

Motion till riksdagen 2017/18:3130

av **Beatrice Ask m.fl. (M)**

Ett förstärkt fri- och rättighetsskydd och andra grundlagsfrågor

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vid nästa översyn av regeringsformen överväga om fler fri- och rättigheter bör omfattas av begränsningsreglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen samt reglerna om vilandeförklaring i 2 kap. 22 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vid nästa översyn av regeringsformen överväga utformningen av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vid nästa översyn av regeringsformen överväga utformningen av skyddet för föreningsfriheten och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en äganderätts- och näringsfrihetskommision för att kartlägga hot mot och inskränkningar i äganderätten och näringsfriheten och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Grundlagsutredningens eniga betänkande 2008 innebar att riksdagens dåvarande sju partier var överens om ett antal viktiga förändringar av regeringsformen. Betänkandet innehöll givetvis kompromisser i en del avseenden, och vad gäller vissa kontroversiella frågor konstaterade utredningen att en bred samsyn inte gick att uppnå och utredningen valde därför att inte gå fram med förslag i dessa delar. Den svenska traditionen innebär att vi strävar efter samsyn på författningspolitikens område. Det är en inriktning som vi moderater ställer oss bakom även framgent. Vi moderater står också fortsatt bakom uppgörelsen i Grundlagsutredningen och de förändringar av regeringsformen som blev ett resultat av denna uppgörelse.

Däremot anser vi samtidigt att det är viktigt att hålla den författningspolitiska debatten vid liv och att fortsätta diskutera vilka ytterligare förändringar av regeringsformen som kan vara motiverade. Grundlagsutredningens betänkande får inte innebära att en död hand läggs över all diskussion om författningsfrågor.

Vi menar att det är motiverat att fortsätta att stegvis utveckla regeringsformen. Genom denna motion vill vi lyfta fram några frågor, som vi anser behöver belysas i samband med nästa översyn av regeringsformen. Dessa frågor behandlades inte i Grundlagsutredningens slutbetänkande.

Härutöver noterar vi att riksdagen, på förslag av allianspartierna i konstitutionsutskottet, har tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över frågan om att införa rätt till skadestånd vid överträdelser av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Det är ett bra och viktigt ställningstagande och vi förutsätter att regeringen bereder frågan skyndsamt. Frågan om rätt till skadestånd vid överträdelser av Europakonventionen, som också aktualiserats i ett tillkännagivande behandlat i konstitutionsutskottet, kommer att leda till lagstiftning inom kort, vilket är glädjande. Då finns en grund att stå på när frågan om att införa samma rätt vid överträdelser av regeringsformen bereds.

Grundlagsskyddet för samtliga fri- och rättigheter – begränsningsreglerna och reglerna om vilandeförklaring

Alla i regeringsformen (RF) garanterade fri- och rättigheter åtnjuter inte samma skydd mot rättighetsbegränsande lagstiftning. Skyddet för äganderätten och näringsfriheten är t.ex. svagare än skyddet för sådana fri- och rättigheter som yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna, eftersom de båda förstnämnda inte omfattas av de begränsningsregler som framgår av 2 kap. 21 § RF och inte heller av reglerna om vilandeförklaring i 2 kap. 22 § RF. 2 kap. 21 § RF stadgar att begränsningar av ett antal fri- och rättigheter endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vi menar att det finns skäl att överväga om fler fri- och rättigheter, till exempel äganderätten och näringsfriheten, borde omfattas av begränsningsreglerna i 2 kap. 21 § RF och reglerna om vilandeförklaring i 2 kap. 22 § RF. Mycket talar för att grundlagens skydd mot rättighetsinskränkningar borde vara lika starkt, oavsett vilken fri- och rättighet det gäller, men en analys behöver göras rättighet för rättighet för att ge underlag för en bedömning av om det finns sakliga skäl att ge vissa rättigheter ett starkare skydd än andra.

Rätten att äga är en grundval för ett fritt samhälle. Utan enskild äganderätt kan inte ett fritt och demokratiskt samhälle existera. Det är den entydiga slutsatsen från Central- och Östeuropas frigörelse från det sovjetiska förtrycket. Ägandet möjliggör den frihet från staten som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Eget ägande lägger grunden till ett livsbygge och skapar frihet, trygghet och ansvar. Om äganderätten skulle omfattas av begränsningsreglerna skulle en inskränkning i den enskildes äganderätt endast få göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare skulle en begränsning aldrig få gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Begränsningar skulle heller inte få göras

på grund av politisk eller annan åskådning eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det framstår som rimligt och motiverat att överväga en sådan ordning vid nästa översyn av regeringsformen.

