



## Fri- och rättighetsskyddsfrågor

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 51 motionsyrkanden i fri- och rättighetsfrågor från den allmänna motionstiden 2006 och 2007. Frågorna gäller i huvudsak negativ föreningsfrihet, grundläggande bestämmelser i regeringsformen, antisemitism, konventioner om mänskliga rättigheter, integritetsfrågor, retroaktivitetsfrågor, samvetsfrihet, en ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter, stärkande av äganderätten, HBT-frågor, livsåskådningsfrihet, föreningsars ekonomiska förehavanden och möjligheten att utöva yttrandefrihet på offentliga platser.

Utskottet avstyrker motionerna. I betänkandet finns 3 reservationer.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	7
Utskottets överväganden .....	8
Bakgrund .....	8
Gällande bestämmelser m.m. ....	12
Utredningar .....	15
Negativ föreningsfrihet .....	21
Motionerna .....	21
Gällande bestämmelser .....	21
Bakgrund .....	21
Tidigare behandling .....	23
Utskottets ställningstagande .....	24
Grundläggande bestämmelser i regeringsformen .....	24
Motionerna .....	24
Gällande bestämmelser .....	25
Utskottets ställningstagande .....	26
Antisemitism .....	26
Motionerna .....	26
Gällande bestämmelser om hets mot folkgrupp .....	26
Bakgrund .....	27
Tidigare behandling .....	28
Utskottets ställningstagande .....	28
Konventioner om mänskliga rättigheter .....	29
Motionerna .....	29
Tidigare behandling .....	29
Utskottets ställningstagande .....	31
Integritetsfrågor .....	32
Motionerna .....	32
Gällande bestämmelser .....	33
Bakgrund .....	35
Tidigare behandling .....	41
Utskottets ställningstagande .....	41
Retroaktivitetsförbud .....	42
Motionen .....	42
Gällande bestämmelser m.m. ....	42
Utredningar om retroaktiv lagstiftning .....	43
Tidigare behandling .....	44
Utskottets ställningstagande .....	44
Samvetsfrihet .....	45
Motionen .....	45
Bakgrund .....	45
Gällande bestämmelser .....	45
Tidigare behandling .....	46
Utskottets ställningstagande .....	46
Ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter .....	46

Motionen .....	46
Bakgrund .....	47
Gällande bestämmelser om kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor .....	48
Stärkande av äganderätten .....	50
Utskottets ställningstagande .....	52
Diskriminering .....	53
Motionerna .....	53
Gällande bestämmelser .....	53
Tidigare behandling .....	55
Utskottets ställningstagande .....	55
Registrering av föreningars ekonomiska förehavanden .....	56
Motionen .....	56
Bakgrund .....	56
Tidigare behandling .....	58
Utskottets ställningstagande .....	58
Främjande av yttrandefrihet på offentliga platser .....	59
Motionen .....	59
Gällande bestämmelser m.m. ....	59
Tidigare behandling m.m. ....	59
Utskottets ställningstagande .....	60
Reservationer .....	61
1. Integritetsskyddskommitténs betänkande, punkt 7 (mp) .....	61
2. Rätten till effektivt rättsmedel, punkt 8 (mp) .....	61
3. Medborgerlig insyn m.m. i integritetskränkande intrång från det allmänna, punkt 9 (mp) .....	62
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	63
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006 .....	63
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007 .....	65

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

- 1. Negativ föreningsfrihet**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K205 yrkandena 1 och 2, 2006/07:K226 yrkandena 1 och 2, 2006/07:K245 och 2007/08:K397.
- 2. Oorganiserade arbetstagares skyldighet att betala avgift till facklig organisation**  
Riksdagen avslår motion 2006/07:K205 yrkande 3.
- 3. Grundläggande bestämmelser i regeringsformen**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K265 yrkandena 1–3 och 6 samt 2007/08:SF344 yrkande 7.
- 4. Antisemitism**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K277 yrkandena 1 och 2 samt 2007/08:K375 yrkande 1.
- 5. Konventioner om mänskliga rättigheter**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:Ju255 yrkande 11 och 2006/07:U232 yrkandena 1 och 3.
- 6. Integritetsfrågor**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:N297 yrkande 8, 2007/08:K255, 2007/08:K372, 2007/08:K373 och 2007/08:K374.
- 7. Integritetsskyddskommitténs betänkande**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:Ju446 yrkande 5.  
*Reservation 1 (mp)*
- 8. Rätten till effektivt rättsmedel**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:Ju446 yrkande 6.  
*Reservation 2 (mp)*
- 9. Medborgerlig insyn m.m. i integritetskränkande intrång från det allmänna**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:Ju446 yrkande 7.  
*Reservation 3 (mp)*
- 10. Retroaktivitetsförbud**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:K212.
- 11. Samvetsfrihet**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:K378.

- 12. Ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:Ju246 yrkande 3.
- 13. Stärkande av äganderätten**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K310 och 2007/08:K413.
- 14. Förbud mot diskriminering av HBT-personer**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K312 yrkande 3 och 2007/08:So335 yrkande 2.
- 15. Översyn av förekomsten av HBT-diskriminerande lagstiftning**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K355 yrkande 4 och 2007/08:K392 yrkande 4.
- 16. 1 kap. 2 § regeringsformen**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K312 yrkande 4, 2006/07:K355 yrkande 1, 2006/07:U294 yrkande 10, 2007/08:K392 yrkande 1, 2007/08:U304 yrkande 13, 2007/08:So294 yrkande 14 och 2007/08:So295 yrkande 10.
- 17. 2 kap. 15 § regeringsformen**  
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K312 yrkande 5, 2006/07:K355 yrkande 2, 2006/07:U294 yrkande 11, 2007/08:K392 yrkande 2, 2007/08:U304 yrkande 14 och 2007/08:So335 yrkande 3.
- 18. Livsåskådningsfrihet**  
Riksdagen avslår motion 2007/08:K236.
- 19. Registrering av föreningars ekonomiska förehavanden**  
Riksdagen avslår motion 2006/07:Ju255 yrkande 13.
- 20. Främjande av yttrandefrihet på offentliga platser**  
Riksdagen avslår motion 2006/07:K221.

Stockholm den 12 februari 2008

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Mats Einarsson (v).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas 51 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2006 och 2007 om negativ föreningsfrihet, grundläggande bestämmelser i regeringsformen, antisemitism, konventioner om mänskliga rättigheter, integritetsfrågor, retroaktivitetsfrågor, samvetsfrihet, en ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter, stärkande av äganderätten, HBT-frågor, livsåskådningsfrihet, funktionshindrades mänskliga rättigheter, föreningars ekonomiska förehavanden och möjligheten att utöva yttrandefrihet på offentliga platser.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

### *Framväxten av det svenska fri- och rättighetskyddet*

Redan konungabalken i Magnus Erikssons landslag från mitten av 1300-talet innehöll föreskrifter med inriktning på skydd för medborgarna. Konungen skulle styrka, älska och vårda all rättvisa och sanning och undertrycka all vrångvisa och osanning och all orätt samt vara sin allmoge trogen och trofast, så att han icke skulle fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemmar, utan att han var lagligen förvunnen, såsom lagen säger och rikets rätt, och han skulle icke heller på något sätt taga något gods från någon utom enligt lag och efter laga dom.

Delar av denna konungaed togs in i senare konungaförsäkringar samt i 1719, 1720 och 1772 års regeringsformer.

Även 1809 års regeringsform innehöll en bestämmelse vars syfte var att skydda den enskilde mot övergrepp av den styrande makten, 16 §. Där fastslogs vissa rättsstatliga och för individen väsentliga principer – inga ingrepp i den enskildes personliga frihet, välfärd och egendom utan laga rannsakan och dom, skydd mot husrannsakan, garanti för laga domstol samt religionsfrihet – vilka ingår som ett viktigt led i de medborgerliga fri- och rättigheterna. I bestämmelsen nämns dock över huvud taget inte vare sig yttrandefriheten, mötesfriheten eller föreningsfriheten.

Med undantag för tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar växte dock de medborgerliga fri- och rättigheterna fram i sin moderna form i den vanliga lagstiftningen. Utvecklingen i Europa under 1930-talet aktualiserade emellertid frågan om ett starkare skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. År 1938 tillsattes den s.k. Tingstenska utredningen för att utreda frågan om ”införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället var av den fundamentala vikt att de ej måtte kunna åsidosättas utan grundlagsändring”. Utredningens förslag, som lades fram år 1941, ledde dock inte till någon lagstiftningsåtgärd. Erfarenheterna från andra världskriget föranledde att frågan togs upp på nytt. Författningsutredningen tillsattes år 1954 och lade i sitt slutbetänkande år 1963 fram ett förslag till ny regeringsform som innehöll ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. På grund av bl.a. den remisskritik som framfördes ansågs det att förslaget inte kunde läggas till grund för en författningsreform. En ny utredning, Grundlagberedningen, tillsattes därför år 1966 för att slutföra arbetet på en ny författning. 1974 års regeringsform kom i allt väsentligt att bygga på Grundlagberedningens år 1972 avgivna förslag (SOU 1972:15).



### *1974 års regeringsform*

I förarbetena till 1974 års regeringsform framhöll departementschefen att den politiska utvecklingen visat att en demokrati kan växa fram och befästas utan att grundlagen innehåller några bindande regler om lagstiftningens innehåll i form av en fri- och rättighetskatalog av det slag som ofta återfinns i utländska författningar. Enligt departementschefen måste medborgarnas främsta skydd mot övergrepp ligga i det demokratiska systemet som sådant med fritt verkande politiska partier som slår vakt om de grundläggande politiska rättigheterna, med fria val byggda på allmän och lika rösträtt, med behandling i riksdagen av lagförslag och med en vidsträckt allmän debatt. Departementschefen framhöll att den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratins förankring i folkopinionen (prop. 1973:90 s. 192).

Vad departementschefen hade uttalat föranledde ingen erinran från konstitutionsutskottet. Utskottet var angeläget att framhålla att det i dessa delar inte förelåg någon meningsskiljaktighet inom utskottet. Däremot förelåg delade meningar i fråga om sättet för och omfattningen av regleringen i grundlag av medborgerliga fri- och rättigheter (bet. KU 1973:26, s. 40 f.).

Regeringens förslag till ny regeringsform byggde, som nämnts, på Grundlagberedningens förslag. När det gäller fri- och rättighetsregleringen utgjorde beredningens förslag resultatet av en kompromiss som innebar att regeringsformen i fråga om de politiska fri- och rättigheterna och den personliga friheten skulle innehålla klara beskrivningar men medge att dessa fri- och rättigheter skulle kunna begränsas genom enkel majoritet. Lagprövningsrätten erkändes men skulle inte skrivas in i regeringsformen.

### *Förstärkta fri- och rättigheter 1976*

Vid behandlingen av förslaget till regeringsform begärde riksdagen en ny utredning med uppgift att i hela dess vidd på nytt överväga frågan om reglering i grundlagen av skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Syftet med arbetet skulle vara dels att sträva efter att uppnå ett utbyggt skydd i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna, dels att överväga frågan om en utvidgning av rättighetsområdet i övrigt. Denna uppgift utfördes av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) och ledde år 1976 fram till vissa ändringar i regeringsformen.

Ändringarna innebar att de rättsligt sett bindande reglerna sammanfördes i 2 kap. Vidare utökades de rättigheter som endast kan begränsas genom grundlagsändring. Även de rättigheter som kan inskränkas genom vanlig lag utökades samtidigt som möjligheterna att besluta om rättighetsbegränsande lag inskränktes (prop. 1975/76:209, bet. KU 1975/76:56).

### *1979 års reform*

En ny utredning, Rättighetsskyddsutredningen, fick i uppdrag att utreda några frågor som var föremål för olika meningar. I utredningen enades de fyra största riksdagspartierna om flera förstärkningar av skyddet för de redan införda rättigheterna genom ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning, utökad lagrådsgranskning och ett grundlagsfästade av lagprövningsrätten (SOU 1978:34). Utredningsförslaget fördes fram till riksdagsbeslut år 1979 (prop. 1978/79:195, bet. KU 1978/79:39).

### *Grundlagsfäst integritetsskydd*

Den 1 januari 1989 infördes i regeringsformen en grundregel om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering. Ändringen byggde på ett förslag från Data- och offentlighetskommittén (Ds Ju 1987:8). Alla riksdagspartier var företrädare i kommittén, som var enig i sitt förslag (prop. 1987/88:57, bet. 1987/88:KU19). Samtidigt gjordes en mindre justering i fråga om mötes- och demonstrationsfriheterna (prop. 1986/87:151, bet. 1987/88:KU36).

### *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*

Den 2 december 1993 träffades en överenskommelse i olika författningsfrågor mellan riksdagspartierna. Av överenskommelsen framgår bl.a. att de förslag som den parlamentariska Fri- och rättighetskommittén hade lagt fram i delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) skulle läggas till grund för lagstiftning. Fri- och rättighetskommittén, som tillsattes år 1991, hade i uppdrag dels att överväga en förstärkning av regeringsformens fri- och rättighetsskydd liksom att utreda frågor som rörde domstols kontroll av normbeslut och förvaltningsbeslut, dels att överväga om och i så fall hur Europakonventionen skulle kunna införlivas med den interna svenska rätten. Kommittén hade fått stor frihet att ta upp olika frågor på de områden som uppdraget avsåg. I direktiven nämndes emellertid särskilt rätten till enskilt ägande, beskattningsmaktens gränser, närings- och yrkesfriheten och den s.k. negativa föreningsfriheten samt den med fri- och rättigheterna förenade lagprövningsrätten. Utöver de i direktiven särskilt nämnda frågorna prövade kommittén också om det borde införas grundlagsskydd för rätten till liv, rätten till utbildning och föräldrarätten, rätten till arbete och fackliga rättigheter samt för allemansrätten. Kommittén prövade även om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning behövde förändras.

Fri- och rättighetskommittén föreslog att regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd skulle utformas så att den gav en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen ger. Vidare föreslog kommittén ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten och att det skulle införas ett grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten samt en bestämmelse

som garanterar alla barn rätt att kostnadsfritt få grundläggande utbildning i allmän skola. Kommittén föreslog också att Europakonventionen skulle inkorporeras i den svenska rätten genom en särskild lag och att det skulle införas en särskild bestämmelse i regeringsformen som stadgar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Enligt kommitténs bedömning stod svensk lagstiftning på praktiskt taget alla områden i överensstämmelse med Europakonventionen.

Fri- och rättighetskommitténs förslag fördes fram till riksdagsbeslut år 1994 (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246, bet. 1994/95:KU5, rskr. 1994/95:11).

### *Förstärkt skydd för utsatta grupper och ett skydd för miljön*

Frågan om att stärka grundlagsskyddet för vissa utsatta grupper diskuterades under en lång period. I betänkandet Homosexuella och samhället (SOU 1984:63) föreslog Utredningen om homosexuellas situation i samhället att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. 15 och 20 §§ regeringsformen skulle kompletteras och även omfatta missgynnanden på grund av sexuell läggning. Med sexuell läggning avsåg utredningen hetero-, homo- och bisexuell läggning. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning bl.a. på grund av svårigheter att finna en ändamålsenlig begränsning av det föreslagna grundlagsförbudet (prop. 1986/87:124, bet. SoU 1986/87:31).

I betänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) föreslogs att 2 kap. regeringsformen skulle kompletteras med en ny paragraf där det sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder. Förslaget avstyrktes av de rättsliga remissinstanserna. I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) togs fasta på kritiken och man föreslog i stället ett tillägg till 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen enligt vilket det särskilt skulle åligga det allmänna att verka för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet ska kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället.

