

Motion

1975/76:2555

av herr Hermansson m. fl.

med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

Den år 1974 slutgiltigt antagna regeringsformen utsattes i flera avseenden för hård kritik. Den opinion som då framträdde fick framgång genom att fri- och rättighetsutredningen tillsattes. Utredningens arbete visade att det som sades utgöra en omöjlighet var möjligt. Det har gått att ge en rad av de medborgerliga fri- och rättigheterna ett förbättrat grundlagsskydd. Dock ansåg sig utredningen bunden av gällande lagstiftning. Den såg inte som sin uppgift att utarbeta ett förslag till fri- och rättigheter som var oberoende av gällande lagstiftning. Detta är en av grunderna till bristerna i utredningens förslag och i regeringens förslag.

Det bör nu, då vissa fri- och rättigheter får ett grundlagsskydd, tillsättas en utredning med uppgifterna att undersöka att de principer och den anda som uttrycks i grundlagen också verkligen präglar övrig, nu gällande lagstiftning.

Problemet om grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter har varken av utredningen eller regeringen angripits utifrån en diskussion av de verkliga ekonomiska och sociala förutsättningarna för medborgarnas – och olika klassers – fri- och rättigheter i det kapitalistiska samhället. Klassskillnaderna, som detta samhällssystem grundas på, urholkar och begränsar för flertalet det reella innehållet i de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Mot den borgerliga ideologins abstrakta uppfattning av samhället som bestående av fria och jämställda avtalspartners står det kapitalistiska samhällets konkreta realiteter. Ägandet och makten över produktionen ligger i ett fåtals händer. Förmögenhet, inkomst, välfärd och politiska resurser är fördelade med grov ojämnheter. Den formella likheten inför lagen får ett tvetydigt innehåll – den kan komma att befästa de reella skillnaderna. "Lagen förbjuder i sitt upphöjda majestät envar, rik såväl som fattig, att tigga, stjäla eller sova under Paris broar." Samtidigt värnar den om den kapitalistiska privategendomen och de privilegier den medför.

Att avskaffa klassamhället och klasskillnaderna mellan medborgarna är inte en uppgift för grundlagsskrivning. Det är en uppgift för politisk kamp. På en grundlag kan man däremot ställa det kravet att den ger ett sådant stöd för demokratins utveckling att kampen för bättre samhällsförhållanden inte försvåras utan tvärtom underlättas.

Ett sådant stöd ges *inte* med regler om kvalificerad majoritet för betydande delar av lagstiftningen, som ger minoriteten vetorätt och i motsvarande grad befriar majoriteten från det politiska ansvaret inför folket. Men det

ges *heller inte* med en lagprövningsrätt för domstolarna, som reellt innebär en maktindelning över lagstiftningen mellan folkvalda och dömande organ.

Demokratin utvecklas *inte* genom att kapitalisternas lockouträtt skrivs in i grundlagen och *heller inte* av att den kapitalistiska privategendomen får grundlagsskydd. Den personliga integriteten bör skyddas men inte så att existerande klassprivilegier befästs.

Ett grundlagsskydd för andra fri- och rättigheter är däremot av vital betydelse för demokratin. Dit hör åsiktsfriheten, rätten till fri utveckling av framför allt politiska, vetenskapliga, konstnärliga och andra samhällsåskådningar. Dit hör rätten att framföra och propagera för sina åsikter. Dit hör rätten till möten och demonstrationer. Dit hör rätten till politisk och facklig organisation, däri inbegripet strejkrätten. Dessa rättigheter är i verklig mening demokratiska fri- och rättigheter. Utan dem kan demokratin varken fungera eller utvecklas.

De demokratiska fri- och rättigheterna bör skyddas mot "det allmänna", mot staten. De historiska erfarenheterna bekräftar i rikt mått behovet av ett sådant skydd. De visar naturligtvis också att enbart lag- eller grundlagsskydd aldrig kan ge något skottsäkert skydd mot statliga övergrepp, vilket inte hindrar att ett starkt grundlagsskydd bör eftersträvas.

Ett enbart mot staten riktat grundlagsskydd för de demokratiska fri- och rättigheterna blir emellertid högst ofullständigt ur demokratins synpunkt. Utredningen begränsade emellertid i huvudsak sitt förslag till att behandla den enskildes förhållande till statsmakten. Regeringen delar utredningens majoritets ståndpunkt härvid och påstår, beträffande skydd av rättigheterna gentemot angrepp från enskilda, att det i de flesta fall inte heller föreligger något behov av sådant skydd. Det räcker med vanlig lag anser regeringen. Därmed bortser regeringen ifrån de flagranta övergrepp mot de demokratiska fri- och rättigheterna som den privata äganderätten till produktionsmedlen medför. En majoritet av befolkningen kommer under en stor del av dygnet, under sin arbetstid, att stå under kapitalets godtycke och makt utan viktiga demokratiska rättigheter.

