter mot förbudet. Det ska vidare vara straffbart att anordna en allmän sammankomst i strid med förbudet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Förslaget har varit ute på remiss och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionerna om att utreda begränsningar av utländska medborgares rätt att demonstrera eller att se över bestämmelserna om ordning och säkerhet i yttrandefrihetssammanhang. Motionerna avstyrks.

Institutet för mänskliga rättigheter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att lägga ned Institutet för mänskliga rättigheter.

Jämför reservation 14 (SD).

Motionen

I kommittémotion 2024/25:1380 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att lägga ned Institutet för mänskliga rättigheter. Motionärerna anför att mänskliga rättigheter stärks och bevaras bäst genom annan befintlig myndighetsstruktur, t.ex. JO.

Bakgrund

I oktober 2016 beslutade regeringen skrivelsen Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29). I skrivelsen gjorde regeringen bedömningen att en institution för mänskliga rättigheter

(IMR) enligt de s.k. Parisprinciperna borde inrättas i Sverige och att riksdagen borde vara huvudman för en sådan institution. Regeringen ansåg att vikten av att tillförsäkra institutionen största möjliga grad av oberoende innebar att institutionen borde ha riksdagen som huvudman. Regeringen ansåg att den typ av granskande arbete som Parisprinciperna föreskriver till sin karaktär ligger betydligt närmare myndigheterna inom riksdagens kontrollmakt, dvs. Riksrevisionen och JO.

I januari 2017 beslutade konstitutionsutskottet att ge en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det skulle vara lämpligt att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter skulle bli en del av Riksdagens ombudsmän (JO) och på vilket sätt det skulle ordnas organisatoriskt. Den 13 juni 2017 överlämnade utredaren rapporten JO som IMR? Utredning som led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter till konstitutionsutskottet.

När det gäller frågan om JO skulle kunna fungera som IMR anförde utredaren bl.a. att JO sakligt sett fyller funktionen att rättsligt bevaka enskildas rättigheter, men inte fungerar som allmän MR-företrädare och inte heller som övervakare av internationella konventioners efterlevnad annat än i den mån dessa införlivats med eller tolkningsvis kan göras förenliga med svensk rätt. Till detta kommer att JO inte har vissa av de uppgifter som en IMR enligt Parisprinciperna bör sysselsätta sig med. Det gäller utbildning, forskning, allmän information och samarbete med FN:s organ för mänskliga rättigheter. Andra uppgifter fullgörs däremot. När det gäller att ta emot klagomål går JO:s uppgifter och befogenheter långt utöver Parisprinciperna och uppfyller med råge principernas tentativt beskrivna klagomålsfunktion. Även när det gäller remissyttranden och möjligheten att lämna förslag till lagstiftaren har JO funktioner av det slag som principerna anger, dock med reservationen att JO inte kan binda sig vid ett annat rättighetsperspektiv än det som kan förankras i gällande rätt. Slutsatsen var att om JO skulle anvisas uppgiften som svensk IMR skulle det krävas lagändringar som innefattade tillägg till uppdraget. Utredaren anförde vidare att konstitutionellt sett är behovet av oberoende ett svagt argument för att ge riksdagen i uppgift att administrera en myndighet, eftersom en verksamhets oberoende ställning eller i vart fall relativa självständighet kan säkerställas på andra sätt.

Vid behandlingen av regeringens skrivelse och utredningen anförde konstitutionsutskottet att övervägande skäl talar för att en institution för mänskliga rättigheter inte ska inrättas som en ny myndighet under riksdagen eller knytas till JO (bet. 2017/18:KU6). Huvudprincipen när det gäller myndigheter i Sverige är att de lyder under regeringen, som enligt regeringsformen styr riket. När det gäller JO ville utskottet understryka JO:s centrala roll i kontrollmakten. Utskottet ville inte förorda åtgärder som riskerar att försvåra för JO att fungera i sin nuvarande och historiskt viktiga roll. Det fanns således skäl för att inte föreslå att en institution för mänskliga rättigheter inrättas vid JO eller som en särskild myndighet under riksdagen. Utskottet hade under beredningen av ärendet funnit att inte tillräckliga överväganden

hade gjorts beträffande andra alternativ. Frågan om en institution för mänskliga rättigheter borde således utredas vidare med utgångspunkten att den inte bör placeras under riksdagen. Utskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att skyndsamt på nytt låta utreda frågan om en institution för mänskliga rättigheter i Sverige (bet. 2017/18:KU6 punkt 2). Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:98).

