



Fri- och rättighetsskyddsfrågor

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 55 motionsyrkanden från den allmänna motions tiden 2002. Motionerna gäller ett förstärkt skydd för fri- och rättigheterna, skydd för livsåskådning, förbud mot rasistiska organisationer m.m., ett skydd för negativ föreningsfrihet och mot retroaktiv lagstiftning, antidiskrimineringslagstiftningen, de nationella minoriteterna, skydd för teckenspråket, möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap, skyddet för äganderätten, och ett skydd för samvetsfrihet. Vidare behandlas motioner om stöd till åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet, internationella kvinnodagen som helgdag, upprättelse för personer som placerats i interneringsläger och rättigheter för människoapor.

Utskottet har avstyrkt samtliga motionsyrkanden. 20 reservationer har avgetts.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	5
Utskottets överväganden	9
Framväxten av det svenska fri- och rättighetskyddet.....	9
1974 års regeringsform.....	10
Förstärkta fri- och rättigheter 1976.....	10
1979 års reform.....	10
Grundlagsfäst integritetsskydd	11
Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.....	11
Förstärkt skydd för utsatta grupper och ett skydd för miljön.....	12
Gällande bestämmelser.....	13
Regeringsformen	13
Europakonventionen.....	14
EU-stadga om de grundläggande rättigheterna.....	14
Förstärkt skydd för fri- och rättigheterna, m.m.....	15
Motionerna	15
Bakgrund	17
Utskottets ställningstagande	25
Livsaskådning.....	27
Motionen.....	27
Bakgrund	27
Tidigare behandling.....	30
Utskottets ställningstagande	30
Samvetsklausul.....	31
Motionen.....	31
Bakgrund	31
Tidigare behandling.....	32
Utskottets ställningstagande	33
Förbud mot rasistiska organisationer, m.m.....	33
Motionerna	33
Bakgrund	34
Tidigare behandling.....	38
Utskottets ställningstagande	38
Negativ föreningsfrihet.....	39
Motionen.....	39
Gällande regler	39
Tidigare riksdagsbehandling.....	40
Utskottets ställningstagande	41
Retroaktivitetsförbud.....	41
Motionerna	41

Gällande regler m.m.	42
Tidigare behandling.....	43
Utskottets ställningstagande	44
Skydd mot diskriminering	44
Motionerna	44
Tidigare behandling m.m.....	47
Utredning om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning.....	49
Utskottets ställningstagande	51
Nationella minoriteter	52
Motioner.....	52
Bakgrund.....	54
Tidigare behandling.....	59
Utskottets ställningstagande	61
Teckenspråket	62
Motionen	62
Bakgrund.....	63
Tidigare behandling.....	64
Utskottets ställningstagande	64
Svenskt medborgarskap.....	64
Motionen	64
Bakgrund.....	65
Tidigare behandling.....	65
Utskottets ställningstagande	67
Äganderätten	67
Motionerna	67
Gällande regler	69
Tidigare riksdagsbehandling m.m.	70
Utskottets ställningstagande	71
Internationella kvinnodagen	71
Motionen	71
Bakgrund.....	72
Utskottets ställningstagande	73
Upprättelse för personer som placerades i interneringsläger.....	73
Motionen	73
Tidigare behandling.....	73
Utskottets ställningstagande	76
Rättigheter för människoapor.....	76
Motionen	76
Gällande regler	76
Tidigare behandling.....	77
Utskottets ställningstagande	77
Partibidrag från fackligt anslutna personer.....	77
Motionen	77
Bakgrund.....	78

Utskottets ställningstagande	79
Reservationer.....	80
1. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (punkt 1).....	80
2. En utredning om mänskliga fri- och rättigheter (punkt 2)	81
3. Värdekommission (punkt 3)	82
4. Samvetsklausul (punkt 5 – villkorad)	83
5. Åtgärder mot det politiska våldet (punkt 7).....	84
6. Negativ föreningsfrihet (punkt 8)	85
7. Retroaktivitetsförbud (punkt 9)	85
8. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen (punkt 10).....	86
9. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen (punkt 10).....	87
10. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen (punkt 10 – villkorad).....	87
Ställningstagande.....	87
11. Begreppet sexuell läggning i 1 kap. 2 § regeringsformen (punkt 11).....	88
12. Samordning av ombudsmän m.m. (punkt 12).....	88
13. Samordning av ombudsmän m.m. (punkt 12).....	89
14. Översyn av lagstiftningen (punkt 14)	90
15. ILO-konventionen nr 169 (punkt 21).....	90
16. Svenskt medborgarskap (punkt 23)	91
17. Äganderätt (punkt 24).....	91
18. Internationella kvinnodagen (punkt 25).....	92
19. Upprättelse för personer som placerades i interneringsläger (punkt 26).....	93
20. Partibidrag från fackligt anslutna personer (punkt 28)	94
Ställningstagande.....	94
Särskilda yttranden	95
1. Förbud mot rasistiska organisationer (punkt 6)	95
2. Samordning av ombudsmän m.m. (punkt 12).....	95
3. Utvidgning av det samiska förvaltningsområdet (punkt 17).....	95
4. Omfattningen av det finskspråkiga förvaltningsområdet (punkt 18).....	96
5. Minoritetsfrågor (punkt 19)	96
6. Internationella kvinnodagen (punkt 23).....	96
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag	97
Motioner från allmänna motionstiden.....	97
Bilaga 2 Reservanternas lagförslag (reservation 8)	103
Förslag till lag om ändring i regeringsformen	103

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K379 yrkandena 7, 8 och 10 samt 2002/03:K386.