Den 2 september 1999 beslutade regeringen direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor som rörde regeringsformen. 1999 års författningsutredning gavs i sina ursprungliga direktiv i uppdrag bl.a. att se över lydelsen av regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd, 2 kap. 18 §. I mars 2000 fick utredningen genom tilläggsdirektiv i uppdrag att bl.a. föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skulle regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen. Enligt tilläggsdirektiven fick de invändningar som framförts mot att i 2 kap. regeringsformen införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade anses ha en sådan tyngd att ett stärkt skydd för såväl denna som andra utsatta

grupper borde ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen. 1999 års författningsutredning avgav i februari 2001 delbetänkandet *Vissa grundlagsfrågor* (SOU 2001:19). Utredningen hänvisade till att när det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga enighet. Någon uppgörelse över partigränserna om regeringsformens bestämelse om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, kunde inte nås och utredningen lade därför inte fram något förslag till ändrad lydelse. 1999 års författningsutrednings förslag till ändringar i 1 kap. 2 § regeringsformen fördes fram till riksdagsbeslut 2002 (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15).

## **Gällande bestämmelser m.m.**

### *Regeringsformen*

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) 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 ska särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. 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 annan omständighet som gäller den enskilde som person. Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Det är inte fråga om en rättsligt bindande regel utan om ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Stadgandets främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.

1 kap. 2 § RF ger, till skillnad från reglerna i 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna, inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Den enskilde kan alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § RF påkalla domstols ingripande mot det allmänna. I vilken utsträckning 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. RF finns samlat bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter. Kapitlet inleds med en beskrivning av de positiva opinionsfriheterna: yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. De negativa opinionsfriheterna behandlas i nästföljande paragraf och innebär ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller dylika hänseenden och att tillhöra sammanslutningar för sådana åskådningar samt skydd mot tvång att delta i demonstrationer o.d.

Kapitlet innehåller också bestämmelser om skydd mot integritetskränkande registreringar (3 §), förbud mot dödsstraff (4 §), förbud mot kroppsstraff och tortyr (5 §), skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade ingrepp (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 redan begången gärning (11 §). Föreskrifter om möjligheterna att göra begränsningar i de nämnda fri- och rättigheterna finns i 12–14 §§. I kapitlet finns också diskrimineringsförbud såvitt avser ras, hudfärg och etniskt ursprung (15 §) samt kön (16 §).

Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om rätten till fackliga stridsåtgärder (17 §), egendomsskydd och allemansrätt (18 §), upphovsrätt och angränsande rättigheter (19 §), närings- och yrkesfrihet (20 §) och rätten till utbildning (21 §). Fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. gäller till stor del även till förmån för utlänningar som vistas i Sverige (22 §). Kapitlet avslutas med en bestämmelse (23 §) om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Det skydd för fri- och rättigheter som ges i 2 kap. RF gäller gentemot det allmänna och inte mellan enskilda. Bestämmelserna i 17 § och 19 § kan ses som undantag från denna regel.

### *Europakonventionen*

Europakonventionen är numera uppdelad i tre avdelningar. Rättigheter och friheter behandlas i avdelning I (artikel 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 domstolsprövning och en rättssäker process (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 församlings- och föreningsfrihet (artikel 11), rätten att ingå äktenskap (artikel 12), rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13)

samt förbud mot diskriminering (artikel 14). I artiklarna 15–18 regleras möjligheterna för staterna att i vissa situationer göra inskränkningar i rättigheterna.

I Europakonventionens första tilläggsprotokoll finns bestämmelser om skydd för egendom (artikel 1) och rätten till undervisning (artikel 2).

### *EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna*

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna proklamerades högtidligen i samband med Europeiska rådets möte i Nice den 7 december 2000. Stadgans räckvidd anges i artikel 51, där det anges bl.a. att bestämmelserna riktar sig till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgan medför inte någon ny befogenhet eller ny uppgift för gemenskapen och unionen. I artikel 52.3 förklaras att i den mån som 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 har sammanfattats i sex kapitel:

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

På det informella ministermötet i Lissabon den 18–19 oktober 2007 fattade stats- och regeringscheferna ett beslut om EU:s nya reformfördrag. Fördraget undertecknades i Lissabon på toppmötet den 13 december. Därefter ska de 27 medlemsländernas parlament ratificera fördraget innan det kan träda i kraft. Det är en målsättning att fördraget ska träda i kraft innan valen till Europaparlamentet 2009. Det nya ändringsfördraget, tidigare kallat reformfördraget, har fått namn efter Portugals huvudstad Lissabon. Enligt artikel 6.1 i Lissabonfördraget ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

### *EU:s byrå för grundläggande rättigheter*

Vid Europeiska rådets möte den 13 december 2003 beslutade medlemsstaternas företrädare att bygga vidare på det befintliga Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) och utvidga dess mandat för att göra det till en byrå för mänskliga rättigheter. Den 1 mars 2007 inrättades EU:s byrå för grundläggande rättigheter. Byråns mål är att ge gemenskapens och dess medlemsstaters berörda institutioner och organ stöd och sakkunskap i frågor om grundläggande rättigheter i samband med genomförandet av gemenskapslagstiftningen. Byrån ska genomföra sina uppgifter inom de temaområden som anges i ett flerårigt ramprogram som antas av rådet på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet.

Kommissionen har föreslagit att de temaområden som ska ingå i det fleråriga ramprogrammet för byrån för åren 2007–2012 ska vara följande.

- Rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans.
- Diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, ålder, sexuell läggning eller tillhörighet till en minoritet.
- Ersättning till brottsoffer, förebyggande av brottslighet och därmed sammanhängande aspekter som har betydelse för medborgarnas säkerhet.
- Skydd av barn, inbegripet barnets rättigheter.
- Invandring och integrering av invandrare.
- Asylfrågor.
- Visumfrågor och gränskontroller.
- Deltagande i den demokratiska processen i EU.
- Människorättsfrågor som hänger samman med informationssamhället.
- Tillgång till en effektiv och oberoende rättskipning.

### **Utredningar**

#### *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*

Den 31 januari 2002 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att överväga en sammanhållen diskrimineringslagstiftning (dir. 2002:11). Den 28 maj 2003 och den 27 januari 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för kommittén (dir. 2003:69 och dir. 2005:8). Kommittén antog namnet Diskrimineringskommittén. I maj 2004 överlämnade kommittén delbetänkandet Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering (SOU 2004:55). Våren 2006 överlämnade kommittén slutbetänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22).

Kommitténs uppgift var att göra en översyn av den svenska diskrimineringslagstiftningen och – framför allt – överväga dels en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskriminerings-

grunder och samhällsområden, dels en samordning eller sammanslagning av några av eller samtliga av Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. I övervägandena rörande ombudsmännen ska kommittén även i tillämpliga delar inkludera Barnombudsmannen. Kommitténs uppdrag har omfattat att

- överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden,
- överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan,
- överväga om ett skydd mot diskriminering av alla s.k. transpersoner bör införas,
- överväga om regler om aktiva åtgärder bör införas i arbetslivet för andra diskrimineringsgrunder än kön och etnisk tillhörighet,
- överväga om regler om aktiva åtgärder bör införas på utbildningsområdet när det gäller andra utbildningsformer än högskoleutbildning, för dem som fullgör värnplikt eller civilplikt samt på andra samhällsområden,
- överväga om regler om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet bör införas i arbetslivet,
- överväga om det, mot bakgrund av vad kommittén i övrigt kommer fram till, finns skäl att ersätta straffbestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken med någon annan typ av reglering,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning det är möjligt att utmönstra termen ras ur de författningar där den förekommer,
- behandla termen sexuell läggning i lagstiftningen och överväga om detta begrepp bör ersätta termerna homosexualitet och homosexuell läggning i författningar där detta kan bli aktuellt,
- bedöma om ytterligare åtgärder är nödvändiga eller lämpliga med hänsyn till tre EG-direktiv om könsdiskriminering; likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), direktivet om social trygghet (79/7/EEG) och direktivet om egen rörelse (86/613/EEG),
- se över ansvarsområden och uppgifter för Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning,
- överväga en samordning eller sammanslagning av några av eller samtliga dessa ombudsmän samt om den eller de framtida ombudsmannainstitutioner som föreslås ska vara underställda regeringen eller riksdagen,
- överväga behovet av något eller några särskilda organ med de uppgifter som Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering har i dag och i vilka former en sådan verksamhet i så fall ska bedrivas,
- överväga hur domstolsprocessen i diskrimineringsmål ska utformas,



- överväga om länsstyrelserna bör få ett tillsynsansvar när det gäller aktiva åtgärder,
- överväga om intresseorganisationer bör få talerätt i diskrimineringsmål,
- överväga behovet av ett förbud mot instruktioner att diskriminera även utan ett lydnds- eller beroendeförhållande samt av ett förbud mot sådana instruktioner att diskriminera som inte leder till ett missgynnande i det enskilda fallet,
- lämna förslag till bestämmelser om planer för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning i arbetslivet samt överväga om liknande bestämmelser bör införas också för andra diskrimineringsgrunder,
- i sina överväganden när det gäller tillgänglighetsfrågan beakta förslagen i och remissvaren över betänkandet Skolans ansvar för kränkningar av elever (SOU 2004:50) i de delar som rör diskriminering av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet och användbarhet av lokaler i skolan och
- överväga om ett skydd mot diskriminering även bör omfatta situationer där privatpersoner vänder sig till allmänheten vid tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder.

Diskrimineringskommittén föreslår i slutbetänkandet bl.a. att en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering införs. Lagen ska ha till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Lagen ska gälla i arbetslivet, i fråga om utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap m.m. i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården, statligt studiestöd, värn- och civilplikt samt i fråga om offentlig anställning och offentligt uppdrag. Lagen innehåller både bestämmelser om aktiva åtgärder och diskrimineringsförbud.

Vidare föreslår Diskrimineringskommittén att de nuvarande fyra ombudsmännen mot diskriminering – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) – slås samman till en myndighet, Ombudsmannen mot diskriminering. Den nya ombudsmannen ska utöva tillsyn över diskriminering som har samband med kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Barnombudsmannen (BO) bör enligt kommittén däremot inte slås samman med de övriga ombudsmännen.

Inom Regeringskansliet pågår arbete med beredning av kommitténs förslag. En proposition om ett starkare skydd mot diskriminering är aviserad att avlämnas den 18 mars 2008.

### *Integritetsskyddskommittén*

Regeringen beslutade den 7 april 2004 att tillkalla en kommitté (dir. 2004:51) med högst elva ledamöter med uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten samt överväga dels om 2 kap. 3 § andra stycket RF bör ändras, dels om det vid sidan av befintlig lagstiftning behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Kommittén har antagit namnet Integritetsskyddskommittén.

Den första delen av uppdraget, att kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten, redovisades den 29 mars 2007 genom delbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten, Kartläggning och analys (SOU 2007:22).

I kartläggningen ingick att göra en översiktlig undersökning av hur integritetsaspekten har hanterats och reglerats i den lagstiftning som gäller i dag, både på det offentlighetsrättsliga och på det privaträttsliga området. I denna uppgift ingick att se om syftet med reglerna är att förhindra kränkningar eller att kompensera den som kränkts, dvs. om reglerna har en preventiv eller reparativ funktion. Med utgångspunkt i denna kartläggning ska kommittén analysera om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat. När det gäller intresset av effektivitet i brottsbekämpningen, ska kommittén därvid särskilt analysera förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel och övervakningsmetoder och skyddet för den personliga integriteten.

Kommittén har till uppgift att överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket RF som gäller ADB-registrering bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering. Vad som särskilt ska beaktas är om regeln bör ändras så att den får samma slags rättsliga betydelse som de andra fri- och rättigheterna och om den bör utformas så att den inte hänvisar till något visst tekniskt förfarande. Därutöver ska kommittén överväga om den befintliga lagstiftningen till skydd för den personliga integriteten behöver kompletteras med generellt tillämpliga bestämmelser, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering. Det kan röra sig om straffbestämmelser eller skadeståndssanktionerade regler. Även andra lösningar bör kunna övervägas. Det är däremot inte kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom den befintliga lagstiftningen. Om denna visar sig innehålla luckor, bör kommittén emellertid peka på detta vid kartläggningen. Integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna ska inte omfattas av uppdraget.

Integritetsskyddskommittén presenterade sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) den 23 januari 2008. De förslag som kommittén lämnar i betänkandet är i huvudsak följande.

- Regeringsformen kompletteras med ett nytt stadgande av innebörd att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.
- I brottsbalken införs en bestämmelse om olovlig fotografering, som i princip gör det förbjudet att utan lov fotografera eller filma personer som befinner sig på platser dit allmänheten inte har insyn.
- Regeringen bör årligen lämna information till riksdagen om utvecklingen på integritetsskyddsområdet, Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas och en nämnd eller ett råd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på hela samhällsområdet bör inrättas om utvecklingen ger anledning härtill.

När det gäller frågan om konsekvensanalyser om integriteten vid lagstiftningsåtgärder, hänvisar kommittén i sitt slutbetänkande till den kartläggning som redovisades i delbetänkandet. Kommittén konstaterade där att rättighetsbegränsande lagstiftning ofta arbetas fram utan att konsekvenserna för integritetsskyddet tillräckligt beaktas (SOU 2007:22 s. 445 f.). Kommittén framhöll i delbetänkandet att en lagstiftning av hög kvalitet måste vara baserad på genomtänkta behovsanalyser, intresseavvägningar och konsekvensbeskrivningar. Dess kännetecken är ändamålsenlighet, lagtekniskt invändningsfria lösningar, lättillgänglighet och klarhet. En sådan lagstiftning förutsätter ett fullvärdigt beslutsunderlag, noggrant arbete och tillräckligt med tid.

Kommittén lämnar med hänvisning till vad regeringen anfört i budgetpropositionen (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 4, bil. 11, s. 19 f.) inte i slutbetänkandet några förslag på åtgärder när det gäller konsekvensbeskrivningar utan anför att det finns anledning att räkna med att problematiken kring integritetsskyddet får bättre uppmärksamhet och en seriös behandling i framtida lagstiftning.

Integritetsskyddskommittén tar avstånd från en generell lagstiftningslösning som skulle innebära att enskilda får föra talan om att en kränkning av att hans eller hennes personliga integritet har begåtts. Enligt kommitténs uppfattning bör siktet i stället vara inriktat på att bedöma om det finns områden där det finns ett särskilt påfallande behov av en utvidgad tillgång till ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av den enskildes personliga integritet.

När det gäller kränkningar som begås i förhållandet enskilda emellan, anser kommittén att det inte finns något sådant påfallande behov av att utvidga tillgången till rättsmedel. Det behov som finns tillgodoses genom de föreslagna bestämmelserna i brottsbalken om olovlig fotografering. Vad däremot gäller kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning mot enskilda bedömer kommittén att skadeståndslagen inte medger tillgång till ett effektivt rättsmedel i den utsträckning som följer av artikel 13 i Europakonventionen. Högsta domstolen har under senare tid i flera fall funnit att staten är skadeståndsskyldig i förhållande till enskilda trots

att statens agerande inte har inneburit att något brott begåtts. Skadeståndsskyldigheten har således bedömts följa direkt av statens skyldighet enligt Europakonventionen och kunnat åläggas staten vid sidan av skadeståndslagen. Genom denna rättsutveckling kan kravet på ett effektivt rättsmedel i förhållandet mellan enskild och det allmänna visserligen anses ha till stora delar uppnåtts. Kommittén förordar emellertid att rättsläget fastställs genom lagstiftning.

Eftersom frågan om tillgång till ett rättsmedel vid kränkningar enligt Europakonventionen rör inte enbart kränkningar av den personliga integriteten, utan kränkningar mot samtliga de fri- och rättigheter som skyddas i konventionen och ett lagstiftningsarbete redan har inletts, lägger kommittén inte fram något eget förslag till lagstiftning i denna del, utan hänvisar till beredningen i Regeringskansliet av promemorian Skadeståndsfrågor vid kränkning (Ds 2007:10).