Den 5 mars 2018 fick en utredare i uppdrag av Regeringskansliet att biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda hur en nationell institution för mänskliga rättigheter kan inrättas (Ku 2018:A). I oktober 2018 färdigställdes departementspromemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4).

Enligt uppdraget skulle utredaren utreda och föreslå placering av MR-institutionen vid en redan befintlig institution. Utredaren kom emellertid fram till att en sådan placering varken skulle vara lämplig eller förenlig med Parisprinciperna. En sådan lösning skulle inte kunna garantera institutionens oberoende, och skulle kunna skada förtroendet för såväl institutionen som för den befintliga myndigheten. Utredaren föreslog därför att Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter skulle inrättas som en ny myndighet under regeringen.

I mars 2021 lämnade regeringen proposition 2020/21:143 Institutet för mänskliga rättigheter till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen att det skulle inrättas en ny myndighet, Institutet för mänskliga rättigheter. Konstitutionsutskottet ställde sig i huvudsak bakom regeringens förslag (bet. 2020/21:KU33). Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2020/21:356).

Gällande rätt m.m.

Den 1 januari 2022 inrättades Institutet för mänskliga rättigheter. Enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter ska institutet främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i

1. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen
2. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
4. andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Institutets uppgifter är att följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas i Sverige. Institutet ska lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna, ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete. Institutet ska även främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna. Institutet får föreslå för regeringen att

Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas inom området mänskliga rättigheter. Institutet ska inte pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Senast den 1 april varje år ska institutet lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet och sina iakttagelser av utvecklingen inom området mänskliga rättigheter under det närmast föregående kalenderåret. I propositionen framhöll regeringen att en sådan årlig rapport kommer att ge en värdefull beskrivning av hur institutet bedömer utvecklingen inom området mänskliga rättigheter och även en inblick i institutets verksamhet. Regeringen ansåg att institutet självt bör bestämma det närmare innehållet i och utformningen av rapporten (prop. 2020/21:143 s. 32).

I årsrapporten 2023 lyfte institutet fram flera samhällsutmaningar som påverkar förutsättningarna för mänskliga rättigheter, internationellt och i Sverige, och som påverkar människors möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda även i Sverige. Årsrapporten beskrev också arbetet med att bygga upp en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter från grunden.

Årsrapporten 2024 innehåller en presentation av institutets iakttagelser av utvecklingen i Sverige under 2023, där det finns positiva inslag men även oroande tecken på en negativ utveckling. Vidare innehåller rapporten information om lagändringar, domar och beslut som kan påverka människors möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Rapporten innehåller även ett antal rekommendationer till regering och riksdag som institutet anser skulle främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Pågående arbete

Utredningen om en översyn av mindre myndigheter

Regeringen beslutade i september 2023 att en särskild utredare skulle analysera de mindre myndigheternas verksamhet, uppgifter och organisering (dir. 2023:132). I januari 2025 överlämnade Utredningen om en översyn av mindre myndigheter sitt betänkande En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13).

I sitt betänkande anför utredningen att Institutet för mänskliga rättigheter har ett brett mandat och ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Utredningen anför vidare att i och med att området mänskliga rättigheter är så omfattande och inkluderar ett flertal olika områden är det naturligt att flera andra myndigheter, t.ex. Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för tillgängliga medier, har näraliggande uppgifter inom sina respektive uppdrag och ansvarsområden. Utredningen konstaterar dock att det inte finns någon annan myndighet som har samma breda uppdrag som Institutet för mänskliga rättigheter inom området. Sammanfattningsvis bedöms institutets uppgifter och verksamhet vara motiverade statliga åtaganden. Det finns flera andra myndigheter som i delar bedriver näraliggande verksamhet. Mot bakgrund av att institutet

inrättades relativt nyligen och har en unik roll valde utredningen att undanta myndigheten från fortsatt analys.

Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av motionsyrkandet om att lägga ned Institutet för mänskliga rättigheter. Yrkandet avstyrks.

Reservationer

1. Diskrimineringskyddet, punkt 4 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2024/25:1375 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 3 och 4 samt

2024/25:1379 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 och
avslår motionerna

2024/25:804 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2 och

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.3.