Det är på sitt sätt betecknande att på det enda stället i regeringens förslag – och i den nu gällande regeringsformen – där förhållandena på arbetsplatserna berörs, där behandlas kapital och arbete som om de vore likställda. Det heter i regeringens förslag till 2 kap. 17 § att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal. Det ger t. o. m. "arbetsgivarna" en fördel genom att de inte binds av att kollektiva beslut skall gälla. Enskilda "arbetsgivare", men endast förening av arbetstagare, får vidta stridsåtgärder. De är således inte ens formellt likställda inför lagen.

Kapitalisterna har genom sitt ägande övermakt på arbetsplatserna. Deras möjligheter att vidta åtgärder för sina intressen mot de arbetande är många. Även deras "materiella" möjligheter är flera: omorganisation, permitteringar, avskedanden, prisökningar. Arbetarnas möjligheter till stridsåtgärder och

aktioner mot sin "arbetsgivare" är däremot begränsade. Maskningsaktioner, strejk är deras enda direkta, materiella påtryckningsmedel.

Men inte nog därmed. I själva striden står kapitalet starkare än arbetarna. Arbetare som går ut i strejk riskerar hela sin utkomst, en kapitalist som lockoutar arbetare löper sällan samma risk. Hans konstanta kapital finns ju kvar. Grundlagen ger "i sitt upphöjda majestät" samma rätt till fackliga stridsåtgärder åt dem som äger produktionsmedlen och åt dem som endast äger sin arbetskraft, åt dem som har makten på arbetsplatserna och dem som måste slåss för sin rätt, åt dem som kan strida genom att förvägra andra arbete och åt dem som endast kan göra det genom att själva vägra arbeta.

Sverige framstår som det i sin lagstiftning mest lockoutvänliga landet i världen – möjligen i konkurrens med Västtyskland. I andra kapitalistiska länder är lockouten inte likställd med strejken, i många fall är dess laglighet ifrågasatt, i vissa fall är den direkt förbjuden. Grundlagfäst lockouträtt ger sannolikt Sverige en föga smickrande, obestridlig ledarroll.

Begreppet "förening av arbetstagare" kan bli föremål för olika tolkningar. Det insågs redan i fri- och rättighetsutredningen och påtalas i en reservation därtill. Regeringen frångår emellertid denna viktiga fråga med tystnad. Denna oklarhet har fått kvarstå. Den kan leda till rättighetsinskränkande tolkningar av en i och för sig djupt orättfärdig grundlagsregel. Den kan leda till att varje lokal strejk som inte har en förbundslednings – men väl den lokala fackföreningens – stöd kan tolkas som grundlagsstridig, den gör direkt grundlagsstridiga spontana strejker och kampaktioner, som man inte hinner få sanktionerade av fackförening. Om en kapitalist vägrar någon arbete är det i sin ordning, om dåligt behandlade arbetare vägrar arbeta åt kapitalisten gör de sig skyldiga till grundlagsbrott. Grundlagen blir här uttryckligen kapitalets stöd.

I 2 kap. 18 § likställs all egendom. Men det är skillnad på att äga Värmlands skogar, Skandinaviska Enskilda Banken eller att äga en skjorta. Egendom skall inte få övertas av samhället genom "symbolisk" ersättning enligt regeringen. Det är en eftergift för den borgerliga ideologin som kan få konsekvenser omedelbart inom t. ex. markpolitiken. Den accepterar också "privategendomen" som om den i alla sammanhang vore "privat" angelägenhet. Personliga bruksföremål, egna hem, smärre besparingar osv. är naturligtvis individernas ensak. Men den kapitalistiska privategendomen – storföretag, fabriker, naturrikedomar – är inte "privat". Den ger makt att köpa andras arbetskraft och tillägna sig deras arbete. Den kapitalistiska egendomen har byggts upp genom expropriationer av såväl andras arbete som egendomar utan att de exproprierade kunnat åberopa sig på någon rätt till ersättning. Den kapitalistiska "privategendomen" bildar klasskillnadernas grundval. Om man bygger upp en skyddsbarriär som behandlar all egendom lika, då vinner de starka, de med stor egendom, medan de svagare förlorar. Sådana "fri- och rättigheter" skärper klasskillnaderna.