Diskrimineringsförbudet

I 2 kap. 12 § regeringsformen stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Denna formulering kan jämföras med 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567): ”Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder”.

Den centrala skillnaden mellan dessa båda bestämmelser är att den förstnämnda uttryckligen säger att diskrimineringsskyddet enbart gäller den som tillhör en minoritet, medan den begränsningen inte finns i diskrimineringslagen. Även den som i till exempel etniskt hänseende tillhör majoritetsbefolkningen, den som vad avser sexuell läggning tillhör majoriteten genom att vara heterosexuell och den som tillhör Sveriges största religiösa samfund Svenska kyrkan kan alltså utsättas för diskriminering på etnisk, sexuell respektive religiös grund i diskrimineringslagens mening – men omfattas inte av diskrimineringsförbudet i regeringsformen.

Självklart är det angeläget att ha ett starkt skydd för personer som i något avseende tillhör en minoritet, eftersom diskriminering inte sällan innebär att en majoritet på ett orättfärdigt sätt tar sig rätten att göra något på en minoritets bekostnad. Samtidigt är det viktigt att se vad det är som typiskt sett gör att diskriminering är orättfärdigt: att en individ blir behandlad annorlunda – sämre – på grund av en egenskap som individen inte själv har kunnat påverka. Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder är givna omständigheter som individen har att förhålla sig till, men inte kan ändra på (annat än i några få undantagsfall), och därför uppfattar vi det som orättfärdigt att hålla faktorer av det slaget mot en individ som något negativt. Men det blir inte mindre orättfärdigt att särbehandla en individ utifrån exempelvis hans eller hennes kön eller etnicitet bara för att han eller hon tillhör en majoritet i det aktuella hänseendet. Särbehandlingen bygger likafullt på en omständighet som individen inte har kunnat påverka.

Därmed har diskrimineringslagen en rimligare utgångspunkt än regeringsformen, när det gäller avgränsningen av diskrimineringskyddet. Vi anser därför att utformningen av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § regeringsformen bör övervägas vid nästa översyn av regeringsformen. Då skulle man även kunna överväga om ytterligare diskrimineringsgrunder bör införas i regeringsformen. Diskrimineringslagen innehåller, som framgår ovan, fler grunder än regeringsformen.

Föreningsfriheten

Frågan om skyddet för föreningsfriheten – alltså rätten att vara medlem i eller stå utanför en förening – har diskuterats länge. Regeringsformens 2 kap. 1 § 5 stadgar att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad föreningsfrihet, det vill säga frihet att

sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Som framgår av ordalydelsen skyddas enbart den ena aspekten av föreningsfrihet, nämligen rätten att organisera sig. Rätten att stå utanför en organisation – den så kallade negativa föreningsfriheten – skyddas inte.

Europakonventionen innehåller också en bestämmelse om föreningsfrihet, och den täcker även den negativa föreningsfriheten. Eftersom Europakonventionen har införlivats med den svenska rättsordningen finns därmed ett skydd för den negativa föreningsfriheten även i vårt land. Med tanke på det omfattande svenska föreningslivet och den svenska föreningskulturen framstår det dock som egendomligt att inte båda formerna av föreningsfrihet har ett uttryckligt skydd i regeringsformen. Det är av stor betydelse att enskilda fritt får organisera sig, men det är också en viktig rättighet att inte bli tvingad in i organisationer som står för värderingar eller driver ståndpunkter som man inte delar, oavsett om tvånget utövas direkt genom till exempel lagstiftning eller indirekt genom att det i praktiken är förknippat med sådana negativa konsekvenser att stå utanför att den enskilde egentligen inte har något val.

Kravet på skydd för den negativa föreningsfriheten har som bekant ofta drivits med tanke på rätten att stå utanför fackliga organisationer utan att drabbas av sanktioner. Därmed har det kommit att bli en låsning i frågan utifrån ideologiska utgångspunkter. Vi menar att det är dags att göra upp med sådana föråldrade förhållningssätt och se att föreningslivet är en viktig del av det svenska samhällslivet och den demokratiska infrastrukturen och att det även ger viktig demokratisk fostran – och att både rätten att vara medlem i och rätten att stå utanför en förening därmed förtjänar skydd också i svensk grundlag. Vid nästa översyn av regeringsformen bör alltså utformningen av skyddet för föreningsfriheten övervägas.

