

Konstitutionsutskottets betänkande

1988/89:KU11

Grundlagsfrågor



1988/89
KU11

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motioner från den allmänna motionstiden 1988. I flertalet fall gäller yrkandena utredning av eller förslag om ändring i regeringsformen. Framställningen har delats upp i följande avsnitt.

1. Övergång till republik
2. Egendomsrätt och avtalsfrihet
3. Närings- och yrkesfrihet
4. Föräldrarätt
5. Lagstiftningens etiska grund
6. Rättssäkrare lagstiftningsförfarande
7. Konstitutionell kontroll
8. Politisk åsiktsregistrering
9. Mötesfriheten

Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden. I ärendet föreligger sex reservationer beträffande övergång till republik (vpk), egendomsrätt (m, fp, c), avtalsfrihet (m), närings- och yrkesfrihet (m, fp, c), föräldrarätt (m) och politisk åsiktsregistrering (vpk). Ett särskilt yttrande (m) har avgetts angående konstitutionell kontroll.

Motionerna

1987/88:K202 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

3. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad äganderätt i enlighet med vad som i motionen anförts,

4. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad avtalsfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

5. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1987/88:K203 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om verkan av kränkning av grundlagen blir föremål för utredning.

1987/88:K208 av Inga-Britt Johansson och Berit Löfstedt (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om mötesfriheten.

1987/88:K209 av Margit Gennser (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att frågor om grundlagsskyddade fri- och rättigheter och konstitutionell kontroll bör utredas och prövas i ett sammanhang inom den ram som här angivits i motionen.

1987/88:K210 av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anholder om förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad i motionen anförts.

1987/88:K212 av Carl Bildt m.fl. (m, fp, c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om grundlagsskyddad egendomsrätt i enlighet med vad som i motionen anförts,

2. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1987/88:K216 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen beslutar anta motionens förslag till ändring i regeringsformen.

1987/88:K218 av Bengt Harding Olson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av 8 kap. 18 § regeringsformen att utvidgning sker av skyldigheten att höra lagrådet,

4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådant tillägg i 8 kap. 19 § tredje stycket regeringsformen jämte följdlag att minimifrister införs för författningars ikraftträdande.

1987/88:K221 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att som vilande anta följande som motionärernas förslag betecknade Förslag till lag om ändring i regeringsformen (se motionen)

2. att riksdagen beslutar att såsom vilande anta förslaget – i överensstämmelse med ovan föreslagna ändring i regeringsformen 1 kap. 3 § – att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1991

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till följdändringar i lagtext i övrigt och till reglering av andra förhållanden som kan föranledas av beslut om övergång till republik.

1987/88:K227 av Alf Svensson (c) vari yrkas att riksdagen beslutar anta det i motionen anförda tillägget till regeringsformens 1 kap. 2 §, varav framgår att lagstiftningen skall ha sin grund i den kristna etiken och dess normgivning.

1987/88:K228 av Nils Carlshamre m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning om författningsmässig reglering av föräldrarrätten i grundlagen.

Motiveringen återfinns i motion 1987/88:So642.

1987/88:K229 av Alf Svensson (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av regeringsformens andra kapitel så att föräldrarrätten i ovan nämnda artikel 2 blir grundlagsfäst.

Motiveringen återfinns i motion 1987/88:U540.

1. Övergång till republik

Motionen

Lars Werner m.fl. (vpk) föreslår i motion K221 att riksdagen beslutar om övergång till republik. Motionärerna hänvisar till utförliga motiveringar i de motioner som avgivits under tidigare år, den senaste 1986/87:K204, och föreslår ändringar i regeringsformen.

Utskottets bedömning

Utskottet har tidigare vid ett stort antal tillfällen behandlat motsvarande motionsyrkanden. Senast skedde det hösten 1987 (KU 1987/88:9) då yrkandet liksom tidigare avstyrktes under erinran om den ståndpunkt angående statsformen som intogs vid 1974 års författningsreform. Utskottet gör samma bedömning nu och avstyrker motion K221.

2. Egendomsrätt och avtalsfrihet

Motionerna

I motion K212 av Carl Bildt m.fl. (m, fp, c) hävdas att utvecklingen under de senaste åren tydligt visat på behovet av ett förstärkt skydd för egendomsrätten i grundlagen. Då utformningen av skyddet för äganderätten övervägs bör enligt motionärerna samtidigt beskattningsmaktens gränser fastställas. Regeringsformen bör utformas som ett positivt erkännande av egendomsrätten. Det bör enligt motionen också klart deklarerats vilka inskränkningar i äganderätten som får ske i vanlig lag.