Yttrande- och informationsfriheten är av avgörande vikt bland de medborgerliga rättigheterna. Också yttrande- och informationsfriheten är, om än formellt lika för alla, till sitt innehåll olika för olika klasser. Den som har råd att anställa en skatteexpert skaffar sig mera information om skattelagstiftningens kryphål än den som inte har råd med sådan expertis. Yttrandefriheten får denna klasskaraktär, inte därför att det är fel på yttrandefriheten, utan därför att det är fel på klassamhället. Yttrandefriheten kan utnyttjas till att sprida information om klassamhällets realiteter och till att propagera för ett nytt samhälle.

Det är därför viktigt att yttrandefriheten inte kan inskränkas mer än i mycket speciella och klart definierade fall. Yttrande- och informationsfriheten får enligt vår mening bara begränsas av följande sju anledningar:

1. för att skydda rikets säkerhet,
2. för att förebygga och beivra brott,
3. för att hindra förföljelse av folkgrupp av viss ras med viss hudfärg eller etniskt ursprung,
4. för att skydda enskildas anseende, hälsa och personliga integritet,
5. för att reglera och begränsa kommersiell reklam,
6. för att trygga upphovsrätt,
7. för att skydda rösthemlighet och förtrolig kommunikation.

Såväl fri- och rättighetsutredningen som regeringen använder emellertid långt mer oprecisa skäl i sina förslag. Enligt regeringsförslaget skall yttrande- och informationsfriheten kunna begränsas på grund av "allmän ordning och säkerhet". Detta begrepp har en imponerande räckvidd. Det är svårt att se vilka politiska eller sociala fördomar som inte skulle kunna rymmas inom det – och utnyttjas för begränsning av yttrandefriheten. Regeringen vill dock öppna en säkerhetsventil av än generösare mått: yttrandefriheten och rätten till information skall få begränsas om *särskilt viktiga skäl* föranleder det. De övriga "begränsningsändamålen" ser regeringen som "en förtydligande utläggning av huvudregelns innebörd". Det står utan vidare klart, att en grundlagsparagraf av denna karaktär i praktiken utesluter möjligheten av att en yttrandefrihetsbegränsande lag kan stå i uppenbar strid mot grundlagen.

En sådan brist på precision avvärjar den politiska kontroll som den demokratiska opinionen skulle kunna utöva med stöd av klara grundlagsbestämmelser. Den gör också lagprövning verkningslös.

En formulering som står öppen för godtycklighet är också den som i regeringens förslag berör åsiktsfriheten. I förslaget till regeringsformens 2 kap. 3 § heter det sålunda, att "anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning". I 12 § föreskrivs att "begränsning (av fri- och rättighet) får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning".

Det bör understrykas, att såväl fri- och rättighetsutredningens som re-

geringens förslag åsyftar ett införande av *förbud mot åsiktsdiskriminering* i de berörda avseendena. Det framhålls uttryckligen i propositionen (s. 97–99). Det skall sålunda, när det gäller registrering eller begränsning av fri- och rättighet, inte vara möjligt för lagstiftare eller myndigheter att diskriminera på grund av åskådning.

Diskussionen efter framläggandet av fri- och rättighetsutredningens förslag har emellertid visat, att det lilla ordet "enbart" kan tolkas så att syftet att förhindra åsiktsdiskriminering icke uppnås. I varje fall är ordet tvetydigt.

Å ena sidan kan ordet "enbart" avse att förtydliga det i och för sig självklara förhållandet, att en åskådning inte skyddar mot ingripande mot handlingar, som är föranledda av åskådningen och kanske specifikt förbundna med denna. Rashets skyddas sålunda inte, inte heller när den emanerar ur en rasistisk åskådning. Om det är detta som avses, så är ordet "enbart" oförargligt men knappast nödvändigt.

Men å andra sidan kan ordet "enbart" tolkas därhän att åskådning inte får utgöra *den tillräckliga grunden* för ingripande. I så fall är emellertid fältet fritt för just den åsiktsdiskriminering som skulle förbjudas. Myndighet kan då ingripa mot handlingar när de är förbundna med en viss åskådning men inte när de är förbundna med andra åskådningar; i sådana fall kunde det hävdas att ingripandena sker på grund av åskådning plus handlingar, således inte "enbart" på grund av åskådning.