### *Grundlagsutredningen*

Regeringen beslutade den 1 juli 2004 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Kommittén har antagit namnet Grundlagsutredningen.

Kommittén har bl.a. i uppdrag att pröva frågorna om förstärkt lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. För det fall utredningen finner skäl att föreslå förändringar i dessa avseenden är utredningen oförhindrad att också pröva om det finns behov av att i övrigt föreslå förändringar vad gäller skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutredningens mandat när det gäller att se över fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen är inte särskilt angivet i direktivet. De frågor som väcks i detta betänkandet, och som ligger inom området för Grundlagsutredningen, är negativ föreningsfrihet, bestämmelser i regeringsformen som rör utländsk medborgare, samvetsfrihet samt enskilds äganderätt.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

## Negativ föreningsfrihet

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om stärkande av den negativa föreningsfriheten med hänvisning till den pågående översynen av grundlagen i dessa delar. Ett motionsyrkande om att oorganiserade arbetstagare inte ska behöva betala avgift till en organisation som han eller hon inte är medlem i avstyrks med hänvisning till att Europadomstolen nyligen har meddelat en dom som arbetsmarknadens parter har rättat sig efter. Utskottet finner därför att det inte behövs något tillkännagivande i den frågan.

### Motionerna

I motionerna 2006/07:K205 yrkande 1 av Jörgen Johansson (c) och 2006/07:K226 yrkande 1 av Peter Danielsson (m) begärs att den negativa föreningsfriheten ska grundlagsfästas. I motionerna 2006/07:K205 yrkande 2 av Jörgen Johansson (c), 2006/07:K226 yrkande 2 av Peter Danielsson (m), 2006/07:K245 av Ulrika Karlsson i Uppsala (m) och 2007/08:K397 av Ulrika Karlsson i Uppsala (m) begärs att den negativa föreningsfriheten ska stärkas. I motion 2006/07:K205 yrkande 3 av Jörgen Johansson (c) begärs att det bör lagstiftas om att arbetstagare som inte är medlem i en fackförening inte ska tvingas att betala avgift till en organisation som han eller hon inte är medlem i.

### Gällande bestämmelser

Enligt 2 kap. 1 § 5 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Enligt 2 kap. 2 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

### Bakgrund

#### *Europadomstolens dom om granskningsarvode*

Vissa kollektivavtal innehåller regler om granskningsavgifter. Avgifterna är ersättning för en facklig organisations granskning av löneunderlaget. Det förekommer att sådana granskningsavgifter även dras från oorganiserade arbetstagares löner. Arbetsdomstolen (AD) prövade en fråga om granskningsavgifter år 2001 (dom AD 2001 nr 20). Domstolen fann att de löneavdrag för granskningsarvode som det var fråga om i målet inte kunde

jämställas med tvångsanslutning. Avdragen ansågs inte heller utsätta de oorganiserade arbetstagarna för tvång eller påverkan att bli medlemmar i förbundet. Förfarandet med avdrag för granskningsarvode var alltså enligt AD inte någon kränkning av deras negativa föreningsrätt. Frågan anhängiggjordes senare vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg av de berörda oorganiserade arbetstagarna och arbetsgivarparten i AD-målet.

Europadomstolen meddelande dom den 13 januari 2007 i målet mellan de fem svenska oorganiserade byggnadsarbetarna och Sverige.

Klagandena hade inför Europadomstolen gjort gällande

- att uttagandet av granskningsarvodet stridit mot deras negativa föreningsfrihet, eftersom det var liktydigt med en påtvingad fackförenings-tillhörighet och bidrog till att bekosta Byggettans allmänna verksamhet,
- att de mot sin vilja genom löneavdragen tvingats stödja Byggnads politiska och ideologiska program,
- att de diskriminerats dels jämfört med anställda anslutna till andra fackföreningar och som kunde medges undantag, dels jämfört med anställda som var medlemmar i Byggnads och som därför kunde påräkna hjälp av Byggnads i händelse av tvist om lönen,
- att deras äganderätt kränkts genom uttagandet av granskningsarvodena som löneavdrag samt
- att, när det gällde skyddet för äganderätten, de diskriminerats jämfört med medlemmar i Byggnads och jämfört med medlemmar i andra fackföreningar.

I sina domskäl konstaterade domstolen att uttagandet av granskningsarvodena genom löneavdrag innebar att de fem klagandena frånhänts egendom, att detta varit lagenligt men att en kränkning av egendomsskyddet likväl ägt rum eftersom åtgärden inte kunde anses stå i proportion till de allmänna syften som systemet med den kollektivavtalsskyddade rätten att debitera ut avgiften avsåg att skydda. Staten ansågs här ha en positiv skyldighet att skydda klagandenas intressen. Domstolen fäste härvid stort avseende vid att det inte gått att reda ut hur de ifrågavarande granskningsarvodena i praktiken användes av fackföreningen och att klagandena inte haft full insyn i detta. För den konstaterade kränkningen tillerkändes klagandena ett ideellt skadestånd om 5 000 euro vardera samt ersättning för rättegångskostnader. Domstolen fann det inte nödvändigt att pröva övriga klagomål med hänsyn till bedömningen av äganderettsfrågan.

Den svenske domaren i Europadomstolen var skiljaktig på så vis att hon, av de skäl domstolen anförde till stöd för sin bedömning att en kränkning av egendomsskyddet ägt rum, ansåg att en kränkning av den negativa föreningsfriheten i stället hade bort konstateras, bl.a. med hänsyn till de relativt små belopp som klagandena frånhänts.

Enligt uppgift som inhämtats från Regeringskansliet har bestämmelserna i kollektivavtalet med Byggnads förhandlats om så att någon granskningsavgift inte längre utgår för oorganiserade arbetstagare. Någon ytterligare lagstiftningsåtgärd med anledning av Europadomstolens dom förbereds för närvarande inte inom Regeringskansliet.

## **Tidigare behandling**

### *Allmänt om negativ föreningsfrihet*

Yrkanden om individens rätt att inte vara med i en förening, den negativa föreningsfriheten, behandlades senast i förenklad ordning under våren 2005 och våren 2006 (bet. 2004/05:KU17 och bet. 2005/06:KU17).

Senast frågan behandlades mer ingående var våren 2004. Utskottet avstyrkte då en motion om negativ föreningsfrihet med hänvisning till att utskottet inte ville föregripa resultatet av det pågående förberedelsearbetet i fråga om en författningsöversyn och att det inte var berett att frångå sitt tidigare ställningstagande (bet. 2003/04:KU12). Det tidigare ställningstagande som utskottet hänvisade till är ett ställningstagande våren 2003 (bet. 2002/03:KU26 s. 41). Utskottet anförde då att yrkandet avstyrkts vid flera tidigare tillfällen i huvudsak med motiveringen att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning ta upp också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågan om ett sådant skydd borde lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. Utskottet hade tidigare anfört att den grundlagsskyddade negativa föreningsrätten ger medborgarna ett skydd mot att det allmänna tvingar någon att tillhöra en politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Vidare hade utskottet hänvisat till att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna sedan den 1 januari 1995 gäller som lag i Sverige. Enligt konventionen ska envar äga rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt sin ordalydelse garanteras endast den positiva föreningsfriheten, men Europadomstolen har slagit fast att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening.

### *Särskilt om oorganiserad arbetstgares avgift till facklig organisation*

Arbetsmarknadsutskottet behandlade våren 2006 ett yrkande om att regeringen omedelbart borde lägga fram förslag till lagstiftning som innebär att arbetstagare som inte är medlemmar i en fackförening inte genom kollektivavtal ska kunna tvingas betala avgifter till en facklig organisation som de valt att stå utanför. Arbetsmarknadsdomstolen hade prövat frågan (mål AD 2001 nr 20) och ansett att förfarandet med avdrag för granskningsarvode inte utgjorde en kränkning av den negativa föreningsfriheten. Frågan

hade sedan väckts vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg. Arbetsmarknadsutskottet anförde i betänkandet att det inte var berett att föregripa Europadomstolens prövning i målet som rör de svenska parterna. Motionsyrkandet avstyrktes (bet. 2005/06:AU3).

### Utskottets ställningstagande

Grundlagsutredningen har ett mandat att se över fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen. Den negativa föreningsfriheten är en fråga som mycket väl faller inom det området. Utskottet anser att resultatet av utredningen inte bör föregripas.

När det gäller skyldigheten för oorganiserade arbetstagare att betala avgift till en organisation som de inte är medlemmar i anser utskottet, mot bakgrund av Europadomstolens uttalande om att detta förfarande utgör en kränkning av egendomsskyddet samt då arbetsmarknadens parter enligt uppgift har rättat sig efter domen, att något tillkännagivande i denna fråga inte är erforderligt.

Utskottet avstyrker motionerna 2006/07:K205 yrkandena 1–3 (c), 2006/07:K226 yrkandena 1 och 2 (m), 2006/07:K245 (m) samt 2007/08:K397 (m).

## Grundläggande bestämmelser i regeringsformen

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsyrkanden om ändringar i regeringsformen när det gäller under vilka omständigheter begränsningar får göras i rättigheterna samt frågor om behandlingen av utländska medborgare och språket i regeringsformen med hänsyn till den pågående översynen av regeringsformen som Grundlagsberedningen har till uppdrag att utföra.

### Motionerna

I motionerna 2006/07:K265 yrkande 1 och 2007/08:Sf344 yrkande 7, båda av Bodil Ceballos m.fl. (mp), begärs att inskränkningar i lag av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till nyttan med bestämmelsen för alla invånare i landet, dvs. bestämmelserna ska gälla även utländska medborgares rättigheter.

I motion 2006/07:K265 yrkandena 2 och 3 av Bodil Ceballos m.fl. (mp) begärs att svenska och utländska medborgare i så stor utsträckning som möjligt ska vara jämställda i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter samt att lagen ska ändras så att alla skillnader mellan svenska och utländska medborgare undanröjs.



I motion 2006/07:K265 yrkande 6 av Bodil Ceballos m.fl. (mp) begärs att 2 kap. RF ändras i syfte att göra texten begriplig för andra än jurister.

## **Gällande bestämmelser**

### *Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna*

De fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 1 § 1–5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket RF får enligt 2 kap. 12 § första stycket RF, i den utsträckning som anges i kapitlet, begränsas genom lag. I vissa fall får begränsningar göras efter bemyndigande i lag. De rättigheter som således kan begränsas är yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet, skyddet mot kroppsligt ingrepp (förutom dödsstraff, kroppsstraff och tortyr), frihetsberövande samt offentlighet vid domstol.

Enligt paragrafens andra stycke får begränsning som avses i första stycket göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart 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. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För vissa kategorier, såsom t.ex. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet och föreningsfrihet finns ytterligare kvalificeringar av vilka begränsningar som får göras.

### *Svenska och utländska medborgare i 2 kap. regeringsformen*

Rättighetskatalogen i 2 kap. RF gäller för ”medborgare”. I 2 kap. 22 § RF görs en uppräkningslista av vid vilka rättigheter utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare, respektive vid vilka rättigheter utlänning är likställd om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag. De rättigheter som helt står utanför uppräkningslistan är rätten att inte landsförvisas och rätten att inte hindras resa in i riket.

### *Språket i författningstext*

Enligt 26 § första stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska rättschefen i Statsrådsberedningen svara särskilt för sådan samordning inom Regeringskansliet i rättsliga och språkliga frågor som främjar enhetlighet och hög kvalitet i lagstiftning och förvaltning. Rättschefen kan i det syftet ge ut handböcker, riktlinjer och annat material. Sådant material kan riktas även till myndigheter under regeringen.

Enligt samma paragraf, andra stycket, ska den chefstjänsteman i Justitiedepartementet som är utgivare av Svensk författningssamling i samverkan med rättschefen i Statsrådsberedningen vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i författningsförslag, förslag till riksdagen och kommittéd-

rektiv samt främja en enhetlig handläggning av ärenden inom Regeringskansliet. De ska båda medverka till att språket i författningar och andra beslut blir så enkelt och klart som möjligt.

Rättschefen i Statsrådberedningen har gett ut en handbok, Gröna boken, Ds 1998:66, med riktlinjer för författningsskrivning. I handboken finns bl.a. ett kapitel som tar upp frågor om språket vid författningsskrivning.

### **Utskottets ställningstagande**

Grundlagsutredningen har till uppgift att se över regeringsformen. Dessa grundläggande frågor ligger väl inom det område som Grundlagsutredningen kan komma att ta upp. Utskottet anser att Grundlagsutredningens arbete inte bör föregripas och avstyrker motion 2006/07:K265 yrkandena 1–3 och 6 (mp) samt motion 2007/08:Sf344 yrkande 7 (mp).

## **Antisemitism**

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker motioner om åtgärder mot antisemitism med hänvisning till sitt tidigare ställningstagande.

### **Motionerna**

I motionerna 2006/07:K277 yrkande 1 av Fredrik Malm m.fl. (fp) och 2007/08:K375 yrkande 1 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp) begärs att regeringen uppmärksammar och aktivt agerar mot antisemitism i Sverige. I motion 2006/07:K277 yrkande 2 av Fredrik Malm m.fl. (fp) begärs att Sverige som nation ska uppmärksamma och aktivt agera mot antisemitism när den uppstår i andra länder.

### **Gällande bestämmelser om hets mot folkgrupp**

I 16 kap. 8 § brottsbalken föreskrivs straff för hets mot folkgrupp. Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning ska, enligt bestämmelsen, dömas för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska 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. Hets mot folkgrupp är straffbart även när sådana yttranden sprids i tryckta skrif-

ter, filmer, radio och tv och andra medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) – se 7 kap. 4 § 11 TF och 5 kap. 1 § YGL.

## **Bakgrund**

### *Integrationsverkets rapport*

I rapporten Rasism och främlingsfientlighet i Sverige – antisemitism, anti-ziganism och islamofobi 2006 (Integrationsverkets rapportserie 2007:03) diskuteras bl.a. tendenser till ökad islamofobi i Sverige och Europa. Ett annat, mer positivt, mönster är att arbetet mot olika former av rasism och främlingsfientlighet utvecklats vidare på olika nivåer i samhället. Fler samhällsaktörer engagerar sig i arbetet. Det framhålls dock att stöd behövs för att arbetet ska kunna fortsätta men framför allt behövs möjligheter att öka kunskapen om frågorna.

### *Forum för levande historia*

Forum för levande historia bildades den 1 juni 2003. Det är en myndighet som har fått i uppdrag av regeringen att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Under år 2005 genomförde Forum för levande historia en enkätundersökning med 5 000 personer i åldrarna 16–75 år där de svarande fick ange i vilken grad de instämde eller inte instämde i olika påståenden. Forum för levande historia fann vid undersökningen att 5 % av de svarande var systematiskt antisemitiska i sina svar, medan 36 % hade en ambivalent inställning till judar.

En fjärdedel av de svarande i undersökningen avvisade helt eller delvis påståendet att det skulle vara acceptabelt med en judisk statsminister i Sverige. Lika många instämde i påståendet: ”Judarna har stort inflytande över världsekonomin.” Nästan en femtedel av de svarande ansåg att judarna har stort inflytande över medierna och att judarna styr USA:s utrikespolitik. 15 % instämde helt eller delvis i påståendet: ”Judarna har för stort inflytande i världen i dag.”