Ställningstagande

I Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs ett förbud mot diskriminering på grund av politisk åskådning. Det skyddet är emellertid endast tillämpligt i samband med åtnjutandet av en konventionsrättighet. Ett allmänt förbud mot diskriminering finns i det tolfte tilläggsprotokollet som Sverige dock inte har ratificerat. Därför saknas det i dag ett adekvat skydd mot diskriminering på grund av politisk åskådning i svensk rätt. Enligt vår mening måste det utredas hur ett generellt skydd mot diskriminering på grund av politisk åskådning kan införas i regeringsformen. I samband med en sådan förändring bör ett tillägg i regeringsformen göras med innebörden att ingen får särbehandlas eller diskrimineras på grund av att han eller hon betraktas som svensk. Enligt vår mening måste det vidare införas ett tydligt förbud i regeringsformen mot otillbörlig särbehandling av en person på grund av politisk uppfattning vid anställningar inom offentlig, kommunal eller regional verksamhet.

2. Diskrimineringskyddet, punkt 4 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.3,
bifaller delvis motion

2024/25:804 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2 och
avslår motionerna

2024/25:1375 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 3 och 4 samt

2024/25:1379 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Diskrimineringsförbudet är en naturlig följd av principen om alla människors lika värde. Vi ser dock i allt större utsträckning exempel på hur denna princip undermineras och motarbetas när reaktionära och populistiska krafter växer i styrka. Det är därför viktigt att vi gör allt vi kan för att skydda de grupper i samhället som är mest utsatta och som riskerar allra mest om skyddet för deras rättigheter skulle försämrats. En utökning av det konstitutionella diskrimineringsförbudet skulle kunna stå som en garant för att det skydd som ett robust diskrimineringsförbud utgör inte monteras ned. Enligt min mening bör regeringsformens diskrimineringsförbud utökas för att motsvara samtliga diskrimineringsgrunder som anges i diskrimineringslagen. Det innebär att könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning och ålder skulle innefattas i grundlagsskyddet.

3. Diskrimineringskyddet, punkt 4 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:804 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP) yrkande 2,
bifaller delvis motion

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.3 och
avslår motionerna

2024/25:1375 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 3 och 4 samt

2024/25:1379 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt min mening bör tillägg göras i 2 kap. 12 § regeringsformen för att inkludera könsidentitet och uttryck i bestämmelsen. Syftet med tilläggen är att

tydliggöra att lagar eller föreskrifter inte får missgynna transpersoner, vilket är angeläget eftersom transpersoners rättigheter allt oftare ifrågasätts i den offentliga debatten. Kampen för rättigheter är inte över för att en strid är vunnen och en lag är klubbad. Utvecklingen i Sverige och exemplen från Europa visar att vi inte bara kan arbeta för nästa reform, utan att rättigheter som redan finns behöver ett starkare skydd. Att stärka skyddet för en utsatt minoritet i Sverige är en angelägen uppgift för politiken.

4. Juridiskt kön, punkt 5 (V, C)

av Jessica Wetterling (V) och Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 9 och

2024/25:2951 av Martina Johansson m.fl. (C) yrkande 44 och

bifaller delvis motion

2024/25:264 av Daniel Vencu Velasquez Castro (S).

Ställningstagande

Det finns människor som varken identifierar sig som man eller kvinna eller som upplever att könstillhörigheten varierar. Alla människor har rätt att få sin könsidentitet erkänd. Det finns all anledning att ta denna för enskilda personer mycket viktiga identitetsfråga på stort allvar. Frågan om att införa ett tredje juridiskt kön måste därför utredas. I dag indikerar den tredje siffran i de fyra sista siffrorna i ett svenskt personnummer endast om en person är man eller kvinna. Detta möjliggör statistiska analyser och forskning utifrån ett genusperspektiv. Vi vill därför utreda förutsättningarna att införa ett tredje juridiskt kön utan att försämra möjligheterna att kunna göra statistiska analyser utifrån ett genusperspektiv. En sådan förändring skulle också innebära att det blir möjligt att ange rätt könsbeteckning i id-handlingar.

5. Förbud mot slöja, punkt 6 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2024/25:1413 av Sara Gille m.fl. (SD) yrkandena 11–13,

2024/25:1444 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 8,

2024/25:1448 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 7 och

2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3 samt
bifaller delvis motionerna

2024/25:233 av Richard Jomshof (SD),

2024/25:237 av Richard Jomshof (SD),

2024/25:2112 av Ellen Juntti och Lars Beckman (båda M) och

2024/25:2526 av Alexandra Anstrell m.fl. (M).