Det är visserligen klart att en sådan argumentering är en advokatyrt, som står i uppenbar motsättning till det uttalade syftet att förhindra åsiktsdiskriminering. Men inte desto mindre bör det klargöras, att åskådning heller inte får utgöra *den nödvändiga grunden* för ingripanden, den grund förutan vilken ingripandena icke skulle ha skett. Så måste nämligen grundlagsstadgandena tolkas, om de skall ha karaktären av förbud mot åsiktsdiskriminering.

Denna tolkning torde klargöras bäst om ordet "enbart" utgår. Det lär ändå vara klart nog att handlingar, som är föranledda av åskådning, är oskyddade av stadgandena. Åsiktsregistreringsskyddet bör – som även invandrарverket i remissen påtalat – utsträckas även till utlännningar. Enligt 2 kap. 2 § i regeringens förslag skall ingen medborgare av statsmakten få tvingas att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning. Enligt såväl utredningen som regeringen kan inte studentkårerna "betraktas som åskådningssammanslutningar i paragrafens mening". Regeringsförslaget lämnar alltså öppet för att så absurda konstruktioner som kårobligatoriet skall få finnas kvar. Studentorganisationer som skall tillvarata sina medlemmars intressen måste ha politiska syften: studentpolitiska, utbildningspolitiska, allmänpolitiska. Så verkar även kårerna i praktiken.

Därmed faller också de under den negativa föreningsfriheten. Den bör dock omformuleras så att härom inte kan råda någon tvetydighet. Ingen skall kunna tvingas tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning i vars verksamhet ingår utformning av ståndpunkter

i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

I propositionen föreslås en ändrad lydelse av den s. k. EG-paragrafen, dvs. regeringsformens 10 kap. 5 §. Det skall nu inte bli tillåtet att till överstatliga organisationer överlåta rätten att fatta beslut som innebär en begränsning av fri- och rättigheterna. Förslaget innebär en förbättring som inte skall underskattas. Det är möjligt att EG-paragrafen inte längre täcker in vad som skulle krävas vid en svensk EG-anslutning. Det skall i så fall ingalunda beklagas.

Men förslaget löser inte alls de avgörande frågorna. Alltjämt skall svenska statsorgans befogenheter – exempelvis lagstiftningsmakt, förfoganderätt över statens tillgångar, rätt att träffa bindande internationella överenskommelser, rätt att besluta om resning i mål – i obestämd omfattning kunna överlåtas på utomstående organ, som inte behöver vara valda av eller kunna avkrävas ansvar av svenska folket. Alltjämt skall sådana överlåtelser kunna ske genom ett riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet och med förbigående av folkets ställningstagande till sådana reella grundlagsförändringar i allmänna val.

Även med den föreslagna inskränkningen medger alltså EG-paragrafen allvarliga kränkningar av grundläggande demokratiska rättigheter. Paragrafen bör i sin helhet utgå ur grundlagen.

Varje rättstillämpning måste naturligtvis förbindas med en prövning av tillämpade föreskrifters lagkraft, häri inbegripet lagars förenlighet med grundlagen. En kontinuerlig och med tillämpningen förhunden prövning av grundlagsenligheten hos gällande lag är dessutom önskvärd, så till vida som den kan försvåra godtycklighet både i lagstiftning och rättstillämpning.

Frågan gäller emellertid om domstolar och andra rättstillämpande organ genom självständigt åsidosättande av lag skall kunna hävda en lag- eller grundlagstolkning, som är oberoende och eventuellt i strid med lagstiftarens och inte behöver underställas dennes prövning. En sådan lagprövningsrätt hos domstolarna innebär tydligen en reell maktindelning mellan lagstiftande och dömande makt som framstår som svårförenlig med den grundläggande demokratiska principen att folkvalda organ ensamma skall bära hela ansvaret för lagstiftningen.

Domstolars lagprövningsrätt i Sverige har därför inte varit politiskt oomstridd. I grundlagberedningen aktualiserades – gentemot de borgerliga partiernas krav på kvalificerad majoritet vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning – ett förbud mot lagprövning av rättstillämpande organ (SOU 1972:15 s. 107). Därefter enades, anmärkningsvärt nog, fri- och rättighetsutredningens borgerliga och socialdemokratiska ledamöter om ett förslag om grundlagsfästande av rättstillämparens lagprövningsrätt, som omfattar rätt att åsidosätta vanlig lag, samtidigt som fältet för potentiella konflikter mellan grundlag och vanlig lag genom utredningens förslag väsentligt vidgades.