### *Utrikesutskottets behandling av motionsyrkanden om åtgärder mot antisemitism utomlands*

Utrikesutskottet uttalade sig i betänkandet 2005/06:UU13 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). OSSE stöder aktivt de deltagande staterna i arbetet mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och antisemitism. Utrikesutskottet uttryckte sitt stöd för OSSE:s arbete mot antisemitism och andra former av rasism, intolerans, främlingsfientlighet och diskriminering. OSSE anordnar regelbundet konferenser om antisemitism och annan intolerans, senast i juni 2005 i Córdoba. Denna resulterade i särskilt fokus på ODIHR-insatser rörande hatbrott och under-

visning om förintelsen och antisemitism. Bland annat lanserades ODIHR:s informationsbas för tolerans och icke-diskriminering under hösten 2005. Uttalanden från denna, och tidigare konferenser, markerar ett djupt engagemang mot antisemitism hos deltagarstaterna och hos OSSE som organisation. Utrikesutskottet uttryckte sitt stöd för OSSE:s arbete mot antisemitism och andra former av rasism, intolerans, främlingsfientlighet och diskriminering. (ODIHR står för Office for Democratic Institutions and Human Rights och är en institution knuten till OSSE som har specialiserat sig på val, mänskliga rättigheter och demokratisering.)

När det gäller mänskliga rättigheter uttalade utrikesutskottet i betänkande 2005/06:UU15 att Sverige ska fortsätta att stödja det arbete mot rasism, rasdiskriminering och främlingsfientlighet som bedrivs inom bl.a. EU, FN, Europarådet och OSSE. Diskriminering av etniska och kulturella grupper och i samband med religionsutövande måste kraftfullt motverkas. Vidare uttalade utskottet att det krävs att Sverige driver en resultatinriktad politik rörande mänskliga rättigheter och tar alla tillfällen i akt att föra fram sina budskap, med alla de verktyg som står till vårt förfogande. Med utgångspunkt i de instrument som antagits av FN och andra internationella organ måste Sverige fortsätta att söka påverka, förbättra och upplysa om situationen för de mänskliga rättigheterna. I motioner framhålls att kränkningar av de mänskliga rättigheterna ska kritiseras oavsett var de äger rum. Utskottet anser självfallet att Sverige ska rikta kritik i sådana situationer även i fortsättningen.

### **Tidigare behandling**

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse med en andra nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna våren 2006 uttalade sig utskottet om motionsyrkanden motsvarande de aktuella och hänvisade till vad som anförts i skrivelsen samt socialförsäkringsutskottets och utrikesutskottets redogörelse för vad som görs i dessa frågor samt uttalade att det enligt utskottets mening inte var påkallat att vidta några ytterligare åtgärder när det gäller rasism och rasistiska uttryck i Sverige och utomlands (bet. 2005/06:KU17).

Våren 2005 avstyrkte utskottet en motion om en bred samhällskampanj mot rasism med hänvisning till de insatser som görs på området (bet. 2004/05:KU27).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet som inte är berett att frånga sitt tidigare ställningstagande avstyrker motionerna 2006/07:K277 yrkandena 1 och 2 (fp) samt 2007/08:K375 yrkande 1 (fp).

## Konventioner om mänskliga rättigheter

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om införlivande av vissa konventioner om mänskliga rättigheter och genomförande av åtgärder som FN:s kommittéer om mänskliga rättigheter rekommenderar med hänvisning till utskottets tidigare ställningstagande.

### Motionerna

I motion 2006/07:Ju255 yrkande 11 av Lars Ohly m.fl. (v) begärs att konventionerna om mänskliga rättigheter snarast ska inkorporeras i svensk rätt och att en översyn ska göras när det gäller övriga konventioner som Sverige undertecknat så att det står klart att Sverige lever upp till de åtaganden konventionerna kräver. I motion 2006/07:U232 yrkande 1 av Marianne Berg m.fl. (v) begärs att följande konventioner om mänskliga rättigheter ska inkorporeras i Sverige: internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och konventionen om barnets rättigheter. I samma motion, yrkande 3, begärs att de lagändringar och andra konkreta åtgärder som FN:s MR-kommittéer rekommenderar ska genomföras.

### Tidigare behandling

#### *Inkorporering av MR-konventioner*

Våren 2006 behandlades motioner om införlivande av vissa MR-konventioner i svensk lag, bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter (bet. 2005/06: KU17). Mot bakgrund av utskottets tidigare uttalade restriktiva inställning till inkorporering av FN-konventioner och bl.a. det förhållandet att konventionstexterna är utformade på ett sådant sätt att de inte kan inkorporeras, var utskottet inte berett att förorda att barnkonventionen inkorporeras i svensk rätt.

I betänkande 2002/03:KU24 behandlade utskottet en motion om inkorporering i svensk rätt av vissa MR-konventioner inom ramen för FN: internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konvention om avskaffande av allt slags diskriminering av kvinnor, konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och konvention om barnets rättigheter.

Utskottet uttalade inledningsvis i betänkandet att det ville framhålla att det självfallet måste vara Sveriges skyldighet att uppfylla internationella åtaganden. Utskottet hade tidigare intagit den ståndpunkten att konventio-

ner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. I samband med beredningen av förslaget om inkorporering av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framhölls att denna emellertid intog en sådan särställning bland konventionerna om mänskliga rättigheter att den i inkorporeringshänseende borde behandlas på annat sätt än övriga konventioner (s. 34). Enligt utskottets mening saknades anledning att frångå ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Vad gäller de i motionerna angivna FN-konventionerna saknades skäl att anse att dessa, såsom Europakonventionen, skulle inta en särställning i inkorporeringshänseende. Utskottet var därför inte berett att förorda en inkorporering av de angivna konventionerna. Däremot ville utskottet framhålla att det är av väsentlig betydelse att det fortlöpande sker en kontroll av att svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med ingångna konventioners bestämmelser.

#### *Särskilt om inkorporering av barnkonventionen*

I betänkande 1998/99:SoU6 föreslog socialutskottet enhälligt att riksdagen skulle bifalla regeringens proposition och godkänna den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige. Strategin innebär att barnkonventionen ska vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som berör barn. I ärendet hade en motion om inkorporering av barnkonventionen väckts.

Socialutskottet inhämtade ett yttrande från konstitutionsutskottet i frågan om inkorporering av barnkonventionen samt över motionen. Konstitutionsutskottet hade redan i ett tidigare ärende yttrat sig om inkorporering av barnkonventionen (bet. 1995/96:SoU4). Konstitutionsutskottet uttalade i det betänkandet att barnkonventionen inte borde inkorporeras utan införlivas med svensk rätt genom transformering. Vid transformering omarbetas den internationella överenskommelsen eller delar av den till svensk författningstext, medan inkorporering innebär att det i lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige. Socialutskottet delade denna inställning med hänvisning dels till konstitutionsutskottets skäl, dels till att barnen härigenom torde få det bästa skyddet. Socialutskottet ansåg dock, liksom konstitutionsutskottet, att regeringen borde besluta om en bred översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser. Socialutskottet föreslog ett tillkännagivande härom till regeringen. Riksdagen följde utskottet.

Konstitutionsutskottet stod i sitt yttrande (1998/99:KU2y) fast vid sin tidigare bedömning att barnkonventionen bör införlivas i svensk rätt genom transformering. Enligt utskottet kan barnkonventionen inte anses inta en sådan särställning som Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna att den bör införlivas i svensk rätt

genom inkorporering. En inkorporering av barnkonventionen skulle innebära att tolkningsansvaret skulle läggas på svenska domstolar och myndigheter. Konstitutionsutskottet hänvisade till vad Barnkommittén anfört om att barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar som siktar till ett gradvist genomförande och som är svåra att direkt tolka av domstolar eller myndigheter. Utskottet ansåg att tolkningen av barnkonventionen bör göras av riksdagen för att rättigheterna i barnkonventionen ska slå igenom på ett sätt som ger barnen det bästa skyddet. Motionen avstyrktes.

Socialutskottet har även under riksmötet 2003/04 i betänkande 2003/04: SoU9 behandlat motionsyrkanden om införlivande av barnkonventionen i svensk lag. Utskottet anförde bl.a. att såväl konstitutionsutskottet som socialutskottet tidigare vid ett flertal tillfällen behandlat motionsyrkanden om att inkorporera barnkonventionen i svensk lagstiftning (s. 16). Utskottet delade den bedömning som gjordes av konstitutionsutskottet redan 1998/99 i yttrande KU2y. Socialutskottet avstyrkte motionerna och riksdagen följde utskottet.

I betänkande 2005/06:SoU5 behandlade socialutskottet ett antal yrkanden om införlivande av barnkonventionen i svensk lag. Utskottet anförde att det vid flera tidigare tillfällen har avstyrkt motioner om att införliva barnkonventionen i svensk lag. Socialutskottet vidhöll detta ställningstagande, varför motionerna avstyrktes. Riksdagen följde utskottet.

### **Utskottets ställningstagande**

Såsom utskottet tidigare påpekat är det självfallet att Sverige har en skyldighet att uppfylla internationella åtaganden. Enligt utskottets mening saknas anledning att frångå den ståndpunkt som utskottet tidigare haft, nämligen att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Såsom utskottet tidigare uttalat är det vidare av väsentlig betydelse att det fortlöpande sker en kontroll av att svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med ingångna konventioners bestämmelser. Utskottet är i denna del inte berett att frångå sitt tidigare ställningstagande.

Utskottet utgår från att det finns en hög ambitionsnivå hos regeringen när det gäller att följa de rekommendationer som FN:s MR-kommittéer lämnar.

Med anledning av det anförda avstyrker utskottet motionerna 2006/07: Ju255 yrkande 11 (v) samt 2006/07:U232 yrkandena 1 och 3 (v).

## Integritetsfrågor

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsyrkanden om krav på konsekvensutredningar och att Integritetsskyddskommitténs betänkande ska beaktas när det gäller integritetsfrågor, förbud mot möjligheter att spåra och övervaka människor, offentlig myndighets rätt att inskränka rätten till bl.a. privatliv samt möjligheter till insyn och till effektiva rättsmedel vid kränkning.

Jämför reservationerna 1 (mp), 2 (mp) och 3 (mp).

### Motionerna

I motion 2007/08:K255 av Jan Andersson (c) begärs att det vid varje ny lagstiftning ska göras en integritetskonsekvensbeskrivning. Motionären anför att ett vanligt argument för intrång i den personliga integriteten brukar vara att man önskar förebygga brott. Det finns en uppenbar risk att de som skulle behöva övervakas lär sig att kryssa igenom systemet utan att fastna i övervakningen medan de som övervakas i stort sett är laglydiga medborgare. Även i motion 2007/08:K372 av Birgitta Ohlsson (fp) begärs integritetskonsekvensutredning före beslut som kan påverka medborgarnas personliga integritet.

I motion 2007/08:K373 av Birgitta Ohlsson (fp) begärs ett förbud mot att bygga upp tekniska system som i masskala identifierar människor på offentliga platser. I motion 2007/08:374 av Birgitta Ohlsson (fp) begärs bestämmelser i syfte att beivra missbruk med radioetiketter (rfid-taggar) som kan fästas på kläder eller andra tillhörigheter.

I motion 2007/08:Ju446 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp) begärs under yrkande 5 att regeringen ska ges till känna vikten av att beakta Integritetsskyddskommitténs ställningstagande innan åtgärder vidtas som berör den personliga integriteten, under yrkande 6 att Europakonventionens artiklar 8 och 13 måste beaktas samt under yrkande 7 att det är viktigt att garantera medborgarna insyn i och medel för att skydda sig mot integritetskränkande intrång från staten.

I motion 2006/07:N297 yrkande 8 av Per Bolund m.fl. (mp) begärs att skydd för privatlivet ska införas i regeringsformen. Motionären anför att det för att upprätthålla dagens bestämmelser om upphovsrättsintrång vid kopiering av material på Internet krävs intrång i individens integritetsskydd och att integriteten därför bör skyddas i grundlagen.



## Gällande bestämmelser

### *Regeringsformen*

Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket RF ska det allmänna verka bl.a. för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Privatlivet skyddas också i 2 kap. 3 § om förbud mot åsiktsregistrering och rätten till integritetsskydd vid databehandling.

Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtagande på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag här i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

### *Europakonventionen*

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Vidare får inte offentlig myndighet inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa i artikeln angivna ändamål.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövat av någon under utövningen av offentlig myndighet.

### *Skadeståndslagen*

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) (SkL) ska staten eller en kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Staten eller en kommun ska även ersätta skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. I 2 kap. 3 § sägs att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar angrepp mot dennes person, frihet eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär.

Enligt 5 kap. 6 § SkL bestäms skadestånd med anledning av kränkning efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet.

Därvid skall särskilt beaktas om handlingen, haft förnedrande eller skändliga inslag, varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa, riktat sig mot någon med särskilda svårigheter att värja sin personliga integritet, inneburit missbruk av ett beroende- eller förtroendeförhållande, eller varit ägnad att väcka allmän uppmärksamhet.

### *Lagen om elektronisk kommunikation*

Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska trafikuppgifter omedelbart raderas när kommunikationen har avslutats om inte uppgifterna behövs för operatörernas fakturering eller för att avslöja obehörig användning av näten. I svensk lagstiftning uppställs alltså inga krav på att operatörer ska lagra trafikuppgifter för brottsbekämpningsändamål. Om emellertid trafikuppgifter finns tillgängliga hos operatörerna har polisen en rätt att få tillgång till uppgifterna enligt de förutsättningar som anges i 27 kap. 19 § rättegångsbalken eller 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation.

I 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation anges i punkten 2 att operatören på begäran av åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som ska ingripa mot ett brott för vilket fängelse är föreskrivet och som enligt myndigheten kan föranleda annan påföljd än böter, ska lämna ut uppgift om abonnemang och enligt punkten 3 lämna ut annan uppgift som avser ett särskilt elektroniskt meddelande om det gäller ett brott som inte föreskriver lindrigare straff än fängelse i 2 år.

### *JO-instruktionen*

Enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän har ombudsmännen särskilt i uppgift att se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Under ombudsmännens tillsyn står enligt 2 §

- statliga och kommunala myndigheter,
- tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
- annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
- tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid Försvarmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar inte

- riksdagens ledamöter,
- riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren,
- riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
- regeringen eller statsråd,

- justitiekanslern samt
- ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Av 6 § andra stycket framgår att ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott.

### *Justitiekanslerns tillsyn*

Enligt 1 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har Justitiekanslern tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Under Justitiekanslerns tillsyn står enligt 2 § statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter i den utsträckning regeringen föreskriver det.

I 3 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern har regeringen föreskrivit att Justitiekanslerns tillsyn omfattar

- statliga myndigheter,
- tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter,
- andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst

eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna deras verksamhet.

Enligt 5 § lagen om justitiekanslerns tillsyn får Justitiekanslern som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Ger utredningen i ärende Justitiekanslern anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

Justitiekanslern är regeringens ombud. Denna uppgift innebär att Justitiekanslern företräder staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, främst skadeståndsmål. Justitiekanslern har också möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. De anspråk på skadestånd som Justitiekanslern handlägger är i första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. I skaderegleringsverksamheten ingår också att besluta om skadestånd i de fall en statlig myndighets dataregister innehåller felaktiga uppgifter.

## **Bakgrund**

### *Integritetsskyddsfrågor i budgetpropositionen för år 2008*

I budgetpropositionen hösten 2007 har regeringen förklarat att frågor om den personliga integriteten kommer att övervägas vid beredningen av Integritetsskyddskommitténs betänkanden och med hänsyftning på kommande

lagstiftning anfört följande: ”Vid utformningen av nya bestämmelser ska intresset av en effektiv brottsbekämpning noga vägas mot de konsekvenser de nya bestämmelserna kan medföra för rätten till personlig integritet. En begränsning av skyddet av den personliga integriteten måste alltid vara proportionerlig, nödvändig och ändamålsenlig” (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 4, bil. 11, s. 19 f.).