En äganderätts- och näringsfrihetskommision

Äganderätten och näringsfriheten är grundläggande beståndsdelar i ett fritt samhälle och är även oundgängliga förutsättningar för välstånd och utveckling. Äganderätten har ett visst grundlagsskydd genom bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen, medan näringsfriheten i viss mån skyddas genom 2 kap. 17 § regeringsformen.

Det är, som framgår ovan, lättare att inskränka äganderätten och näringsfriheten än vissa andra fri- och rättigheter i och med att begränsningsreglerna och reglerna om vilandeförklaring inte är tillämpliga på äganderätten och näringsfriheten. Den begränsning som finns i 2 kap. 15 § och 2 kap. 17 § är att de båda rättigheterna enbart får inskränkas för att tillgodose ”angelägna allmänna intressen”, men man behöver till exempel inte göra någon sådan proportionalitetsbedömning som begränsningsreglerna kräver (”begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den”).

Mot bakgrund av olika exempel kan man få intrycket att väldigt mycket kan vara ett angeläget allmänt intresse. Det blir i hög grad upp till den som exempelvis vill expropriera viss egendom att avgöra vad som är ett angeläget allmänt intresse – redan att frågan om expropriation väcks indikerar onekligen att det är angeläget för beslutsfattaren att ta över egendomen. Man kan tänka sig situationen att ett företag vill expandera genom att köpa grannfastigheten, men att grannen inte vill sälja. Om företaget då går till kommunen och ber kommunen expropriera marken, antingen med stöd av expropriationslagen eller med stöd av plan- och bygglagen efter en planprocess, så kanske kommunen tycker att det är ett angeläget allmänt intresse att det blir fler jobb –

men är det verkligen meningen att kommersiella intressen ska kunna omvandlas till angelägna allmänna intressen på bekostnad av enskilda människors äganderätt?

Också inom jord- och skogsbruket aktualiseras ofta äganderätsfrågor mot bakgrund både av offentliga myndigheters ingripanden med hänvisning till miljö- och bevarandepunkter och av att offentliga eller privata aktörer vill ha tillgång till jordbruks- eller skogsmark för att exempelvis bygga vägar och järnvägar, sätta upp mobilmaster eller bygga vindkraftverk.

Vidare har i debatten om den så kallade Reepaluutredningen och kraven på vinstbegränsningar för privata välfärdsföretag anförts att sådana vinstregleringar i praktiken innebär inskränkningar av både äganderätten och näringsfriheten.

Det här är några exempel på situationer då frågor om äganderättens och näringsfrihetens ställning i dagens Sverige aktualiseras. Olika intressen och principer måste alltid vägas mot varandra om de kommer i konflikt när konkreta fall ska avgöras, till exempel när äganderättens princip står mot intresset att bygga en ny väg, men frågan är om äganderätten och näringsfriheten får stå tillbaka i alltför hög grad idag. Mot bakgrund av äganderättens och näringsfrihetens grundläggande betydelse för ett fritt och välmående samhälle framstår det därför som angeläget att nu göra en omfattande kartläggning av hot mot och inskränkningar i äganderätten och näringsfriheten i dagens Sverige. Hur tillämpas rekvisitet ”angeläget allmänt intresse”? Hur vanligt är det med expropriation och vilka skäl anföras? Vilka andra åtgärder hotar i teorin och praktiken äganderätten och näringsfriheten? Vilka av hoten beror på utformningen av lagstiftning och andra regler och vilka hot beror på hur myndigheterna och domstolarna tillämpar reglerna? Det är några av de betydelsefulla frågor som bör besvaras. Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en äganderäts- och näringsfrihetskommision som får i uppgift att brett och djupt kartlägga och analysera situationen. När den har avslutat sitt arbete blir nästa steg att överväga om det behövs åtgärder för att förstärka skyddet för äganderätten och näringsfriheten – utöver de som föreslås i denna motion vad gäller begränsningsreglerna och reglerna om vilandeförklaring – och vilka åtgärder det i så fall bör vara.

Beatrice Ask (M)

Annicka Engblom (M)

Lisbeth Sundén Andersson (M)

Marta Obminska (M)

John Widegren (M)