Regeringen föreslår nu att utredningens förslag till grundlagsfäst lagprövningsrätt för domstolar skall utgå, detta under trycket av bl. a. LO:s re-

missutlåtande, som föreslår att domstolarnas lagprövningsrätt skall förbjudas. Samtidigt intar dock regeringen (genom sin föredragande) den ståndpunkten att domstolarna redan har den lagprövningsrätt som fri- och rättighetsutredningen åsyftade. Det innebär alltså i sak att domstolarna fr. o. m. antagandet av grundlagsändringen kan börja att vägra att tillämpa av riksdagen beslutade lagar.

Principen för lagprövningen bör vara att rätten till tolkning av gällande lag och grundlag i sista hand vilar hos den lagstiftande makten själv. Mot detta brukar anföras att grundlagsskyddet därmed förlorar i styrka, eftersom riksdagen då endast övervakas av sig själv. Bakom det argumentet ligger föreställningen om att det till skydd för folkets fri- och rättigheter finns en upphöjt opartisk och opolitisk instans, och att denna instans är domstolarna. En mer realistisk och av historien bekräftad utgångspunkt synes vara att också domstolarna är inbäddade i det politiska kraftfältet i samhället. Det avgörande skyddet för de demokratiska fri- och rättigheterna ligger hos folkviljan. Den kan i princip påverka riksdagens sammansättning, inte domstolarnas. Dess intresse är då också att direkt folkvalda organ påtar sig ansvaret även för den riktning i vilken rättstillämpningen utvecklas.

Lämpligaste instans för lagprövning är riksdagens konstitutionsutskott. Den som åtalas skall alltså ha rätt att få prövat om den lag som åberopas mot honom är förenlig med grundlagen. Domstol skall vara skyldig att verkställa sådan prövning. Skulle domstolen därvid finna att lagen står i strid med grundlagen, skall frågan prövas av riksdagens konstitutionsutskott för avgörande.

Med hänvisning till ovanstående föreslås

1. att riksdagen måtte besluta att med bifall i övrigt till regeringens förslag anta följande

Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Regeringens förslag

Motionärernas förslag

2 kap.

2 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han är därjämte gentemot det allmänna skyddad mot tvång att deltaga i demonstration eller meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han är därjämte gentemot det allmänna skyddad mot tvång att deltaga i demonstration eller meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning, i vars verksamhet ingår utformning av ståndpunkter i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

3 §

Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas *enbart* på hans politiska åskådning.

Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas på hans politiska åskådning.

12 §

De fri och rättigheter — — — — — folkstyrelsens grundvalar.

Begränsning får ej göras *enbart* på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Begränsning får ej göras på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

13 §

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det, såsom av hänsyn till

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas endast för att

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,

1. skydda rikets säkerhet,
2. förebygga och beivra brott,
3. förhindra förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung,

2. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,

4. skydda enskildas anseende, hälsa och personliga integritet,

3. intresset att förebygga eller beivra brott,

5. reglera och begränsa kommersiell reklam,

4. allmän ordning och säkerhet,

5. *det allmännas ekonomiska intresse,*

6. *skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,*

7. *intresset att reglera eller begränsa kommersiell reklam.*

6. trygga upphovsrätt,

7. skydda rösthemlighet och förtrolig kommunikation.

Vid bedömande - - - - - mottaga yttranden.

17 §

Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

Arbetstagare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder.

18 §

Varje medborgare skall tillförsäkras ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Paragrafen utgår.

20 §

Utlänning här i riket - - - - - till fackliga stridsåtgärder (17 §).

8. *Rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (18 §).*

Stycket utgår.

Om annat icke - - - - - religionsfrihet (1 §).

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första mening- en),

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning och mot anteckning i allmänt register på grund av politisk åskådning (2 § första meningen och 3 §),

3. skydd mot - - - - - sina verk (19 §).

8 kap.

20 §

(Ny paragraf)

Finner domstol att föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, skall frågan om föreskriftens tillämpning underställas riksdagens konstitutionsutskott för avgörande.

10 kap.

5 §

Beslutanderätt - - - - - Paragrafen utgår.

- förenar sig.

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om utredning om huruvida befintlig lagstiftning präglas av den anda och följer de principer som regeringsformen i sitt nya skick uttrycker.

Stockholm den 6 maj 1976

C.-H. HERMANSSON (vpk)

LARS WERNER (vpk)

i Tyresö

JÖRN SVENSSON (vpk)

i Malmö

EIVOR MARKLUND (vpk)

NILS BERNDTSON (vpk)

GUSTAV LORENTZON (vpk)

BERTIL MÅBRINK (vpk)