### *Utredningen om vissa polisiära arbetsmetoder*

Regeringen beslutade den 20 december 2007 att tillsätta en särskild utredare (dir. 2007:185) att, med särskilt beaktande av rättssäkerhets- och integritetsskyddsaspekterna, förhållandena i andra länder och det internationella brottsbekämpande samarbetet, överväga vissa straffprocessuella och polisrättsliga frågor angående de brottsbekämpande myndigheternas dolda spanings- och utredningsverksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- överväga en ändamålsenlig författningsreglering av sådan användning av tekniska spaningsmetoder som utgör ett intrång i enskildas integritet eller av andra skäl bör lagregleras och
- i ett delbetänkande överväga behovet av mer ändamålsenliga regler om inhämtningen av uppgifter om teledeländan, abonnemang eller mobiltelefoner inom polisens och tullens underrättelseverksamhet och under förundersökningar innan det finns någon skäligen misstänkt gärningsman.

Utredaren ska enligt direktiven bl.a. överväga behovet av mer ändamålsenliga regler om olika former av inhämtande av uppgifter om teledeländan, abonnemang och mobiltelefoner (t.ex. uppgifter om vilka telefonnummer eller telefoner som har haft kontakt med en viss basstation under en tidsperiod, s.k. basstationstömning, eller uppgifter om vilka telefonnummer eller telefoner som har haft kontakt med ett visst telefonnummer eller en viss telefon under en tidsperiod eller uppgifter om vem som har haft en viss IP-adress vid ett visst tillfälle) dels inom polisens och tullens underrättelseverksamhet, dels under förundersökningar innan det finns någon skäligen misstänkt gärningsman. Utredaren ska även överväga rättsäkerhets- och integritetsskyddsfrågor, bl.a. vem som bör fatta beslut om användning av tekniska metoder i olika situationer.

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 31 maj 2009.

### *Rättsäkerhetsgarantier vid användande av hemliga tvångsmedel*

Frågan om att införa en skyldighet att underrätta om användningen av hemliga tvångsmedel liksom frågan om att inrätta ett organ för granskning av sådan användning har varit föremål för utredningsarbete vid flera tillfällen. Tvångsmedelskommittén tog i sitt slutbetänkande Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet (SOU 1984:54) upp frågan om det, vid sidan av s.k.

slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, borde införas en särskild skyldighet att underrätta misstänkta personer om användningen av hemliga tvångsmedel.

Även Buggningsutredningen tog upp frågor om underrättelseskyldighet och behovet av insyn vid tillämpningen av hemliga tvångsmedel i sitt betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46). Säkerhetstjänstkommissionen berörde frågan om kontroll och tillsyn av säkerhetstjänsterna i betänkandet Rikets säkerhet och den personliga integriteten (SOU 2002:87).

I promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) föreslogs bl.a. att tvångsmedelsanvändningen skulle efterhandskontrolleras av ett särskilt övervakningsorgan vid sidan av den extraordinarie tillsyn som genomförs av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.

Slutligen föreslogs i promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) att det skulle inrättas en särskild nämnd med uppgift att granska myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel m.m. Enligt förslaget skulle denna nämnd inrättas under regeringen och ha parlamentariska inslag.

Riksdagen behandlade hösten 2007 de vilande lagförslagen i proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och huvuddelen av lagförslagen i proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning tillsammans med proposition 2006/07:133 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (bet. 2007/08:JuU3).

Genom riksdagens beslut har hemlig rumsavlyssning införts som ett nytt hemligt tvångsmedel och de brottsbekämpande myndigheterna ges genom en särskild lag möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I båda lagarna finns flera rättssäkerhetsgarantier, såsom offentligt ombuds medverkan vid domstolsprövning av ansökan om tillstånd, tidsbegränsning av tillståndet och en reglering av hur eventuell överskottsinformation ska hanteras.

De ytterligare rättssäkerhetsgarantierna vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. innebär bl.a. att det finns bestämmelser om att de personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, ska underrättas om detta samt att det inrättas en ny myndighet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, med uppgift att utöva tillsyn över bl.a. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter samt därmed sammanhängande verksamhet.

Det offentliga ombudet stärker den enskildas rättssäkerhet genom att bevaka deras integritetsintressen i ärenden om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Ett offentligt ombud företräder dock inte någon särskild misstänkt eller någon annan särskild person utan företräder enskildas intressen i allmänhet.

### *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten*

Den 1 januari 2008 inrättades säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten. Enligt 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (myndigheten) utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Myndigheten ska även utöva tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622).

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första och andra styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

### *Utredningen om skadestånd vid kränkning*

Förre justitierådet Bertil Bengtsson fick i augusti 2006 i uppdrag att utreda vissa frågor om ideellt skadestånd vid kränkning. Resultatet av utredningen presenterades i januari 2007 i promemorian Skadeståndsfrågor vid kränkning (Ds 2007:10).

Enligt uppdraget skulle utredningen behandla frågan om det finns anledning att göra några ändringar i gällande regler om ideellt skadestånd för kränkning; för närvarande utgår sådant skadestånd – som alltså inte ersätter någon ekonomisk skada – bara vid brott som innebär angrepp mot någons person, frihet, frid eller ära (2 kap. 3 § skadeståndslagen; SkL). Bland annat skulle övervägas frågan om ideellt skadestånd vid överträdelse av Europakonventionen.

När det gäller utvidgning av rätten till kränkingsersättning i allmänhet har i diskussionen enligt promemorian föreslagits olika allmänna regler som skulle ersätta kopplingen till vissa brott. Enligt utredningen är det emellertid svårt att finna någon lämplig generell avgränsning av ersättningsrätten i detta fall. Vad som kan övervägas är däremot en speciell bestämmelse om kränkningar vid myndighetsutövning; typiskt sett är det framför allt här som kränkningar förekommer utanför det kriminaliserade området. En sådan utvidgning skulle gå att förena med de allmänna reglerna om ekonomiskt skadestånd. Om man liksom i dag håller fast vid att skadestånd bara utgår vid allvarlig kränkning skulle lagen inte heller uppmuntra till processer om bagateller, vilket annars är en viss risk när det gäller ideellt skadestånd av detta slag.

Utredningen föreslår således i de delar som är av intresse här ett tillägg i 3 kap. 2 § SkL, som innebär att ideellt skadestånd vid myndighetsutövning utgår när någons person, frihet, frid eller ära allvarligt kränkts, oavsett om det föreligger brott eller inte. I promemorian framhålls att ändringen knappast ter sig särskilt angelägen men dock är den minst olämpliga från lagteknisk och praktisk synpunkt, om man vill utvidga rätten till kränkingsersättning.

Det pågår beredning av de förslag som lämnas i promemorian inom Regeringskansliet.

Integritetsskyddskommittén har i sitt betänkande, Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag, med hänvisning till utredningen om skadestånd vid kränkning inte lämnat något eget förslag till bestämmelser om skadestånd vid kränkning av integriteten.

### *EG-domstolens dom i mål om skyddet för de immateriella rättigheterna i informationssamhället*

EG-domstolen meddelade den 29 januari 2008 dom i mål C-275/06 *Productores de Música de España (Promusicae) mot Telefónica de España SAU* om skyldigheten att i en tvistemålsprocess om skydd för immateriella rättigheter lämna ut uppgifter såsom IP-adresser.

Promusicae är en ideell förening vars medlemmar är producenter och utgivare av musikinspelningar och ljud- och bildupptagningar. Promusicae väckte talan vid spansk domstol och yrkade att Telefónica skulle föreläggas att förete uppgifter om identitet och hemvist för vissa personer som detta bolag förser med Internetuppkoppling i de fall Telefónica känner till deras IP-adress samt datum och klockslag för uppkopplingen. Enligt Promusicae använde dessa personer ett fildelningsprogram (peer to peer eller P2P) med namnet KaZaA för att från sin egen persondator göra ljudupptagningar som Promusicaes medlemmar äger rättigheterna till tillgängliga för andra användare. Föreningen yrkade därför att Telefónica skulle föreläggas att förete ovannämnda upplysningar för att föreningen skulle kunna väcka talan i tvistemål mot berörda personer. Den spanska domstolen biföll Promusicaes talan. Telefónica överklagade domen och i det överklagade målet begärde den spanska domstolen förhandsavgörande från EG-domstolen för att få klarhet i om gemenskapsrätten innebär att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva en skyldighet att lämna ut personuppgifter i tvistemål, i syfte att skapa ett effektivt skydd för upphovsrätten.

Domstolen anmärker att direktiven om skydd för personuppgifter<sup>1</sup> tillåter undantag för åtgärder som är nödvändiga för att skydda medborgarnas fri- och rättigheter. Eftersom direktivet om integritet och elektronisk kommunikation inte preciserar vilka fri- och rättigheter som berörs av undantaget, ska gemenskapslagstiftarens avsikt förstås så, att rätten till egendom och situationer då upphovsmännen försöker skydda sina rättigheter i ett tvistemål inte ska falla utanför direktivets tillämpningsområde. Direktivet utgör således inte hinder för att medlemsstaterna föreskriver en skyldighet för berörda att lämna ut personuppgifter i ett tvistemål. Direktivet innebär emellertid inte heller att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva en sådan skyldighet.

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, s. 37).

När det gäller direktiven om immateriella rättigheter konstaterar domstolen att inte heller dessa innebär att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva en skyldighet att lämna ut personuppgifter i tvistemål, i syfte att skapa ett effektivt skydd för upphovsrätten.

Domstolen understryker dock att tolkningsfrågan handlar om hur skyddet för olika grundläggande rättigheter kan förenas med varandra, vilket är nödvändigt. I detta fall ska rätten till skydd för privatliv, å ena sidan, förenas med rätten till skydd för egendom och rätten till effektivt rättsmedel, å andra sidan.

Domstolen finner i denna fråga att medlemsstaterna när de införlivar direktiv om immateriella rättigheter och om skydd för personuppgifter med nationell rätt ska utgå ifrån en tolkning av direktiven som gör det möjligt att uppnå en balans mellan de olika grundläggande rättigheter som åtnjuter skydd enligt gemenskapens rättsordning. Vid genomförandet av införlivandeåtgärderna beträffande dessa direktiv, ankommer det på medlemsstaternas myndigheter och domstolar att inte bara tolka sin nationella rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med dessa direktiv utan även att se till att de inte grundar sig på en tolkning av dem som skulle stå i strid med dessa grundläggande rättigheter eller med andra allmänna principer för gemenskapsrätten, såsom proportionalitetsprincipen.

### *Direktiv om lagring av trafikdata*

Den 21 september 2005 lämnade Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om lagring av uppgifter som behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och om ändring av direktiv 2002/58/EG. Direktivet 2006/24/EG<sup>2</sup> antogs den 15 mars 2006.

Syftet med direktivet är att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om skyldigheten för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att behandla och lagra uppgifter så att dessa finns tillgängliga för förebyggande, utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott såsom terrorism och organiserad brottslighet. Förslaget gäller trafik- och lokaliseringssuppgifter för såväl fysiska som juridiska personer och de uppgifter som behövs för att kunna identifiera abonnenten och den registrerade användaren. Medlemsstaterna ska säkerställa att vissa sådana uppgifter om fast telefoni, mobiltelefoni, Internetåtkomst, Internetbaserad e-posttrafik och s.k. IP-telefoni lagras. Lagringskravet omfattar däremot inte innehållet i kommunikationen. EU-medlemsstaterna ska säkerställa lagring av trafikuppgifter som genereras eller behandlas av ovan nämnda leverantörer inom deras territorium samt säkerställa att uppgifterna endast får göras tillgängliga för behöriga nationella myndigheter i särskilda fall och i enlighet med nationell lagstiftning samt

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG.



med ovan nämnt syfte. Medlemsstaterna ska säkerställa att de uppgifter som omfattas av direktivet lagras under en period av minst sex månader och högst två år från det datum kommunikationen ägde rum.

I maj 2006 tillsatte den dåvarande regeringen en särskild utredare för genomförandet av direktivet i svensk rätt (dir. 2006:49). Trafikdatautredningen lämnade sitt betänkande den 7 november 2007 och beredning av utformning av erforderlig lagstiftning m.m. med anledning av direktivet pågår i Regeringskansliet.

### **Tidigare behandling**

Våren 2006 behandlade utskottet motionsyrkanden bl.a. om införande av integritetseksekvensbeskrivningar. Utskottet ansåg att Integritetsskyddskommitténs pågående arbete borde avvaktas och avstyrkte yrkandena på den grunden (bet. 2005/06:KU28).

### **Utskottets ställningstagande**

Integritetsskyddskommittén har nyligen överlämnat sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag. (SOU 2008:3) till regeringen. Utskottet utgår från att regeringen i sin fortsatta beredning beaktar de förslag som där har lämnats. Något tillkännagivande om detta anser utskottet vara överflödigt.

Utskottet utgår vidare från att regeringen kommer att beakta vad den gett uttryck för i budgetpropositionen, nämligen att konsekvenserna ska analyseras när nya bestämmelser som rör brottsbekämpning ska utformas. När det gäller en generell skyldighet att även inom andra områden än brottsbekämpning analysera bestämmelsernas inverkan på den personliga integriteten vill utskottet inte föregripa behandlingen av Integritetsskyddskommitténs betänkanden. Något tillkännagivande om detta behövs således inte heller.

När det gäller integritetsskydd vid utlämnande av IP-adresser har EG-domstolen nyligen meddelat en dom när det gäller utlämnande i tvistemål. När det gäller utlämnande av IP-adresser i brottmål pågår en utredning om att utvidga polisens tillgång till IP-adresser. Utskottet vill varken när det gäller dessa frågor eller övriga framställningar om förbud mot olika övervakningssystem föregripa den beredning som i olika avseenden pågår i Regeringskansliet.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige och lagar och författningar som strider mot den får inte meddelas i Sverige. Utskottet utgår från att detta iakttas både vid författningsskrivning och vid rättstillämpning. För att bevaka att tjänstemän iakttar att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte tröds för när i den offentliga verksamheten finns bl.a. Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän. När det gäller frågan om skadestånd i förhållandet mellan enskild och det allmänna pågår det ett beredningsarbete i Regeringskansliet av promemorian om skadestandsfrågor vid kränk-

ning. Utskottet vill vidare erinra om att en ny nämnd, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, har inrättats vid årsskiftet samt att offentliga ombud bevakar enskildas integritetsintressen vid användning av vissa tvångsmedel. Utskottet vill inte föregripa beredningsarbetet om eventuella ändringar i skadeståndslagen och anser att det heller inte i övrigt finns någon anledning att göra några tillkännagivanden till regeringen när det gäller tillämpning av Europakonventionen eller insyn och medel vid integritetskränkande intrång från det offentligas sida.

Utskottet avstyrker motionerna 2007/08:K255 (c), 2007/08:K372, 2007/08:K373 (fp), 2007/08:K374 (fp), 2007/08:Ju446 yrkandena 5–7 (mp) samt 2006/07:N297 yrkande 8 (mp).

## Retroaktivitetsförbud

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till sitt tidigare ställningstagande en motion om stärkande av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning.

### Motionen

I motion 2007/08:K212 av Kerstin Lundgren (c) begärs att regeringsformens principiella förbud mot retroaktiv skattelagstiftning stärks. Motionären anför att den i lagstiftningen tänkta begränsade möjligheten att lagstifta med retroaktiv verkan på skatteområdet leder till stor rättsosäkerhet för enskilda individer och för näringslivet. Motionären menar vidare att undantagsbestämmelserna tillämpas för ofta – flera gånger om året. – varför det är nödvändigt att regeringsformens principiella förbud mot retroaktiv skattelagstiftning skärps.

### Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 2 kap. 10 § första stycket RF får straff eller annan påföljd inte åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Samma gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Enligt andra stycket får skatt eller avgift ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det, får dock lag innebära att skatt eller statlig avgift uttages trots att lagen inte hade trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta.