Ställningstagande

Enligt vår mening strider beslötning av barn och unga mot grundläggande värderingar i det svenska samhället där jämställdhet och principen om allas lika värde är centralt. För- och grundskolan får aldrig bidra till att upprätthålla segregering och hedersrelaterade strukturer. Därför bör man inte tillåta slöja på barn eller unga i för- och grundskolan. Inte heller personal bör tillåtas att bära slöja. Det är av yttersta vikt att vi försvarar våra demokratiska, kulturella och sekulära värderingar för att förhindra att människor leds in i extremism. Regeringen bör därför återkomma med förslag om slöjförbud i för- och grundskolan. Vi föreslår också att det införs ett förbud mot att bära heltäckande religiös klädsel på offentliga platser samt förbud mot tvång att använda heltäckande slöja.

6. Böneutrop och frihet från religion, punkt 7 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2024/25:231 av Richard Jomshof (SD) och

2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD) yrkande 4,
bifaller delvis motionerna

2024/25:294 av Hans Eklind (KD) och

2024/25:1180 av Christian Carlsson (KD) samt
avslår motion

2024/25:2995 av Markus Wiechel m.fl. (SD).

Ställningstagande

Kyrkan och kristendomen har under närmare tusen år haft stor betydelse för den svenska kulturen. Muslimska böneutrop jämförs ibland med kristna kyrkors klockringningar som ett argument för att i religionsfrihetens namn tillåta offentliga böneutrop. Klockringningarna är dock en del av vårt kulturella och historiska arv. Det muslimska böneutropet har inte samma ställning i Sverige vare sig kulturellt eller historiskt. För att verklig religionsfrihet ska råda måste alla vara fria från påtvingad religiös propaganda i det offentliga rummet. Debatten om religionsfriheten är sällan så detaljerad att den begrundar skillnaden mellan positiva och negativa rättigheter. Om denna skillnad skulle beaktas skulle det stå klart att böneutrop inte omfattas av religionsfriheten och att det går att införa ett förbud mot böneutrop.

7. Trossamfunds trygghets- och säkerhetsarbete, punkt 9 (C, MP)

av Malin Björk (C) och Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2024/25:1745 av Jan Riise m.fl. (MP) yrkande 14 och

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 29.

Ställningstagande

Staten ska skydda invånarnas rätt att utöva sin tro i trygghet. Trots det fortsätter samfund och enskilda troende att utsättas för hat, hot, trakasserier och våld. För att åtgärda det kan trossamfunden ansöka om statligt stöd för att investera i säkerhetshöjande åtgärder, t.ex. övervakningskameror, säkerhetsdörrar och säkerhetsvakter. Det är bra att möjligheten att söka stöd finns, men det räcker inte. De judiska församlingarna spenderar exempelvis en stor del av sin budget på säkerhet. Vi anser att stödet för säkerhetsåtgärder måste reformeras ytterligare så att det kan utformas på ett mer ändamålsenligt sätt och för att möjliggöra mer långsiktiga och löpande investeringar istället för engångsinsatser.

8. Skyddet av äganderätten, punkt 10 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.2 och
avslår motionerna

2024/25:2035 av Mats Green (M) och

2024/25:2737 av Sten Bergheden (M).

Ställningstagande

Enligt min uppfattning måste det konstitutionella egendomsskyddet stärkas. I 2 kap. regeringsformen finns det en utförlig reglering till skydd för hur en rad fri- och rättigheter får inskränkas, och av vilka skäl. Utöver denna uppställs också krav på bl.a. proportionalitet och tydlighet. Några sådana uttryckliga begränsningar finns dock inte för inskränkningar i den grundlagsstadgade äganderätten. För att kunna inskränka äganderätten ställs enligt 2 kap. 15 § regeringsformen krav på att det sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Uttrycket anknyter också till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Vad som utgör ett angeläget allmänt intresse i lagstiftningshänseende är dock i viss utsträckning alltid föremål för en politisk värdering. Vid beredningen av enskilda myndighetsbeslut är detta en svår avvägning att hantera, med stor risk för övertramp – något som visat sig inom skogsnäringen. Det är tydligt att det bristfälliga konstitutionella skyddet för äganderätten måste åtgärdas. Jag anser därför att det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav vid ingrepp i äganderätten.