Liknande synpunkter framförs i motion K202 av Carl Bildt m.fl. (m), i vilken det också sägs att det finns ett starkt samband mellan äganderätten och avtalsfriheten och att denna utgör en viktig del i många andra grundläggande fri- och rättigheter såsom exempelvis föreningsfriheten och näringsfriheten. Avtalsfriheten bör enligt motionärerna ges grundlagsskydd, eftersom den har en sådan stor betydelse för vårt samhällsskick.

Utskottets bedömning

Utskottet har vid flera tillfällen avstyrkt motionsyrkanden om förstärkt skydd i grundlagen för egendomsrätten. Beträffande frågans bakgrund hänvisas till utskottets betänkande från hösten 1987 (KU 1987/88:9). Det finns enligt utskottets mening inte heller nu någon anledning till riksdagsinitiativ i denna fråga. Motionerna K202 yrkande 3 och K212 yrkande 1 avstyrks.

Som framhålls i motion K202 måste avtalsfriheten, även om den i allmänhet betraktas som given, begränsas i vissa avseenden. Utskottet finner det inte befogat med ett riksdagsinitiativ i fråga om grundlagsreglering av avtalsfriheten. Motion K202 yrkande 4 avstyrks.

Motionerna

I motion K210 av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet. I motionerna K202 av Carl Bildt m.fl. (m) samt K212 av Carl Bildt m.fl. (m, fp, c) begärs utredning av ett sådant grundlagsskydd.

I motionerna hävdas att friheten att starta företag är en omistlig del i ett marknadsekonomiskt system. Närings- och yrkesfriheterna är i dag delvis kringskurna av monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styråtgärder, auktorisationskrav, etableringskontroll och liknande företeelser. Rätten att driva näringsverksamhet och utöva ett yrke är enligt motionärerna så grundläggande att den förtjänar ett starkt stöd i vår konstitution.

Utskottets bedömning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat frågan om grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten. Beträffande frågans bakgrund hänvisas till utskottets betänkande från hösten 1987 (KU 1987/88:9). Utskottet avstyrkte då liksom tidigare motionsyrkandena med motiveringen att ytterligare erfarenheter av reformerna på fri- och rättighetsområdet borde avvaktas innan initiativ togs till förändringar.

Utskottet gör samma bedömning nu och avstyrker motionerna K202 yrkande 5, K210 och K212 yrkande 2.

4. Föräldrarätt

Motionerna

I motion K228 av Nils Carlshamre m.fl. (m) begärs en utredning av förutsättningarna för att, som i många andra länder, grundlagsfästa föräldrarätten. Motionärerna uttalar att det visserligen finns fall då barn riskerar att fara illa, och där avsteg måste göras från grundprincipen om föräldrars rätt att bestämma över sina barns vård och fostran, men att det i så fall får regleras i lagen om vård av unga (LVU). Förslag om grundlagsfäst föräldrarätt begärs också i motion K229 av Alf Svensson (c).

Utskottets bedömning

Beträffande frågans bakgrund hänvisas till utskottets betänkande från hösten 1987 (KU 1987/88:9). Utskottet gör samma bedömning nu som tidigare av svårigheterna att utforma en grundlagsregel om föräldrars rätt till vårdnaden om sina minderåriga barn på ett sådant sätt att den ger ett verkligt skydd för vårdnadsrätten men ändå inte kommer i konflikt vare sig med föräldrabalkens regler om vårdnad eller med föreskrifter om samhällsvård. Utskottet avstyrker motionerna K228 och K229.

Motionen

I motion K227 av Alf Svensson (c) begärs ett tillägg till 1 kap. 2 § regeringsformen varav det skulle framgå att lagstiftningen skall ha sin grund i den kristna etiken och dess normgivning. I motionen sägs att varje samhälle behöver ett etiskt minimum, en bas för den samhälleliga verksamheten. Med den kristna etiken som grund, sägs det i motionen, finns basen för att bygga upp det mjuka, hänsynsfulla och trygga samhället, där omtanken om medmänniskan och respekten för det absoluta människovärdet blir vägläggande.

Utskottets bedömning

Enligt utskottets mening skulle den föreslagna grundlagsbestämmelsen vara svärförenlig med det skydd för religionsfriheten som ges i regeringsformen. Motion K227 avstyrks.