## Utredningar om retroaktiv lagstiftning

1973 års fri- och rättighetsutredning övervägde att införa ett förbud mot retroaktiv lagstiftning enligt 8 kap. 3 § RF, dvs. föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som avser ingrepp i enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Av två skäl fann utredningen att det inte var möjligt att föreslå ett sådant förbud. Först konstaterades att något undantagslöst förbud mot retroaktiv lagstiftning inte upprätthålls på de angivna rättsområdena, och att i lagtext med någon grad av precision ange förutsättningarna för när avsteg får medges fann utredningen inte vara möjligt. Till det sagda kom problemet att avgöra vad som ska förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Utanför straffrättens område, menade utredningen, är det ofta oklart och föremål för delade meningar vad som ska anses vara en retroaktiv verkan av en lag (SOU 1975:75 s. 159).

Rättighetsskyddsutredningen, som 1978 övervägde frågan om förstärkt skydd mot retroaktiv lagstiftning, framhöll att det varit en angelägen uppgift att fortsätta överväga ett retroaktivitetsförbud. Som de tidigare övervägandena hade visat uppställde sig emellertid några ganska svårösta problem när man undersökte möjligheterna att vidga förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Ett bestod i att man dittills inte helt kunnat undvika retroaktivitet i lagstiftningsarbetet på något rättsområde utanför straffrättens. Ett annat huvudproblem var att avgöra vad som ska förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Utanför straffrätten fanns inga godtagna principer för att avgöra detta. Det hade inte varit möjligt att överväga hela frågan om en vidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning, och utredningen begränsade sig till ett förslag om att retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF skulle utvidgas till att utöver straffrättens område gälla föreskrifter om skatt jämte avgifter till det allmänna (SOU 1978:34 s. 156).

Utredningen anförde inledningsvis att huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning är att en sådan lagstiftning bryter mot grundsatsen att man i förväg ska kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. En medborgare som handlar med utgångspunkt i gällande rätt riskerar att hans handling kommer att bedömas enligt regler som tillkommit i efterhand när han inte kan göra gjort ogjort. Om retroaktiviteten innebär skärpning av skattelag kan han t.ex. i efterhand bli vägrad avdrag för utgifter som var avdragsgilla när de betalades. Ett indirekt resultat är ofta att den enskilde finner att han har gjort en civilrättslig handling som han inte skulle ha gjort – eller skulle ha gjort på annat sätt – om han vetat hur den skulle bli bedömd skatterättsligt.

Å ena sidan var det enligt utredningen ett samhällsintresse av vikt att lagstiftaren ska kunna handla snabbt sedan han väl fått ögonen på ett oförutsett och inte önskvärt sätt att utnyttja skatteregler. Direkt stötande skulle det vara om just det förhållandet att regeringen lägger fram en proposition med förslag till lag som hindrar ett visst slag av kringgående transaktioner

till följd av ett undantagslöst retroaktivitetsförbud skulle leda till en ökning av sådana transaktioner fram till dess att lagen trätt i kraft. Å andra sidan kan den skattskyldige som vill förutse skattekonsekvenserna av sitt handlande känna sig osäker om lagstiftarens planer. Utredningen fann att rimlig hänsyn till de motstående intressena togs om ett förbud mot retroaktiv skattelagstiftning kompletterades med ett undantag för sådana situationer där de skattskyldiga i förväg har fått ett auktoritativt besked om att en kommande skatteregel avsågs få retroaktiv tillämpning.

Fri- och rättighetskommittén övervägde i sitt betänkande Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen (SOU 1993:40 Del A s. 110) frågan om bestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket RF om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning är tillräckligt effektiv eller om reglerna borde förändras. Kommittén framhöll att det utredningsarbete som ligger bakom den nuvarande regleringen klart visar vilka svårbemästrade gränsdragningsproblem som måste övervinnas, där motstående intressen ofta bryts mot varandra. Enligt kommitténs uppfattning var de argument som återopades till stöd för den nuvarande regleringen alltjämt hållbara. Den utformning som bestämmelsen erhållit syntes enligt kommittén också väl avvägd.

Sedan början av 1990-talet har retroaktiv skattelagstiftning beslutats en eller ett par gånger per riksmöte.

### **Tidigare behandling**

Frågan om en översyn av retroaktivitetsförbudet har behandlats vid flera tillfällen av utskottet, senast våren 2004 (bet. 2003/04:KU12). Utskottet var inte berett att frånga sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandet. Våren 2003 avstyrkte utskottet en motion om en översyn av retroaktivitetsförbudet (bet. 2002/03:KU26). Utskottet har tidigare hänvisat till att bestämmelserna i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter utretts av Fri- och rättighetskommittén. Kommittén hade bl.a. uttalat att dess uppfattning var att den utformning som bestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket RF om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning erhållit syntes vara lämpligt avvägd. Utskottet gjorde ingen annan bedömning.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet är inte berett att frånga sitt tidigare ställningstagande och avstyrker därför motion 2007/08:K212 (c).

## Samvetsfrihet

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett yrkande om bestämmelser om samvetsklausul i regeringsformen med hänvisning till att Grundlagsutredningen kan komma att lämna förslag i frågan.

### Motionen

I motion 2007/08:K378 av Annelie Enochson och Kjell Eldensjö (båda kd) begärs att det ska införas en bestämmelse i regeringsformen om en samvetsklausul att tillämpa inom sjukvården och högskoleutbildningen. Enligt motionärerna bör Grundlagsutredningen få tilläggsdirektiv om att utreda detta.

### Bakgrund

Regeringen beslutade 1993 att tillsätta en utredning (dir. 1993:48) om en samvetsklausul i högskoleutbildningen. Den särskilde utredaren hade till uppgift att mot bakgrund av högskolereformen utreda frågan hur studenternas rätt att av religiösa, etiska eller andra skäl vägra delta i vissa utbildningsmoment kunde tillgodoses i högskoleförordningen. Som exempel nämndes studenter på barnmorskelinjen som nekats dispens från den obligatoriska kursen i insättning av spiral. Skälen till en sådan vägran kunde vara religiösa eller etiska. En vägran kunde innebära att studenten inte blev godkänd på utbildningen och alltså inte fick ut sitt examensbevis.

Utredningen om en samvetsklausul i högskoleutbildningen lade fram sitt betänkande 1994 (SOU 1994:84). Utredaren framhöll att frågan om behovet av en samvetsklausul egentligen handlar om att göra en rimlig avvägning mellan samhällsintressen och respekten för etiska och religiösa åskådningar. Enligt utredaren talade sammantaget övervägande skäl för att inte införa någon samvetsklausul inom högskoleutbildningen. Utredaren föreslog dock att det skulle införas en möjlighet att hos överklagandenämnden för högskolan överklaga beslut som innebär att studenten fått avslag på sin dispensansökan. Den av utredningen föreslagna ändringen genomfördes år 1996.

### Gällande bestämmelser

Enligt artikel 9.1 i Europakonventionen har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Rätten 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.

## Tidigare behandling

Våren 2006 behandlade utskottet en motion om samvetsfrid i förenklad ordning med hänvisning till utskottets tidigare gjorda bedömning i frågan (bet. 2005/06:KU17). Samma bedömning gjordes våren 2005 (bet. 2004/05:KU17). Våren 2004 (bet. 2003/04:KU12) respektive våren 2003 (bet. 2002/03:KU26) avstyrkte utskottet en motion med samma innebörd som den nu aktuella. I det senare betänkandet redovisade utskottet utförligt resultatet av utredningsverksamhet på området samt utbildningsutskottets och socialutskottets tidigare ställningstaganden (bet. 1993/94:UbU16 respektive bet. 1994/95:SoU21). Utskottet hänvisade till tidigare avstyrkanden av liknande motioner och fann inte nya omständigheter som talade för en annan bedömning.

Tidigare (bet. 2001/02:KU15) hade konstitutionsutskottet hänvisat till att frågan om en samvetsklausul inom sjukvården och högskoleutbildningen varit föremål för ingående bedömningar inom riksdagen och av en offentlig utredning, varvid befunnits att övervägande skäl talade mot att införa sådana samvetsklausuler.

## Utskottets ställningstagande

Grundlagsutredningens vida mandat i fri- och rättighetsfrågor kan medföra att utredningen tar upp även frågan om samvetsklausul. Utskottet är inte berett att föregripa utredningen och avstyrker motion 2007/08:K378 (kd).

## Ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om att den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter nu ska uppdateras, detta på grund av dels att regeringen har aviserat en uppdatering av den övergripande handlingsplanen till år 2010, dels att regeringen under hösten 2007 presenterade en särskild handlingsplan om mäns våld mot kvinnor.

## Motionen

I motion 2007/08:Ju246 yrkande 3 av Carina Hägg (s) begärs att den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter uppdateras. Motionären anför att endast hälften av landets landsting har en formellt antagen policy eller handlingsplan om våld mot kvinnor samt att även kommuner saknar formellt antagna handlingsplaner eller har inte uppdaterat äldre planer som har blivit förlegade.

## Bakgrund

### *En andra nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter*

Regeringen lämnade under riksmötet 2005/06 en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna avseende perioden 2006–2009 (skr. 2005/06:95). Skrivelsen behandlades av konstitutionsutskottet i betänkande 2005/06:KU17. Regeringen anförde i skrivelsen att kommunerna och landstingen har en viktig roll och ett stort ansvar för att Sverige fullföljer sina åtaganden om mänskliga rättigheter. Regeringen anförde vidare att den uppmuntrar kommuner och landsting att använda regeringens långsiktiga mål – full respekt för de mänskliga rättigheterna – som mål för sitt arbete och att ta fram lokala handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna. Under perioden 2006–2009 avsåg regeringen att intensifiera dialogen med kommuner och landsting om deras ansvar för de mänskliga rättigheterna.

Regeringen aviserade i skrivelsen att den avsåg att ge en interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter i uppdrag att följa upp genomförandet av handlingsplanen och att redovisa uppföljningen senast i mars 2010.

### *Handlingsplaner i kommunerna*

Riksdagen har givit regeringen till känna att regeringen bör vidta åtgärder för att dels inventera i vilken utsträckning det finns handlingsplaner i kommunerna för arbetet med våldsutsatta kvinnor, dels återkomma till riksdagen med förslag om hur kommunerna ska kunna ta ett systematiskt ansvar för arbetet med våldsutsatta kvinnor (bet. 2004/05:SoU1, rskr. 2004/05:114).

Med anledning av den del av tillkännagivandet som rör kommunala handlingsplaner gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna inventera i vilken utsträckning landets kommuner har handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Socialstyrelsen redovisade den 30 oktober 2005 att ca 70 % av landets kommuner har handlingsplaner. Redovisningen överlämnades till Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor som överlämnade sitt betänkande i juni 2006 (SOU 2006:65). Utredningen föreslog åtgärder i syfte att förstärka kommunernas ansvar samt stärka och tydliggöra socialtjänstens stöd. Ett av utredningens förslag innebär en skärpning av socialtjänstens ansvar för brottsoffer enligt SoL (prop. 2006/07:1 utg.omr. 9 och 14). Den 1 juli 2007 trädde en ändring av 5 kap. 11 § SoL i kraft som innebär att socialnämndens ansvar för att ge stöd och hjälp till brottsoffer som behöver det framgår tydligare, särskilt avseende våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Lagändringen innebär enligt regeringen bl.a. att socialnämnden ska, i stället för som tidigare bör, särskilt beakta att våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld kan vara i behov av stöd och hjälp. Som komplement till lagändringen redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2008 att en rad ytterligare åtgärder vidtagits i syfte att bygga en

heltäckande struktur och stärka stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Bland annat har kommunerna tillförts särskilda utvecklingsmedel. Ambitionen är enligt regeringen bl.a. att stimulera utvecklingen av målinriktade, strukturerade och samordnade insatser på kommunal nivå. Regeringen anförde vidare att det är viktigt att också frivilligorganisationernas kunskap och erfarenhet tas till vara. Regeringen aviserade i budgetpropositionen också att den under hösten 2007 avsåg att presentera en övergripande handlingsplan för att motverka mäns våld mot kvinnor och som omfattar samtliga berörda politikområden. (prop. 2007/08: 1 volym 6 utg.omr. 9).

### *Handlingsplan om mäns våld mot kvinnor m.m.*

Den 15 november 2007 presenterade regeringen en ny handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39). Skrivelsen beräknas komma att beredas i riksdagen under våren 2008.

Regeringen avser att satsa drygt 800 miljoner kronor för de kommande tre åren för att genomföra handlingsplanen enligt en uppgift på regeringens hemsida den 8 januari 2008 ([http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=31&module\\_instance=5&action=pod\\_show&navid=66&subnavid=31&subnavinstance=5](http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=31&module_instance=5&action=pod_show&navid=66&subnavid=31&subnavinstance=5)).

### **Gällande bestämmelser om kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor**

Kommunerna har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret inkluderar olika former av stöd till kvinnor som utsätts för våld. Enligt 3 kap. 1 § SoL ska kommunen svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunerna möjlighet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och önskemål.

Kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor anges i 5 kap. 11 § SoL. Där stadgas att socialnämnden bör beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Bestämmelsen infördes i socialtjänstlagen (1980:620) i samband med propositionen Kvinnofrid och trädde i kraft den 1 juli 1998. Lagrummet har senare kompletterats med en reglering rörande socialtjänstens ansvar för brottsoffer, som innebär att socialnämnden bör verka för att den som har utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:79, bet. 2000/01:JuU20, rskr. 2000/01:205).



Den 1 juli 2007 trädde en ändring av 5 kap. 11 § SoL i kraft som innebär att socialnämndens ansvar för att ge stöd och hjälp till brottsoffer som behöver det framgår tydligare, särskilt avseende våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (prop. 2006/07:38, bet. 2006/07:SoU10, rskr. 2006/07:145).

### *Tillsynsmyndigheter*

Socialstyrelsen är nationell expert- och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen verkar för att insatserna på dessa områden har god kvalitet och fördelas efter behov. Rollen som expert- och tillsynsmyndighet innebär att Socialstyrelsen genom normering, tillsyn och kunskapsförmedling påverkar huvudmän och yrkesverksamma. Socialstyrelsen arbetar fortlöpande med frågor inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som rör våld mot kvinnor. Socialstyrelsen har under de senaste åren arbetat med ett flertal uppdrag som rör våld mot kvinnor, utifrån Kvinnofridspropositionens förslag, och har inom ramen för de uppdrag som gavs i samband med propositionen bl.a. publicerat informations- och utbildningsmaterial.

Länsstyrelserna utövar tillsyn över socialtjänsten. Länsstyrelsen ska se till att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i planeringen.

### **Utskottets ställningstagande**

Med hänsyn till att regeringen i skrivelsen En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2010 (skr. 2005/06:95) har anfört att en ny handlingsplan ska presenteras under år 2010 samt att de frågor som motionären väsentligen hänför sig till, nämligen mäns våld mot kvinnor, tas upp i den skrivelse med handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) som avses behandlas under våren 2008 i riksdagen, avstyrker utskottet motion 2007/08:Ju246 yrkande 3 (s).

## Stärkande av äganderätten

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om stärkande av äganderätten med hänvisning till Grundlagsutredningens arbete och utskottets tidigare ställningstagande i frågan.

### Motionerna

I motion 2006/07:K310 av Jan Andersson och Roger Tiefensee (båda c) och motion 2007/08:K413 av Bengt-Anders Johansson (m) begärs att den privata äganderätten stärks.

### Gällande bestämmelser

Enligt 2 kap. 18 § första stycket RF är varje medborgares egendom tryggt genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Rätten till ersättning behandlas i paragrafens andra stycke. Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I 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. Egendomsbegreppet i artikeln har getts en vidsträckt innebörd. Med uttrycket egendom avses inte enbart äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening utan även fordringar och immateriella rättigheter skyddas av artikeln.