9. Förbud mot rasistiska organisationer, punkt 11 (S)

av Ida Karkiainen (S), Hans Ekström (S), Per-Arne Håkansson (S),
Amalia Rud Stenlöf (S) och Peter Hedberg (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:3193 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 25.

Ställningstagande

Det är viktigt att samhället tar ställning mot rasistiska och nazistiska organisationer. De utgör ett särskilt hot mot samhället och demokratin, eftersom de strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter, vilket vi inte kan tolerera. En utredning föreslog under 2021 ett förbud mot organisationer vars verksamhet innebär förföljelse av vissa folkgrupper inom ramen för den nuvarande grundlagen. Det finns farhågor om att en sådan lagstiftning skulle bli svår att tillämpa på grund av de strikta ramar regeringsformen sätter. Vi är mycket kritiska till att regeringen inte verkar vilja ta tag i denna angelägna fråga. Enligt vår mening bör en utredning få i uppdrag att se över föreningsfriheten i förhållande till rasistiska organisationer.

10. Skyddet för den akademiska friheten, punkt 14 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:3310 av Lorena Delgado Varas m.fl. (V) yrkande 12 och
bifaller delvis motionerna

2024/25:3217 av Amanda Lind m.fl. (MP) yrkande 89 och

2024/25:3313 av Daniel Helldén m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Flera organisationer inom högskolesektorn anser att det finns ett behov av att utreda ett starkare och bredare skydd av den akademiska friheten än dagens skydd enligt regeringsformen. Enligt regeringsformen skyddas forskningens frihet enligt bestämmelser som meddelas i lag. Den akademiska friheten består av flera delar. Det handlar om forskning, utbildning och fristående lärosäten. Att universitet och högskolor har självbestämmande är till för att säkerställa att forskningen och utbildningen är fri från otillbörlig politisk styrning och att forskningen fritt kan generera kunskap och utbildningen sprida kunskap. Universitetens och högskolornas verksamhet är viktig i ett demokratiskt samhälle. Jag anser därför att utredningen om ett stärkt skydd för den akademiska friheten som regeringen har aviserat ska tillsättas även bör få i uppdrag att utreda en grundlagsändring som ett sätt att stärka den akademiska friheten.

11. Skyddet för den akademiska friheten, punkt 14 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2024/25:3217 av Amanda Lind m.fl. (MP) yrkande 89 och

2024/25:3313 av Daniel Helldén m.fl. (MP) yrkande 1 och

bifaller delvis motion

2024/25:3310 av Lorena Delgado Varas m.fl. (V) yrkande 12.

Ställningstagande

En stark och levande demokrati bygger på grundläggande principer om en fri akademi, fria domstolar, fri press och fri kultur. Akademisk frihet är dock något mer än friheten att fritt få välja forskningsfrågor, forskningsmetod och publicera forskningsresultat. Akademisk frihet omfattar också den högre utbildningen samt lärosätenas organisering, finansiering och utnämningar av styrelse och rektorer. Av en rapport från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) framgår att varannan lärare, forskare och doktorand anser att den akademiska friheten vid svenska lärosäten i dag är utmanad. Den akademiska friheten utmanas genom politisk påverkan och genom hur systemet för finansiering av forskningen fungerar. Enligt min mening måste regeringen initiera en utredning som tar ett brett grepp om den akademiska friheten i grundlagen och även föreslår ett starkt skydd för akademisk frihet i hela lagstiftningskedjan som omfattar såväl högre utbildning och forskning som lärosätenas organisationsform, finansiering och utnämningar av styrelse och rektorer.

12. Utländsk finansiering av religiös verksamhet, punkt 15 (S)

av Ida Karkiainen (S), Hans Ekström (S), Per-Arne Håkansson (S),
Amalia Rud Stenlöf (S) och Peter Hedberg (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 15 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:3110 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 52 och

bifaller delvis motionerna

2024/25:232 av Richard Jomshof (SD) yrkandena 1 och 2 samt
2024/25:1181 av Christian Carlsson (KD) yrkande 1.

Ställningstagande

Regeringen har aviserat att en utredning ska tillsättas för att bl.a. utreda ett förbud mot utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer på civilsamhällets område med kopplingar till islamism och extremism. Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) fick av den förra regeringen i uppdrag att göra en förstudie i frågan inför tillsättandet av en kommande utredning. Trots att SST redovisade resultatet av sitt uppdrag i början av 2023 har regeringen ännu inte tillsatt någon sådan utredning. Vi skulle välkomna en utredning om utländsk finansiering av trossamfund och uppmanar regeringen att skyndsamt tillsätta en sådan utredning.