6. Rättssäkrare lagstiftningsförfarande

Motionen

Förslag om förändring av regeringsformens regler för lagrådsprövning begärs i motion K218 av Bengt Harding Olson (fp). Enligt motionärens mening underlät regeringen under föregående riksmöte i flera fall på ett flagrant sätt att underställa lagförslag lagrådets granskning. För att undvika nya sådana fall erfordras, hävdas det i motionen, att lagrådsgranskning görs obligatorisk för samtliga förslag till grundlagsändring samt för de övriga lagförslag som enligt nuvarande regler i 8 kap. 18 § regeringsformen bör lagrådsgranskas.

I motion K218 begärs dessutom förslag om grundlagsreglering av minimifrister för författningars ikraftträdande. Enligt motionären har problemen med sent publicerade författningar tilltagit i styrka trots konstitutionsutskottets envist upprepade kritik. En regel bör därför införas i regeringsformen. Den bör få riktlinjekaraktär av innebörd att lagar eller kungörelser får träda i kraft först efter generöst rådrum för medborgarna. Närmare bestämmelser om exakta och författningsanpassade minimifrister bör sedan intas i särskild lag.

Gällande rätt m.m.

För att avge yttrande över lagförslag skall det enligt 8 kap. 18 § regeringsformen finnas ett lagråd med domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Lagrådsremiss beslutas av regeringen, men möjlighet finns också för riksdagsutskott att höra lagrådet med stöd av 4 kap. 10 § i riksdagsordningen.

Lagrådets uppgifter består i att undersöka hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt samt hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare

överbäga om förslaget är utformat så att det kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Vilka lagförslag som i princip bör lagrådsgranskas anges i 8 kap. 18 § regeringsformen. Grundlagsregeln om när lagrådet bör höras har försetts med några undantag. Remiss till lagrådet kan underlåtas om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om remissen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. I de fall regeringen utan att ha inhämtat lagrådets yttrande föreslår riksdagen att stifta lag som anges i nämnda lagrum skall regeringen samtidigt redovisa skälen till att lagrådet inte har hörts.

Nuvarande system för lagrådsgranskning tillkom genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1980. Det ersatte då en ordning som hade beslutats 1971 och som innebar att det inte fanns någon skyldighet att höra lagrådet. Före 1971 hade det emellertid funnits en sådan skyldighet bl.a. när det gällde civilrättslig och straffrättslig lagstiftning.

Utskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1978/79:39) att det nya systemet för lagrådsgranskning kunde karaktäriseras som ett mellanting mellan ett obligatoriskt system och ett system med en helt fakultativ granskning. Enligt utskottet borde det nya systemet leda till att lagrådet inom ramen för sin kapacitet får granska alla de lagförslag som behöver dess granskning men inga andra.

Bestämmelser om kungörande av vissa lagar och vissa andra författningar finns bl.a. i 8 kap. 19 § regeringsformen, i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar och i författningsförordningen. En redogörelse för dessa bestämmelser lämnas i en bilaga till konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:33.

Utskottet uttalade i sitt betänkande KU 1975/76:51 att som allmän riktlinje bör gälla att en författning skall träda i kraft först efter erforderligt rådrum för information om författningens innehåll m.m. Utskottet förordade att planeringen av arbetet med nya lagar och andra förordningar skedde med utgångspunkt i att om möjligt minst fyra veckor bör förflyta mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande. Om detta var ogörligt borde helst åtminstone två veckor skilja kungörandet och ikraftträdandet. Kortare tid än en vecka borde komma i fråga endast i undantagsfall. Till de absoluta minimikraven hörde enligt utskottet att en författning skall kungöras på ett sådant sätt att möjlighet föreligger för envar som berörs av författningen att ta del av författningens innehåll innan den träder i kraft.

Statsrådsberedningen har i en den 6 december 1976 dagtecknad promemoria om rutinerna vid handläggningen av regeringsärendena m.m. beträffande ikraftträdandetiden förklarat sig förorda att den då gällande allmänna minimitiden av en vecka mellan kungörandet (dvs. utkomstdagen från trycket) och ikraftträdandet förlängs med en vecka och samtidigt understrukt att denna "tvåveckorsfrist" skall anses som en minimitid. Om möjligt borde tiden vara längre och – liksom hittills – ikraftträdandet sättas till en bestämd dag. I den senaste upplagan av den av statsrådsberedningen utgivna s.k. Gröna boken, som innehåller riktlinjer för författningsskrivning, har uttalats att tiden mellan det att en författning utkommer från trycket och författningens ikraftträdande bör vara minst fyra veckor. Det sägs vidare att endast i undantagsfall bör tiden sättas kortare än två veckor.