I fråga om immateriella rättigheter stadgas det i 2 kap. 19 § RF att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Enligt förarbetena har den verksamhet som bedrivs av författare och andra konstnärer stor betydelse för opinionsbildningen och den andliga odlingen över huvud taget. Det yttersta syftet med

bestämmelsen är att förstärka skyddet för den fria åsiktsbildningen i samhället. Föredragande statsråd ansåg det därför inte motiverat att låta den omfatta rättigheter av det slag som tillkommer uppfinnare och mönsterskapare. Inte heller sådana upphovsrätten närstående rättigheter som innehas av fonogramframställare eller radioföretag ansågs böra omfattas (prop. 1975/76:209 s. 129). Av grundlagsbestämmelsen framgår att det ska finnas lagbestämmelser om författares, konstnärers och fotografers verk, men den säger ingenting om vad dessa ska innehålla. De avsedda lagbestämmelserna finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Där finns bl.a. föreskrifter om upphovsmannens förfoganderätt och ideella rätt, om upphovsrättens övergång och dess giltighetstid samt om ersättningskyldighet och straffansvar vid intrång i upphovsmannens förfoganderätt eller ideella rätt. De begränsningar av yttrandefriheten som upphovsrätten innebär anses föranledda av särskilt viktiga skäl och därför tillåtna enligt 2 kap. 13 § RF (se prop. 1975/76:209 s. 155).

### Tidigare behandling

I betänkandet En andra nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, m.m. (bet. 2005/06:KU17) våren 2006 behandlades frågan om stärkande av äganderätten i förenklad ordning. Senast frågan behandlades mer ingående var våren 2004 då utskottet avstyrkte flera motionsyrkanden om förstärkning av skyddet för äganderätten i olika avseenden och om full ersättning vid ingrepp i äganderätten. Utskottet anförde där att det inte var berett att frångå sina tidigare ställningstaganden i frågan om förstärkt skydd för äganderätten (bet. 2003/04:KU12 s. 25).

I betänkandet Fri- och rättighetsskyddsfrågor (bet. 2002/03:KU26 s. 71) våren 2003 avstyrkte utskottet med hänvisning till tidigare ställningstaganden motioner med delvis samma innebörd.

Frågan behandlades åter av utskottet våren 2000 i betänkande 1999/2000: KU11. Utskottet hänvisade till att det vid flera tillfällen avstyrkt motioner om utvidgning av grundlagens egendomsskydd. Utskottet ansåg inte att det framkommit skäl att ändra sin tidigare bedömning. Utskottet ansåg inte heller att det fanns skäl att ge äganderätten samma skydd mot begränsningar som gäller för de s.k. politiska rättigheterna. Även när det gäller ersättningsfrågan hänvisade utskottet till tidigare avstyrkanden vid flera tillfällen av motioner om en utvidgning till full ersättning. Utskottet framhöll att när det i betänkande 1997/98:KU30 förordades att ordalydelsen av 2 kap. 18 § RF skulle ses över, ansåg utskottet att utredningen inte borde omfatta frågan om utvidgning till full ersättning. Utskottet gjorde fortfarande samma bedömning. 1999 års författningsutredning, som hade i uppdrag bl.a. att se över ordalydelsen av regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd, avlämnade i februari 2001 betänkandet Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19). När det gällde regeringsformens egendomsskydd konstaterade utredningen att man misslyckats. Mot bakgrund av att ett förslag till änd-

ring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte hade kunnat uppnås, hade utredningen beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § RF. Mot bakgrund av utredningens slutsats lade inte regeringen fram förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 RF.

I samband med behandlingen år 1994 av ett förslag från regeringen till ny lydelse av 2 kap. 18 § RF avstyrkte utskottet motioner om längre gående grundlagsskydd än vad regeringen hade föreslagit (bet.1993/94:KU24 s. 28 f.). Utskottet ansåg att det inte var motiverat att låta all egendom, både fast och lös, omfattas av grundlagens egendomsskydd. Utskottet pekade också på att bestämmelser varigenom den enskilde tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten inte skulle vara helt rättvisande med hänsyn till att vissa s.k. förväntningsvärden inte är ersättningsgilla. Utskottet underströk vidare att införandet av ett grundlagsskydd för rådhetsinskränkningar i sig inte innebar att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till vad som redan gällde. Frågan om innebörden av 2 kap. 18 § RF behandlades av konstitutionsutskottet våren 1998 i ett yttrande till jordbruksutskottet över regeringens förslag till ny miljöbalk, varvid frågan om huruvida ordalydelsen i paragrafen var förenlig med motiven diskuterades (yttr. 1997/98:KU8y). Utskottet gjorde då bedömningen att grundlagsbestämmelsen trots den mindre tillfredsställande ordalydelsen måste uppfattas så att en utvidgning av ersättningsrätten inte skett. Med anledning av flera motioner från den allmänna motionstiden kom ett enigt konstitutionsutskott i betänkande 1997/98:KU30 (s. 7) fram till slutsatsen att det inte gick att bortse från att bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF hade varit föremål för omfattande debatt och att Lagrådet förordade en ändring av bestämmelsen. Även om utskottet ansåg att bestämmelsen måste kunna uppfattas i enlighet med vad som avsetts vid dess tillkomst fanns det anledning att se över dess lydelse.

### **Utskottets ställningstagande**

Frågor om förstärkt skydd för äganderätten ligger inom ramen för vad Grundlagsutredningen vid sin översyn av regeringsformen kan komma att behandla. Utskottet vill inte föregripa Grundlagsutredningens överväganden i denna fråga och avstyrker därför motionerna 2006/07:K310 (c) och 2007/08:K413 (m).

## Diskriminering

### Utskottets förslag i korthet

Med hänvisning till den beredning i Regeringskansliet som pågår när det gäller ny diskrimineringslagstiftning och utskottets tidigare ställningstagande avstyrker utskottet motioner om att bestämmelser om könsidentitet och sexuell läggning samt ett förbud mot diskriminering av HBT-personer ska skrivas in i regeringsformen. Likaså avstyrker utskottet en motion om översyn av diskriminerande lagstiftning när det gäller HBT-personer och en motion om sekulär livsåskådning.

### Motionerna

I motionerna 2006/07:K312 yrkande 4 av Lars Ohly m.fl. (v), 2006/07:K355 yrkande 1 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, c, v, mp), 2006/07:U294 yrkande 10 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp), 2007/08:K392 yrkande 1 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, mp, c, v), 2007/08:U304 yrkande 13 av Barbro Westerholm och Birgitta Ohlsson (båda fp), 2007/08:So294 yrkande 14 av Helena Leander m.fl. (mp) samt 2007/08:So295 yrkande 10 av Lars Ohly m.fl. (v) begärs att könsidentitet ska nämnas i 1 kap. 2 § RF.

Motionerna 2006/07:K312 yrkande 5 av Lars Ohly m.fl. (v), 2006/07:K355 yrkande 2 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, c, v, mp), 2006/07:U294 yrkande 11 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp), 2007/08:K392 yrkande 2 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, mp, c, v), 2007/08:U304 yrkande 14 av Barbro Westerholm och Birgitta Ohlsson (båda fp) samt 2007/08:So335 yrkande 3 av Lars Ohly m.fl. (v) behandlar samtliga frågan om att 2 kap. 15 § RF ska omfatta sexuell läggning och könsidentitet.

I motion 2006/07:K312 yrkande 3 och 2007/08:So335 yrkande 2, båda av Lars Ohly m.fl. (v) begärs ett förbud i grundlagen mot lagar som diskriminerar HBT-personer. I motionerna 2006/07:K355 yrkande 4 och 2007/08:K392 yrkande 4 båda av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, mp, c, v) begärs att det görs en översyn av förekomsten av återstående diskriminering mot homosexuella, bisexuella och transpersoner i lagstiftningen.

I motion 2007/08:K236 av Hillevi Larsson (s) begärs att grundlagens bestämmelser om förbud för diskriminering på grund av trosuppfattning ska ändras så att de omfattar även sekulära livsåskådningar såsom veganism.

### Gällande bestämmelser

I regeringsformens ändamålsstadgande i 1 kap. 2 § första stycket RF sägs att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I fjärde stycket sägs att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv

och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. 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 annan omständighet som gäller den enskilde som person. I femte stycket sägs att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I 2 kap. 15 § sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

Religionsfriheten hör till de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. 1 § RF. Den definieras där som frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion och utgör liksom de övriga i paragrafen definierade friheterna en s.k. positiv opinionsfrihet.

I 2 kap. 2 § RF föreskrivs skydd mot tvång

- att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och
- att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning för sådan åskådning som nämnts.
- Detta skydd kan definieras som en negativ opinionsfrihet.

Det finns ett antal lagar som syftar till att motverka diskriminering av bl.a. sexuell läggning eller funktionshinder. Dessa lagar är följande:

- Lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder som har till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.
- Lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning som har till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.
- Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan som har till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av bl.a. funktionshinder och sexuell läggning.
- Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, som har till ändamål att motverka diskriminering som har samband med bl.a. diskrimineringsgrunderna funktionshinder och sexuell läggning.
- Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, som tillämpas på utbildning och annan verksamhet som avses i skollagen (1985:1100) och har till ändamål att främja barns och elevers lika rättigheter samt att motverka diskriminering på grund av bl.a. funktionshinder och sexuell läggning. Lagen har också till ändamål att motverka annan kränkande behandling.

Diskrimineringsutredningen föreslår, såsom ovan framgått, att en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering införs. Ovanstående lagar kad då upphöra och ersättas av en enda lag, diskrimineringslagen.

## **Tidigare behandling**

### *Könsidentitet och sexuell läggning*

I betänkandet 2004/05:KU27 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om begreppet könsidentitet och sexuell läggning. Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande. Utskottet avstyrkte våren 2003 i betänkande 2002/03:KU26 (s. 44 f.) en rad motioner med samma innebörd som de nu aktuella. I flera motioner hade då tagits upp frågan om en utvidgning av det skydd mot diskriminerande lagstiftning som ges i 2 kap. 15 § RF till att också omfatta diskriminering på grund av sexuell läggning och diskriminering av homosexuella, bisexuella och transpersoner. Utskottet hänvisade till att riksdagen nyligen beslutat om ett införande i 1 kap. 2 § RF av ett skydd mot diskriminering till följd av sexuell läggning och till att utskottet förklarat sig inte berett att förorda att en bestämmelse om skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning skulle föras in i 2 kap. RF.

När det gäller frågan om diskriminering på grund av könsidentitet ville utskottet hänvisa till att det i förarbetena till den nyligen beslutade ändringen av 1 kap. 2 § RF framhållits att uppräkningsgrunder endast är exemplifierande och inte uttömmande. Det åligger alltså det allmänna att motverka diskriminering även på grund av andra – liknande – osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att det inte var nödvändigt med utvidgning av 1 kap. 2 § så att även diskriminering på grund av könsidentitet omnämns.

## **Utskottets ställningstagande**

När det gäller vilka begrepp som ska skrivas in i regeringsformen är det en fråga som Grundlagsutredningen i sin översyn av regeringsformen kan komma att behandla. Utskottet vill inte föregripa den utredningens resultat.

I övrigt vill utskottet inte föregripa resultatet av den beredning av Diskrimineringslagstiftningen som pågår i Regeringskansliet och den proposition som är aviserad att överlämnas till riksdagen under våren. Utskottet avstyrker motionerna 2006/07:K312 yrkandena 3 – 5 (v), 2006/07:K355 yrkandena 1, 2 och 4 (fp, c, v, mp), 2006/07:U294 yrkandena 10 och 11 (fp), 2007/08:K236 (s), 2007/08:K392 yrkandena 1, 2 och 4. (fp, c, v, mp), 2007/08:U304 yrkandena 13 och 14 (fp), 2007/08:So294 yrkande 14 (mp), 2007/08:So295 yrkande 10 (v) samt 2007/08:So335 (v) yrkandena 2 och 3 (v).

## Registrering av föreningars ekonomiska förehavanden

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker en motion om att avbryta förhandlingar inom EU om regler för registrering av föreningar, deras medlemmar och ekonomiska förehavanden.

### Motionen

I motion 2006/07:Ju255 yrkande 13 av Lars Ohly m.fl. (v) begärs att regeringen ska verka för att förhandlingarna inom EU om regler för registrering av föreningar, deras medlemmar och ekonomiska förehavanden genast avbryts. Motionärerna anför att det inom EU håller på att utarbetas en rättsakt om inrättande av ett EU-register där ideella föreningar och deras medlemmar ska registreras. Motionärerna pekar på att ett sådant register skulle strida mot den grundlagsfästa föreningsfriheten.

### Bakgrund

Kommissionen lade i oktober 2004 fram ett meddelande om förebyggande av och kamp mot finansiering av terrorism genom bättre informationsutbyte, ökad öppenhet och bättre spårbarhet i finansiella transaktioner (KOM [2004] 700 slutlig). I meddelandet skisserar kommissionen på förslag rörande möjliga åtgärder för att förhindra infiltration av juridiska personer från terroristorganisationer och deras sympatisörer. Kommissionen konstaterar att icke-vinstdrivande företag och välgörenhetsorganisationer har visat sig speciellt sårbara. Kommissionen anför att den därför inlett och avser fortsätta en diskussion om möjligheten att anta miniminormer på EU-nivå för att öka insynen i denna sektor. Skattemyndigheternas kontrollerande roll kan behöva utökas. Utöver detta anför kommissionen att den planerar att tillsammans med Europol genomföra en genomförbarhetsstudie av välgörenhetssektorn för underlag till förslag om förbättrade verktyg för automatisk insamling av underrättelser, inhämtande av uppgifter av analys av transaktioner inom sektorn. Studien syftar också till att undersöka möjligheten att skapa metoder för att fastställa sårbarhets- och riskindikatorer. Det kan noteras att kommissionen i meddelandet inte redovisar några tankar om inrättande av ett EU-register över ideella föreningar och deras medlemmar. Meddelandet innehåller inget förslag till rättsakt. En faktapromemoria har överlämnats till riksdagen i ämnet (faktapromemoria 2004/05: FPM32).

År 1989 bildade länderna i den s.k. G 7-gruppen en finansiell arbetsgrupp mot penningtvätt, Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Sverige deltar i FATF:s arbete alltsedan dess början. Sammanlagt är 31 länder och två organisationer, däribland Europeiska kom-



missionen, anslutna till FATF. FATF har antagit 40 rekommendationer om penningtvätt som avser att förbättra de nationella rättssystemen för bekämpning av penningtvätt, förstärka det finansiella systemets roll samt förstärka det internationella samarbetet. Med anledning av händelserna den 11 september 2001 antog FATF i oktober samma år åtta s.k. särskilda rekommendationer som är avsedda att utgöra en ny internationell standard för bekämpning av terroristfinansiering. I specialrekommendation nr 8 pekas på att ideella organisationer (non-profit organizations, NPO:er) är särskilt sårbara och att medlemsstaterna därför ska försäkra sig om att NPO:er inte missbrukas av terroristorganisationer för att få rättslig legitimitet, som kanaler för finansiering av terrorism för att t.ex. förhindra frysning av tillgångar eller för att dölja avledandet av medel avsedda för legitima ändamål till terroristorganisationer. I specialrekommendationen ges medlemsländerna i uppdrag att se över sin lagstiftning och övrig rättslig reglering som berör organisationer och andra enheter som kan missbrukas för finansiering av terrorism.