13. Möjlighet att stänga ned eller stoppa religiös verksamhet, punkt 16 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 16 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:1416 av Alexander Christiansson m.fl. (SD) yrkande 4 och
avslår motion

2024/25:189 av Jonas Andersson m.fl. (SD).

Ställningstagande

Sverige har ett omfattande problem med trossamfund som sprider anti-semitism, extremism och konspirationsteorier om den svenska staten. Det är inte rimligt att Sverige i religionsfrihetens namn ska tolerera samfund som direkt underminerar den svenska staten och säkerheten för svenska medborgare. Enligt vår mening bör det införas en möjlighet för den svenska staten att stänga ned sådan religiös verksamhet som utgör ett hot mot svenska medborgare eller rikets säkerhet. Regeringen bör därför tillsätta en utredning för att utreda frågan.

14. Institutet för mänskliga rättigheter, punkt 18 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 18 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2024/25:1380 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt vår mening är Institutet för mänskliga rättigheter en politisk myndighet som bör läggas ned. Det finns flera andra myndigheter som på olika sätt ansvarar för frågor om mänskliga rättigheter inom specifika rättighetsområden. Mänskliga rättigheter stärks och bevaras bäst genom det arbete som görs inom ramen för annan befintlig myndighetsstruktur som t.ex. JO.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner väckta med anledning av proposition 2024/25:60

2024/25:3310 av Lorena Delgado Varas m.fl. (V):

12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge utredningen om stärkt skydd för akademisk frihet i uppdrag att utreda en grundlagsändring för att stärka skyddet för den akademiska friheten och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3313 av Daniel Helldén m.fl. (MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skyddet för den akademiska friheten behöver stärkas i grundlag och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2024/25

2024/25:139 av Hans Eklind (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ges i uppdrag att skyndsamt ta initiativ till en utredning om kristofobi i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:170 av Magnus Jacobsson (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ta fram en handlingsplan för att motverka förföljelse av kristna och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:189 av Jonas Andersson m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur kommuner kan ges utökade möjligheter att stoppa uppförandet av byggnader för religiösa sammankomster likt moskéer och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:229 av Josef Fransson (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur alla formella kopplingar kan brytas mellan partipolitiken och fackförbunden och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:231 av Richard Jomshof (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förbjuda alla former av böneutrop från religiösa byggnader och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:232 av Richard Jomshof (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta reda på i vilken utsträckning muslimska församlingar och moskéer tar emot utländska bidrag, men också från vilka länder dessa bidrag kommer samt om dessa är förknippade med någon form av motkrav, och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten att förbjuda utländsk finansiering för religiösa grupper samt kräva att muslimska föreningar verksamma i Sverige har en grundläggande positiv syn på det svenska samhället, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2024/25:233 av Richard Jomshof (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett förbud mot heltäckande muslimsk slöja på alla offentliga platser och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:237 av Richard Jomshof (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett förbud mot muslimsk slöja i den svenska för- och grundskolan och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:264 av Daniel Vencu Velasquez Castro (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga möjligheten att införa ett tredje juridiskt kön i svensk lagstiftning och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:294 av Hans Eklind (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett nationellt förbud mot återkommande och institutionaliserade böneutrop från religiösa byggnader i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:416 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av fackliga sympatiåtgärder och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:473 av Josef Fransson (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en inskräpning av rätten att demonstrera för andra än svenska medborgare och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:804 av Ulrika Westerlund m.fl. (MP):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra ett tillägg i regeringsformen för att inkludera könsidentitet och könsuttryck i 2 kap. 12 § och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1173 av Larry Söder (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda begränsningar i rätten till dubbelt medborgarskap och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1180 av Christian Carlsson (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett nationellt förbud mot återkommande och institutionaliserade böneutrop och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1181 av Christian Carlsson (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning om att förbjuda utländsk finansiering av moskéer och organisationer som kan bidra till radikalisering, våld eller terror, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kunna återkalla svenskt medborgarskap för personer med dubbelt medborgarskap som aktivt medverkat eller varit delaktiga i terroristbrott, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2024/25:1375 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör överväga att utreda hur det allmänna bättre kan skydda dem som på otillbörlig grund missgynnas på grund av sin politiska åskådning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda ett explicit förbud som förhindrar att någon diskrimineras på grund av att denne är svensk, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2024/25:1379 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett tydligare förbud mot otillbörlig särbehandling på grund av politisk åskådning vid anställning inom offentlig kommunal och regional verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1380 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lägga ned Institutet för mänskliga rättigheter och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1413 av Sara Gille m.fl. (SD):