Utskottet har årligen i sitt granskningsbetänkande behandlat såväl frågan om remisser till lagrådet som publiceringen av lagar och förordningar i Svensk författningssamling. Utskottet fann vid granskningen av 1987 års lagpropositioner (KU 1987/88:40) att 103 av 117 propositioner hörde till lagrådets område. Av dessa hade 63 remitterats till lagrådet. Som skäl för att avstå från lagrådsremiss hade liksom tidigare i de flesta fall hänvisats till undantagsbestämmelsen att lagrådets hörande saknar betydelse på grund av frågans beskaffenhet. Den andra undantagsbestämmelsen, nämligen att lagrådets hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma, hade åberopats i två fall därutöver. I ett fall hade som skäl för att avstå åberopats att lagstiftningsärendet var brådskande. Utskottet erinrade om att endast de skäl som föreskrivs i någon av de nämnda undantagsbestämmelserna kan åberopas till stöd för att avstå från lagrådsgranskning. I övrigt föranledde granskningen i denna del inte något uttalande från utskottets sida.

Det nuvarande systemet för lagrådsgranskning är baserat på ett förslag av rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). Utskottet finner inte anledning frångå sitt tidigare ställningstagande att det på ett lämpligt sätt tillgodoser de krav som måste ställas i sammanhanget och allmänt sett är välöversvägt. Motion K218 yrkande 1 avstyrks därför.

I granskningsbetänkande 1987/88:40 konstaterade utskottet att det jämfört med 1986 hade skett en nedgång under 1987 både i andelen och antalet sent utkomna författningar. Andelen författningar som utkommit två veckor före ikraftträdandet eller senare var dock 30 %, vilket var samma andel som 1985 och endast något under genomsnittet för de senaste tio åren. 153 författningar hade under 1987 utkommit av trycket sju dagar eller kortare tid före ikraftträdandet. Jämfört med tidigare år innebar detta enligt utskottet en klar förbättring.

Utskottet uttalade att även om det i förhållande till närmast föregående år skett en viss förbättring i författningsutgivningen, var det angeläget att ytterligare ansträngningar gjordes för att nedbringa antalet sent publicerade författningar. Utskottet upprepade sitt tidigare påpekande att regeringens arbetsplanering måste vara sådan att anhopning undviks i riksdagsarbetet nära inpå de tilltänkta tidpunkterna för ikraftträdande av de framlagda förslagen. Ett belysande exempel på de problem som annars kan uppstå var enligt utskottet de i motion K218 nämnda ändringarna i lagen om arvsskatt och gåvoskatt (SFS 1987:1206) som kom att publiceras först den 29 december, tre dagar före ikraftträdandet den 1 januari 1988. Även om justitiedepartementet genom särskilda insatser informerade om innebörden av familjerätsreformen var det enligt utskottet helt otillfredsställande att den aktuella författningen i realiteten inte fanns tillgänglig före ikraftträdandetidpunkten.

Utskottet delar motionärens uppfattning att korta ikraftträdandetider är helt oacceptabla i ett rättssamhälle, eftersom tiden för att informera om författningarnas innehåll blir otillräcklig och det kan bli omöjligt att anpassa sig till det nya rättsläget. Som framhållits vid upprepade tillfällen i

granskningsbetänkandena är det angeläget att ytterligare ansträngningar sker såväl i regeringskansliet som i riksdagen för att undvika förseningar i författningsutgivningen. Utskottet kommer att ägna frågan fortsatt uppmärksamhet i granskningsarbetet, men finner inte att det nu är befogat med något riksdagsinitiativ av det slag som förordas i motion K218 yrkande 4.