Inom FATF antogs i februari 2006 en förklarande not (interpretive note) till specialrekommendationen i vilken innehållet i den specialrekommendationen utvecklas. Enligt den förklarande noten definieras en NPO som en organisation som huvudsakligen ägnar sig åt att insamla eller fördela medel för välgörande, religiösa, kulturella, utbildnings- eller sociala ändamål. För dessa organisationer ska medlemsländerna verka för en effektiv övervakning. I praktiken ska medlemsstaterna kunna visa att vissa närmare angivna grundkrav uppställs för inom definitionen fallande organisationer som har betydande finansiella tillgångar och en internationell verksamhet. De organisationer som träffas av definitionen ska avkrävas registrering eller licensiering för att kunna verka i medlemsstaten. Vidare ska krav uppställas på att organisationerna har nödvändiga rutiner för att kunna kontrollera och redovisa sina finansiella tillgångar och att de används på det sätt som motsvarar syftet med organisationens verksamhet. Krav ska kunna uppställas på att organisationerna vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa identitet på och ställning för de givare och samarbetspartner de har. Organisationerna ska också under minst fem år bevara och hålla tillgänglig bokföring över nationella och internationella ekonomiska transaktioner på ett sätt som möjliggör en verifiering av att medlen använts för det syfte som organisationen verkar. I medlemsstaten ska övervakning finnas av att organisationerna följer dessa regler. Medlemsstaterna ska också införa verkningfulla sanktioner mot överträdelse av bestämmelserna, av såväl organisationerna som företrädare för dem.

Rekommendationen är bindande för medlemsländerna som har att vidta nationella åtgärder för att efterkomma rekommendationerna. Någon ratifikationsprocess sker emellertid inte.

Här kan också nämnas att Europeiska kommissionen i november 2005 avlämnade ett meddelande om förebyggande och bekämpning av finansiering av terrorism genom bättre samarbete på nationell nivå och större

öppenhet i den icke vinstdrivande sektorn (KOM [2005] 620 slutlig). I meddelandet riktas – med anledning av FATF:s särskilda rekommendation nr 8 – en rekommendation till medlemsstaterna om åtgärder för att minska den icke vinstdrivande sektorns sårbarhet för finansiering av terrorism och annat brottsligt missbruk. Meddelandet – som alltså avgavs innan FATF kom ut med den förklarande noten – har ännu inte inom EU föranlett någon vidare åtgärd förutom att det pågår en undersökning om det förekommer missbruk av NPO:er för finansiell brottslig verksamhet. Något förslag till rättsakt i frågan har inte heller lagts fram av kommissionen.

Utskottet har inhämtat från Justitiedepartementet att frågan om ett eventuellt behov av författningsändringar i Sverige med anledning av bl.a. den särskilda rekommendationen nr 8 bereds inom Regeringskansliet. En utredare har fått regeringens uppdrag att bl.a. analysera och definiera vilka typer av ideella föreningar och andra juridiska personer som omfattas av FATF:s definition för NPO, det vill säga som utgör NPO i Sverige. Utredaren ska vidare göra en kartläggning av hur adekvat den svenska lagstiftningen är för att motverka att s.k. NPO:er kan missbrukas för terroristfinansiering. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2008.

### **Tidigare behandling**

Våren 2006 behandlade utskottet en motion i vilken det begärdes att regeringen skulle verka för att förhandlingarna om regler för registrering av föreningar, deras medlemmar och ekonomiska förehavanden genast skulle avbrytas. Utskottet underströk vikten av att värna föreningslivets självständighet och integritet och anförde att det utgick från att regeringen skulle komma att hävda detta. I övrigt var utskottet inte berett att ställa sig bakom motionen. Motionen avstyrktes (bet. 2005/06:KU17).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motion 2006/07:Ju255 yrkande 13 (v).

## Främjande av yttrandefrihet på offentliga platser

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om en översyn av lagstiftningen om yttrandefrihet när det gäller begränsning av möjligheten att utöva yttrandefrihet då offentliga platser tas i anspråk för butiker och gallerior.

### Motionen

I motion 2006/07:K221 av Carina Hägg (s) begärs att yttrandefriheten på offentliga platser ska stärkas. Motionären anför att det behövs fler mötesplatser för debatt och diskussion i vår offentliga miljö. När gator och torg glasas in och blir till butiker och gallerior begränsas våra möjligheter att vara aktiva samhällsmedborgare. Lagstiftningen på detta område behöver därför enligt motionären ses över.

### Gällande bestämmelser m.m.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § RF gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Mötesfrihet definieras som frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfriheten definieras som frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Med offentlig plats enligt ordningslagen (1993:1617) avses bl.a. allmänna vägar och gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål.

En allmän sammankomst, såsom demonstration eller sammankomst som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet får inte hållas på offentlig plats utan tillstånd (4 § ordningslagen).

### Tidigare behandling m.m.

Bostadsutskottet behandlade våren 2002 motionsyrkanden om frågor om användandet av platser som är tillgängliga för allmänheten. Motionärerna framförde farhågor för att privatiseringar (med i vissa fall tillhörande inglasningar) av t.ex. torg och gallerior leder till försämrade möjligheter för debatt, opinionsbildning och offentliga samtal. De framhöll behovet av att köpcentrum och liknande platser betraktas som allmän plats samt att de gemensamma mötesplatserna värnas. Enligt bostadsutskottets mening

talade starka skäl för att huvudprincipen borde vara den att var och en i förhållande till fastighetsägaren ska ha rätt att begagna offentliga platser för debatt, opinionsbildning, offentliga samtal, flygbladsutdelning m.m. Mot den tecknade bakgrunden ansåg bostadsutskottet att fastighetsägares inställning till dessa aktiviteter hade för stor betydelse. Införandet av en ordning av det slag som utskottet förespråkade förutsatte enligt bostadsutskottet mer ingående analyser och överväganden. Den inskränkning av äganderätten som ordningen skulle innebära synes i allmänhet inte vara av någon egentlig betydelse. Frågan förtjänade enligt bostadsutskottet ändock en närmare analys. En annan uppgift var att närmare precisera vilka aktiviteter som borde omfattas av huvudprincipen. Vidare borde analyseras huruvida ordningslagens definition av offentlig plats, som inte bara inbegriper vissa områden som i detaljplan redovisas som allmän plats, är den mest lämpliga för en bestämning av de områden för vilka huvudprincipen bör gälla. Det borde enligt bostadsutskottet ankomma på regeringen att särskilt överväga de frågor som utskottet nu har pekat på och ta ställning till hur avvägningen mellan de olika intressen som gör sig gällande borde göras. Regeringen borde därefter tillsammans med en redovisning av dessa överväganden återkomma till riksdagen med de lagförslag m.m. som kan krävas. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet ovan anfört om rätten att använda offentlig plats. Kammaren följde utskottets förslag (bet. 2001/02:BoU8, rskr. 2001/02:204).

Regeringen redovisade i skrivelse Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2006/07:75) att en sakkunnig person den 16 juni 2006 hade getts i uppdrag att behandla de frågor som anges i bostadsutskottets betänkande. Uppdraget skulle ursprungligen vara slutfört senast den 1 oktober 2007, men tiden har förlängts och uppdraget ska enligt uppgifter som inhämtats från Regeringskansliet vara slutfört senast den 30 maj 2008.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet avstyrker motion 2006/07:K221 (s) med hänsyn till att det pågår utredningsarbete inom Regeringskansliet i frågan.

# Reservationer

## 1. Integritetsskyddskommitténs betänkande, punkt 7 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:Ju446 yrkande 5.

### *Ställningstagande*

Regeringen har under senare tid lagt fram ett flertal lagförslag som inskränker enskildas fri- och rättigheter och inkräktar på den personliga integriteten. Medborgarna måste garanteras insyn och medel för att skydda sig mot integritetskränkande intrång från staten. Det är därför viktigt att regeringen beaktar vad Integritetsskyddskommittén kommit fram till innan ytterligare lagstifningsåtgärder vidtas som berör den personliga integriteten. Riksdagen bör med bifall till motion 2007/08:Ju446 yrkande 5 ge regeringen detta till känna.

## 2. Rätten till effektivt rättsmedel, punkt 8 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:Ju446 yrkande 6.

### *Ställningstagande*

I lagärendet om hemlig rumsavlyssning (prop. 2005/06:178, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11) föreslog regeringen att det skulle inrättas en särskild nämnd, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, med uppgift att granska bl.a. myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Vidare införs underrättelseskyldighet för polisen efter att t.ex. avlyssning ägt rum. Detta är i och för sig steg i rätt riktning och innebär en förstärkning av rättssäkerheten. För att Europakonventionens bestämmelser i artiklarna 8 och 13 skall vara tillgodosedda krävs att felaktig användning av integritets-

kränkande åtgärder måste kombineras med ett skadeståndsansvar för staten. Detta bör riksdagen med bifall till motion 2007/08:Ju446 yrkande 6 ge regeringen till känna.

**3. Medborgerlig insyn m.m. i integritetskränkande intrång från det allmänna, punkt 9 (mp)**

av Mikael Johansson (mp).

*Förslag till riksdagsbeslut*

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:Ju446 yrkande 7.

*Ställningstagande*

Det behövs en ökad parlamentarisk kontroll över myndigheternas användning av integritetskränkande intrång. Regeringen bör därför skyndsamt återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av integritetskränkande intrång kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006

*2006/07:K205 av Jörgen Johansson (c):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att den negativa föreningsfriheten grundlagsfästs.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att den negativa föreningsfriheten stärks i svensk lagstiftning.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att i lagstiftningen betona att arbetstagare som inte är medlem i en fackförening inte ska tvingas betala avgift till en organisation han eller hon valt att inte vara medlem i.

*2006/07:K221 av Carina Hägg (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om insatser för att stärka yttrandefriheten på offentliga platser.

*2006/07:K226 av Peter Danielsson (m):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att den negativa föreningsfriheten bör grundlagsfästas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att den negativa föreningsfriheten bör stärkas i svensk lagstiftning.

*2006/07:K245 av Ulrika Karlsson i Uppsala (m):*

Riksdagen begär att regeringen utan dröjsmål tar initiativ till lagstiftning som ger den negativa föreningsrätten ett uttalat skydd i svensk rätt.

*2006/07:K265 av Bodil Ceballos m.fl. (mp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att inskränkningar i lag av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till nyttan med bestämmelsen för alla invånare i landet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att det är önskvärt att utländska och svenska medborgare i så stor utsträckning som möjligt ska vara jämställda i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter.

3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag på ändring av lagen så att alla skillnader mellan svenska och utländska medborgare undanröjs.
6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av 2 kap. RF i syfte att göra det begripligt för även andra än jurister.

*2006/07:K277 av Fredrik Malm m.fl. (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att uppmärksamma och aktivt agera mot antisemitism i Sverige.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige som nation ska uppmärksamma och aktivt agera mot antisemitism när den uppstår i andra länder.

*2006/07:K310 av Jan Andersson och Roger Tiefensee (båda c):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att den privata äganderätten måste stärkas.

*2006/07:K312 av Lars Ohly m.fl. (v):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa ett förbud mot att riksdagen kan anta lagar som diskriminerar HBT-personer i regeringsformen.
4. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till lagstiftning som innebär att könsidentitet ska omfattas av regeringsformens 1 kap. 2 §.
5. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till lagstiftning som innebär att 2 kap. 15 § regeringsformen ges följande lydelse: ”Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg, etniskt ursprung, sexuell läggning eller könsidentitet tillhör en annan minoritet.”

*2006/07:K355 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, c, v, mp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att 1 kap. 2 § regeringsformen om arbetet mot diskriminering också ska nämna könsidentitet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utvidga förbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen mot diskriminerande lagstiftning till att också omfatta lagstiftning som diskriminerar på grund av sexuell läggning och könsidentitet.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra en översyn av förekomsten av återstående diskriminering av homosexuella, bisexuella och transpersoner i lagstiftningen.



*2006/07:Ju255 av Lars Ohly m.fl. (v):*

11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att konventionerna om mänskliga rättigheter snarast ska inkorporeras i svensk rätt och att en översyn ska göras gällande övriga konventioner som Sverige undertecknat så att det står klart att Sverige lever upp till de åtaganden konventionerna kräver.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen ska verka för att förhandlingarna om regler för registrering av föreningar, deras medlemmar och ekonomiska förehavanden genast avbryts.

*2006/07:U232 av Marianne Berg m.fl. (v):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om inkorporering med svensk rätt av vissa MR-konventioner.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör genomföra de lagändringar och andra konkreta åtgärder som FN:s MR-kommittéer rekommenderar.

*2006/07:U294 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp):*

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om regeringsformens målsättning i 1 kap. 2 §.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bestämmelsen om diskriminerande lagstiftning i 2 kap. 15 § regeringsformen.

*2006/07:N297 av Per Bolund m.fl. (mp):*

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att skriva in ett skydd för privatlivet i regeringsformen.

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007

*2007/08:K212 av Kerstin Lundgren (c):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en förstärkning av regeringsformens principiella förbud mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § regeringsformen.

*2007/08:K236 av Hillevi Larsson (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att lagrummet i grundlagen som förbjuder diskriminering på grund av trosuppfattning bör ses över så att även sekulära livsåskådningar innefattas, exempelvis veganism.

*2007/08:K255 av Jan Andersson (c):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om integritetskonsekvensbeskrivning.

*2007/08:K372 av Birgitta Ohlsson (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att krav på integritetskonsekvensutredning införs inför beslut om offentliga och halvoffentliga system som kan påverka medborgarnas personliga integritet.

*2007/08:K373 av Birgitta Ohlsson (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett förbud bör införas mot att bygga upp tekniska system som i masskala identifierar människor på offentliga platser.

*2007/08:K374 av Birgitta Ohlsson (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att på offentliga platser läsa av människor via radioetiketter (RFID) i deras kläder eller andra tillhörigheter måste regleras i lag.

*2007/08:K375 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att uppmärksamma och aktivt agera mot anti-semitism i Sverige.

*2007/08:K378 av Annelie Enochson och Kjell Eldensjö (båda kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en samvetsklausul inom sjukvården och högskoleutbildningen.

*2007/08:K392 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp, mp, c, v):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att 1 kap. 2 § regeringsformen om arbetet mot diskriminering också ska nämna könsidentitet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utvidga förbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen mot diskriminerande lagstiftning till att också omfatta lagstiftning som diskriminerar på grund av sexuell läggning och könsidentitet.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att göra en översyn av förekomsten av återstående diskriminering mot homosexuella, bisexuella och transpersoner i lagstiftningen.

*2007/08:K397 av Ulrika Karlsson i Uppsala (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förstärkning av den negativa föreningsfriheten.

*2007/08:K413 av Bengt-Anders Johansson (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förstärkning av äganderätten.

*2007/08:Ju246 av Carina Hägg (s):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter uppdateras och överlämnas till riksdagen.

*2007/08:Ju446 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp):*

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vikten av att beakta Integritetsskyddskommitténs kommande ställningstagande innan åtgärder vidtas som berör den personliga integriteten.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att leva upp till Europakonventionens artiklar 8 och 13.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vikten av att garantera medborgarna insyn i och medel för att skydda sig mot integritetskränkande intrång från staten.

*2007/08:U304 av Barbro Westerholm och Birgitta Ohlsson (båda fp):*

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regeringsformens målsättning i 1 kap. 2 §.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om bestämmelsen om diskriminerande lagstiftning i 2 kap. 15 § regeringsformen.

*2007/08:Sf344 av Bodil Ceballos m.fl. (mp):*

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inskränkningar i lag av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till nyttan med bestämmelsen för alla invånare i landet.

*2007/08:So294 av Helena Leander m.fl. (mp):*

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om HBT-personers grundlagsskydd.

*2007/08:So295 av Lars Ohly m.fl. (v):*

10. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen som innebär att könsidentitet ska omfattas av regeringsformens 1 kap. 2 § om att det allmänna ska motverka diskriminering.

*2007/08:So335 av Lars Ohly m.fl. (v):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa ett förbud mot att riksdagen kan anta lagar som diskriminerar HBT-personer i regeringsformen.
3. Riksdagen beslutar att 2 kap. 15 § regeringsformen ska ges följande lydelse: ”Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg, etniskt ursprung, sexuell läggning eller könsidentitet tillhör en annan minoritet.”