11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbud mot att bära slöja inom för- och grundskolan och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett förbud mot heltäckande slöja på alla offentliga platser och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett förbud mot tvång att använda heltäckande slöja och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1416 av Alexander Christiansson m.fl. (SD):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda möjligheten att stänga ned religiös verksamhet om samfundet i fråga bedöms utgöra ett hot mot svenska medborgare eller rikets säkerhet och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1444 av Patrick Reslow m.fl. (SD):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringens arbete mot hedersrelaterat förtryck även ska omfatta ett förbud mot värderingsstyrd slöja inom grundskolan och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1448 av Patrick Reslow m.fl. (SD):

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringens arbete mot hedersrelaterat förtryck även ska omfatta ett förbud mot värderingsstyrd slöja inom förskolan och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1728 av Julia Kronlid och Aron Emilsson (båda SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör verka för att stoppa hot och våld mot bakgrund av personlig trosuppfattning och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1745 av Jan Riise m.fl. (MP):

14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa att bidraget till säkerhetshöjande åtgärder till trossamfund, ideella föreningar och stiftelser utformas på ett mer ändamålsenligt sätt och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1793 av Linnéa Wickman m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsskydda aborträtten och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V):

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över möjligheten att införa ett tredje kön som juridiskt sett är jämställt med kvinna och man och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2035 av Mats Green (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att stärka den försvagade svenska äganderätten genom översyn och förtydligande av miljöundantaget i 2 kap. 15 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2112 av Ellen Juntti och Lars Beckman (båda M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att tillsätta en utredning i syfte att införa slöjförbud i för- och grundskolan och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2526 av Alexandra Anstrell m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör överväga att tillsätta en utredning av ett slöjförbud i grundskolor och förskolor och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2662 av Ann-Sofie Lifvenhage (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att se över möjligheten att dra in det svenska medborgarskapet för personer med

dubbelt medborgarskap om de döms för brott i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2737 av Sten Bergheden (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att äganderätten är grundlagsskyddad och att regeringen därför bör överväga att stärka upp äganderätten så att inte myndigheter och verk ska kunna inskränka den med nya regler och föreskrifter som försämrar den, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2024/25:2894 av Richard Jomshof m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbud mot heltäckande religiös klädsel på offentlig plats och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbud mot religiös eller värderingsstyrd slöja i för- och grundskola och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbud mot böneutrop och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2951 av Martina Johansson m.fl. (C):

44. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda frågan om ett tredje juridiskt kön och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:2995 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur religionsfriheten även kan innefatta friheten från religion och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3022 av Fredrik Lundh Sammeli m.fl. (S):

63. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om aborträtten och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3098 av Markus Wiechel (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att medborgare med dubbla medborgarskap som gör sig skyldiga till grovt sabotage mot blåljusverksamhet ska förlora sitt svenska medborgarskap och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3110 av Lawen Redar m.fl. (S):

52. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en utredning om utländsk finansiering av trossamfund och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3159 av Malin Björk m.fl. (C):

- 1.1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett stärkt skydd för våra fri- och rättigheter och behovet av de där angivna grundlagsändringarna och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser domstolsprövning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

- 1.2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett stärkt skydd för våra fri- och rättigheter och behovet av de där angivna grundlagsändringarna och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser äganderätten.

- 1.3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett stärkt skydd för våra fri- och rättigheter och behovet av de där angivna grundlagsändringarna och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser diskrimineringsförbudet.

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att grundlagsskydda aborträtten och tillkännager detta för regeringen.
29. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förstärkt stöd till trossamfunden för säkerhetsåtgärder och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3193 av Ida Karkiainen m.fl. (S):

25. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ett förbud mot rasistiska organisationer bör vara en del av grundlagsutredningen och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:3210 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning av bestämmelserna om ordning och säkerhet i yttrandefrihetssammanhang görs i enlighet med motionen och att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2024/25:3217 av Amanda Lind m.fl. (MP):

89. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka skyddet för den akademiska friheten och tillkännager detta för regeringen.