7. Konstitutionell kontroll

Motionerna

De mänskliga fri- och rättigheternas ställning i Sverige behandlas i motion K209 av Margit Gennser (m). I motionen sägs att om rättssäkerhet och rättstrygghet i verklig mening skall komma de svenska medborgarna till del måste tre saker ske. För det första bör de personella fri- och rättigheterna i grundlagen utgöra en uttalad utgångspunkt för varje bedömning rörande processuella tvångsmedel och deras användning. För det andra bör skyddet för fri- och rättigheter fullständigas och utvidgas. Ett minimikrav är att Europakonventionen görs direkt tillämplig för svenska domstolar. För det tredje bör den konstitutionella kontrollen av grundlagsskyddade fri- och rättigheter förbättras så att den nödvändiga domstolsprövningen kan göras mera allmänt i Sverige i stället för som nu i Strasbourg.

I motion K203 ställs frågan om skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen bör innefatta garanti för att åtgärder som vidtagits från någon myndighets sida i strid med grundlagsskyddet icke får åberopas i en brottmålsrättegång. Bakgrunden till motionen är en dom i högsta domstolen i ett rattfyllerimål. I målet åberopades som bevis ett blodprov som inte på föreskrivet sätt tagits av läkare eller sjuksköterska, utan av en laboratorieassistent. I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär att frågan om verkan av kränkning av grundlagen blir föremål för utredning.

Yttranden

De juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala och Lund har yttrat sig över motion K203. Fakultetsstyrelsen i Uppsala vill med utgångspunkt i motionsyrkandet fästa utskottets uppmärksamhet på risken, att skyddet för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter urholkas genom föreskrifter, vilka tänjt normgivningsmakten till det yttersta, och genom rättstillämpning, varigenom bevis, som tillkommit med åsidosättande av en i lag till skydd för grundläggande fri- och rättigheter given föreskrift, godtagits. Den aktuella motionen ger emellertid icke fakultetsstyrelsen anledning att nu överväga, hur en för medborgarna säkrare ordning kunde vinnas.

I yttrandet från juridiska fakulteten i Lund sägs att svaret på den i motionen inledningsvis ställda frågan är så självklart att man kanske bör uppfatta den som retorisk. En tilltalad i en brottmålsprocess är naturligtvis berättigad att åberopa alla omständigheter som talar till hans förmån. Detta gäller oavsett om en omständighet har anknytning till regeringsformen eller om den innefattar påståenden om fel begångna av statliga myndigheter.

I yttrandet framhålls beträffande det i motionen nämnda målet, att högsta domstolen, som motionären påpekar, gjort en mycket diskutabel bedömning i en konkret rättstillämpningsfråga. Enligt fakultetsstyrelsen kan man dock hysa tvekan, huruvida man av det enstaka rättsfallet kan dra några vittgående slutsatser om rättsläget i stort. Motionären tycks, sägs det i yttrandet, tillmäta fallet en alltför stor principiell betydelse och överdriva fallets konsekvenser för rättstillämpningen.

Vidare sägs i fakultetens yttrande att även om man kan kritisera högsta domstolens rättstillämpning i fallet NJA 1986 s. 489, så är rättsläget i de frågor som motionären berör knappast så oklart som denne vill göra gällande.

Utskottets bedömning

Utskottet vill erinra om att lagrådets yttrande enligt bestämmelserna i 8 kap. 18 § regeringsformen bör inhämtas över lagförslag som innebär begränsning av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Lagrådets granskning skall bl.a. avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt.

Frågan om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige behandlades i utskottets betänkande 1987/88:38. Utskottet fann då att man inte hade anledning frånga sin tidigare ståndpunkt att inte förorda att Europakonventionen inkorporeras i svensk lagstiftning. Mot utskottets betänkande fanns i denna del tre reservationer (m, fp, c). I samtliga hävdades att regeringen redan nu borde initiera ett fortsatt utredningsarbete. I en av reservationerna (m) framfördes dessutom att en genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden borde kompletteras med överväganden om möjligheterna till och lämpligheten av att Europakonventionen införlivas med svensk rätt, t.ex. genom s.k. inkorporation.

Utskottet finner inte anledning att frånga sitt tidigare ställningstagande vad gäller frågan om inkorporation av Europakonventionen i svensk lagstiftning. Enligt utskottets mening finns det inte heller i övrigt någon anledning till riksdagsinitiativ i de frågor som berörs i motion K209.

Beträffande den i motion K203 resta frågan om verkan av kränkning av grundlagen noterar utskottet att varken de juridiska fakulteterna i Uppsala eller Lund som yttrat sig över motionen föreslagit någon förändring av lagstiftningen. Detta trots att de i vissa stycken funnit högsta domstolens rättstillämpning i det i motionen nämnda fallet diskutabel. Utskottet delar den av juridiska fakulteten i Lund framförda åsikten att det refererade rättsfallet inte bör tillmätas alltför stor principiell betydelse. Motion K203 avstyrks.

8. Politisk åsiktsregistrering

Motionen

2 kap. 3 § regeringsformen har följande lydelse: "Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans

politiska åskådning." I motion K216 av Lars Werner m.fl. (vpk) sägs att formuleringen "enbart på hans politiska åskådning" ger utrymme för godtycke och rättsosäkerhet. Tydligast har detta enligt motionärerna framkommit i samband med den s.k. personalkontrollen. Människor som deltagit i politiska demonstrationer och andra fullt lagliga aktiviteter kan registreras, och därvid kan den registrerades politiska uppfattning också markeras. Förbudet mot åsiktsregistrering bör därför enligt motionen markeras genom en ändring i 2 kap. 3 § regeringsformen.

Utskottets bedömning

Frågan om personalkontrollens utformning skall behandlas av utredningen om översyn av den svenska säkerhetspolisen. Justitieutskottet avstyrkte i sitt betänkande 1987/88:23 motionsyrkanden om en översyn och nyreglering av personalkontrollen med hänvisning till det pågående utredningsarbetet.

Personalkontrollen har vid flera tillfällen behandlats i utskottets granskningsbetänkande. I samband med årets granskning (KU 1987/88:40) konstaterade utskottet att det var värdefullt att personalkontrollsystemet nu ses över. Enligt utskottets mening bör resultatet av det pågående utredningsarbetet avvaktas innan frågan om eventuella ändringar i grundlagen på detta område aktualiseras. Motion K216 avstyrks därför.

9. Mötesfriheten

Motionen

I motion K208 av Inga-Britt Johansson och Berit Löfstedt (s) påpekas att allt fler kommuner nu säljer ut sina inomhustorg och affärscentra till försäkringsbolag och andra privata näringsidkare. Dessa är, sägs det i motionen, i vart fall när det gäller politiska partier, i många fall inte villiga att lämna tillstånd till möten och man har i realiteten alltså infört en kraftig inskränkning i rätten att fritt sprida sitt budskap. Enligt motionärerna bör tillstånd till torgmöten och liknande arrangemang endast kunna ges av polisen enligt de regler som nu gäller för allmän plats. Regeringen bör således överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med frågan.

Utskottets övervägande

En motion av motsvarande innebörd från allmänna motionstiden 1987 behandlades i utskottets betänkande om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. tidigare i år. Beträffande frågans bakgrund hänvisas till det betänkandet (KU 1987/88:36).

Utskottet fann då inte anledning till något särskilt yttrande i frågan. Bakgrunden var att utskottet inhämtat att justitiedepartementet hade för avsikt att under hösten 1988 lägga fram en lagrådsremiss vari den i motionen upptagna frågan behandlas. Enligt vad utskottet inhämtat kommer denna lagrådsremiss att läggas fram inom kort. Det finns enligt utskottets mening därför nu ingen anledning till riksdagsinitiativ i frågan. Motion K208 avstyrks.

Utskottet hemställer

1. beträffande *övergång till republik*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K221,
2. beträffande *egendomsrätt*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K202 yrkande 3 och motion 1987/88:K212 yrkande 1,
3. beträffande *avtalsfrihet*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K202 yrkande 4,
4. beträffande *närings- och yrkesfrihet*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K202 yrkande 5, 1987/88:K210 samt 1987/88:K212 yrkande 2,
5. beträffande *föräldrarätt*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K228 och 1987/88:K229,
6. beträffande *lagstiftningens etiska grund*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K227,
7. beträffande *rättssäkrare lagstiftningsförfarande*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K218 yrkandena 1 och 4,
8. beträffande *konstitutionell kontroll*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K203 och 1987/88:K209,
9. beträffande *politisk åsiktsregistrering*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K216,
10. beträffande *mötesfriheten*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K208.

Stockholm den 22 november 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönning (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), tredje vice talman Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp).

1. Övergång till republik (mom. 1)

Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Utskottet har" och slutar med "motion K221" bort ha följande lydelse:

Monarkin är en rest från det feodala ståndssamhället och strider mot principerna för ett demokratiskt statsskick och om alla människors lika värde. Även om konungens makt formellt sett är begränsad saknar monarkin inte maktpolitisk betydelse. Den är en ideologisk maktfaktor som tjänar att bevara en borgerlig livshållning och motverka strävandena mot jämlikhet och solidaritet. Några godtagbara skäl för att bevara monarkin har inte anförts. Statschefen är en av landets främsta företrädare och dennes uppgifter är således av stor betydelse. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att statschefen är väl förankrad i landets politiska liv. Utskottet anser med hänsyn till det goda anseende riksdagens talman har i alla politiska läger att denne bör vara rikets statschef. Utskottet tillstyrker således motion K221.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *övergång till republik*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K221 yrkandena 1–3

a) som vilande antar de ändringar av regeringsformen som framgår av bilaga 1,

b) som vilande antar det i bilaga 1 upptagna förslaget till lag om upphävande av successionsordningen,

c) hos regeringen hemställer om förslag till följdändringar i andra författningar och till reglering av andra förhållanden som kan föranledas av beslutet om övergång till republik.

2. Egendomsrätt (mom. 2)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Utskottet har" och slutar med "yrkande 1 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening har utvecklingen under de senaste åren tydligt visat på behoven av ett förstärkt skydd för egendomsrätten i grundlagen.

Frågan om hur skyddet för äganderätten skall stärkas hänger självfallet samman med hur denna rätt skall definieras. Den juridiska innebörden är inte helt klar. Det finns inte i svensk lagstiftning över huvud taget några bestämmelser om vad äganderätten egentligen är. Det betyder dock inte att äganderätten skulle sakna rättslig innebörd.

De oklarheter som för närvarande råder vad gäller skyddet av äganderätten i regeringsformen bör undanröjas. I stället bör regeringsformen utformas som ett positivt erkännande av egendomsrätten. Det bör också klarare

redovisas vilka inskränkningar i äganderätten som får ske i vanlig lag.

1988/89:KU11

Utskottet delar den uppfattning som förs fram i motion K212 yrkande 1 att en utredning bör ske i syfte att klarlägga hur äganderättens ställning kan förstärkas i regeringsformen. Detta arbete bör snarast påbörjas och bedrivas skyndsamt.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *egendomsrätt*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K212 yrkande 1 och med anledning av motion 1987/88:K202 yrkande 3 ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

3. Avtalsfrihet (mom. 3)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Som framhålls" och slutar med "yrkande 4 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening finns det ett starkt samband mellan äganderätt och avtalsfrihet. Avtalsfriheten utgör också en viktig del i många andra grundläggande fri- och rättigheter såsom exempelvis föreningsfrihet och näringsfrihet. Det finns dock en klar tendens till fortlöpande inskränkningar i avtalsfriheten. Något grundlagsskydd finns inte för avtalsfriheten. Tvärtom öppnar regeringsformen utrymme för reglering bl.a. om "rätt till fast och lös egendom, om avtal samt om bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser". Reglering kan också ske bl.a. gällande "in- eller utförsel av varor, av pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö".

Avtalsfriheten måste begränsas i vissa avseenden. Lika klart är att avtalsfriheten i ett demokratiskt styrt samhälle med marknadsekonomi i princip är oundgänglig. Avtalsfriheten bör enligt utskottets mening ges grundlagsskydd eftersom den har en sådan stor betydelse för vårt samhällsskick. En utredning bör göras om grundlagsskyddad avtalsfrihet. Utskottet tillstyrker motion K202 yrkandena 3 och 4 samt motion K212 yrkande 1.

dels att utskottets hemställan under mom. 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *avtalsfrihet*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K202 yrkande 4 ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Närings- och yrkesfrihet (mom. 4)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet avstyrkte" och slutar med "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det givet att näringsfriheten måste vara försedd med undantag på grund av bl.a. säkerhets-, miljö-, hälsovårds- och arbetar-

skyddsintressen, men själva grundtanken att varje medborgare skall ha frihet att driva näring och välja yrke är i sig så betydelsefull att besväret med att utforma undantagsbestämmelser förefaller försumbart. Mot denna bakgrund är det angeläget att de gränser som skall gälla för närings- och yrkesfriheten fastställs. En utredning bör därför kartlägga i vilka avseenden dessa friheter kan ges ett skydd i grundlagen.

dels att utskottets hemställan under mom. 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *närings- och yrkesfrihet*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K212 yrkande 2 och med anledning av motionerna 1987/88:K202 yrkande 5 och 1987/88:K210 ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

5. Föräldrarätt (mom. 5)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet gör" och slutar med "och K229" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör för barnens bästa förutsättningarna prövas för att som i många andra länder grundlagsfästa föräldrarätten. Regeringen bör därför ges i uppdrag att skyndsamt låta utreda denna fråga. Också de konsekvensändringar som skulle erfordras i annan lagstiftning bör samtidigt utredas. I de fall då barnen riskerar fara illa genom föräldrars vållande måste självklart avsteg göras från grundprincipen om föräldrars rätt att bestämma över sina barns vård och fostran. Även detta bör regleras i särskild författning, t.ex. i lagen om vård av unga (LVU).

dels att utskottets hemställan under mom. 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *föräldrarätt*

att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:K228 och 1987/88:K229 ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

6. Politisk åsiktsregistrering

Bo Hammar (vpk) anser

aels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "Frågan om" och slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas åsikt att formuleringen "enbart på hans politiska åskådning" i 2 kap. 3 § regeringsformen ger utrymme för godtycke och rättsosäkerhet. Människor som deltagit i politiska demonstrationer och andra fullt lagliga aktiviteter kan, som exempelvis är fallet vid den s.k. personalkontrollen, registreras, och därvid kan den registrerades politiska uppfattning också markeras. Det finns starka skäl att förmoda att förbudet mot politisk åsiktsregistrering därmed uppluckras till stort men för många människor i vårt land.

Förbudet mot åsiktsregistrering bör därför som framhålls i motion K216 markeras genom en ändring i 2 kap. 3 § regeringsformen.

dels att utskottets hemställan under mom. 9 bort ha följande lydelse:

1988/89:KU11

9. beträffande *politisk åsiktsregistrering*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K216 som vilande antar den ändring av regeringsformen som framgår av bilaga 2.

Särskilt yttrande

Konstitutionell kontroll (mom. 8)

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anför:

Vad gäller den i motion K209 berörda frågan om införlivande av Europakonventionen i svensk lagstiftning vill vi erinra om de moderata ledamöternas ställningstagande när frågan om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige behandlades tidigare i år. I reservationerna 5 och 6 till utskottets betänkande KU 1987/88:38 föreslogs att riksdagen som sin mening gav till känna att regeringen borde föranstalta om en allmän genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden. Denna genomgång borde kompletteras med överväganden om möjligheterna till och lämpligheten av att Europakonventionen införlivades med svensk rätt, t.ex. genom s.k. inkorporation.

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

1988/89:KU11
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen dels att 5 kap. 5 och 7 §§ skall upphöra att gälla, dels att 1 kap. 3 och 5 §§, 5 kap. 2–4 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §

Regeringsformen, *successionsordningen* och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

5 §

Konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef.

Riksdagens talman är rikets statschef.

Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottning är statschef, gälla henne.

5 kap. 2 §

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt tjugofem år. Han får icke samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag såsom talman eller riksdagsledamot.

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare. *Hon eller han* får icke samtidigt vara statsråd.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan *hon eller han* reser utrikes.

3 §

Är konungen av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter, inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som ej är hindrad, för att såsom tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter.

Är riksdagens talman av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef, inträder den av riksdagens vice talmän, som är närmast i rang och ej är förhindrad, för att såsom tillförordnad statschef fullgöra statschefens uppgifter.

4 §

Utslocknar kungahuset, utser riksdagen en riksföreståndare att fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen utser samtidigt en vice riksföreståndare.

Avlider riksdagens talman fullgöres statschefsfunktionen av den av riksdagens vice talmän som är närmast i rang och ej är förhindrad, till dess nyval av talman företagits.

Detsamma gäller, om konungen dör eller avgår och tronföljaren ännu ej har fyllt tjugofem år.

5 §

Har konungen under sex månader utan avbrott varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller underlåtit att fullgöra dem skall regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen bestämmer om konungen skall anses ha avgått.

6 §

Riksdagen kan utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt 3 eller 4 § kan tjänstgöra.

Om riksdagens talman och vice talmän är förhindrade att tjänstgöra skall, så länge hindret består, som tillförordnad statschef tjänstgöra den av riksdagens ledamöter som längst tid har varit ledumot av riksdagen.

Talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.

7 §

Konungen kan ej åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan ej åtalas för sina gärningar som statschef.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

2 Förslag till Lag om upphävande av successionsordningen

Härigenom föreskrivs att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1991.

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

1988/89:KU11
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen att 2 kap. 3 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.