Reservation 1 (m)

2. En utredning om mänskliga fri- och rättigheter

Riksdagen avslår motion 2002/03:K375.

Reservation 2 (kd)

3. Värdekommission

Riksdagen avslår motion 2002/03:K361.

Reservation 3 (kd)

4. Livsåskådning

Riksdagen avslår motion 2002/03:K307 yrkande 1.

5. Samvetsklausul

Riksdagen avslår motion 2002/03:Ub495 yrkande 1.

Reservation 4 (kd) – villkorad

6. Förbud mot rasistiska organisationer

Riksdagen avslår motion 2002/03:K322.

7. Åtgärder mot det politiska våldet

Riksdagen avslår motion 2002/03:K385 yrkande 10.

Reservation 5 (fp)

8. Negativ föreningsfrihet

Riksdagen avslår motion 2002/03:K379 yrkande 13.

Reservation 6 (m, fp, kd, c)

9. Retroaktivitetsförbud

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K237 och 2002/03:K241 yrkande 35.

Reservation 7 (m, kd, c)

10. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K275, 2002/03:K310 yrkande 2 och 2002/03:L249 yrkande 8.

Reservation 8 (v, mp)

Reservation 9 (fp)

Reservation 10 (kd) – villkorad

11. Begreppet sexuell läggning i 1 kap. 2 § regeringsformen

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K310 yrkande 1

Reservation 11 (fp, mp)

12. Samordning av ombudsmän m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K241 yrkande 37, 2002/03:K280, 2002/03:K395, 2002/03:Ju364 yrkande 23, 2002/03:So444 yrkande 3, 2002/03:Sf289 yrkande 6, 2002/03:Sf334 yrkande 43 och 2002/03:A213 yrkande 2.

Reservation 12 (fp)

Reservation 13 (mp)

13. Minoritetsombudsman

Riksdagen avslår motion 2002/03:K366.

14. Översyn av lagstiftningen

Riksdagen avslår motion 2002/03:So512 yrkande 5.

Reservation 14 (fp, mp)

15. Åtgärder för att motverka heteronormativitet

Riksdagen avslår motion 2002/03:Ub556 yrkande 6.

16. De nationella minoriteternas skydd och delaktighet

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K264 yrkandena 1–4 samt 2002/03:K421.

17. Utvidgning av samiska förvaltningsområdet

Riksdagen avslår motion 2002/03:K277 yrkande 1.

18. Omfattningen av det finskspråkiga förvaltningsområdet

Riksdagen avslår 2002/03:K277 yrkande 2, 2002/03:K294 i denna del, 2002/03:K324 och 2002/03:K391.

19. Minoritetsfrågor

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K294 i denna del och 2002/03:K277 yrkande 3.

20. Äldreomsorg för den finsktalande minoritetsgruppen

Riksdagen avslår motion 2002/03:K420.

21. ILO-konventionen nr 169

Riksdagen avslår motion 2002/03:K394.

Reservation 15 (fp, mp)

22. Teckenspråket

Riksdagen avslår motion 2002/03:K220.

23. Svenskt medborgarskap

Riksdagen avslår motion 2002/03:K408.

Reservation 16 (m)

24. Äganderätt

Riksdagen avslår 2002/03:K216 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K323 och 2002/03:K379 yrkande 12.

Reservation 17 (m, fp, kd, c)

25. Internationella kvinnodagen

Riksdagen avslår motion 2002/03:K272.

Reservation 18 (v)

26. Upprättelse för personer som placerades i interneringsläger

Riksdagen avslår motion 2002/03:K339 yrkandena 1 och 2.

Reservation 19 (v, mp)

27. Rättigheter för människoapor

Riksdagen avslår motion 2002/03:K342.

28. Partibidrag från fackligt anslutna personer

Riksdagen avslår motion 2002/03:K384 yrkandena 1–4.

Reservation 20 (m, fp, kd, c, mp)

Stockholm den 13 februari 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp) och Inger Jarl Beck (s).

Utskottets överväganden

Framväxten av det svenska fri- och rättighetsskyddet

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 allmoges trogen och trofast, så att han icke skulle fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemman, 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 förbestående 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 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 grundlagsfästande av lagpröv-

ningsrätten (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 skall 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 bestämmelse 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

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall 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 skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åläggas det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet. Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall 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 § regeringsformen 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 § regeringsformen 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. regeringsformen 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 retro-

aktiva 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. regeringsformen 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-stadga 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 skall 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

Det europeiska framtidskonventet arbetar bl.a. med frågan om vilken ställning EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha. En arbetsgrupp för stadgan avgav i oktober 2002 en rapport. Gruppen ansåg att stadgan efter vissa justeringar bör införlivas i det konstitutionella fördraget och att EU bör kunna ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Konventets arbete skall avslutas i juni 2003 med ett eller flera förslag till den kommande regeringskonferensen.

Förstärkt skydd för fri- och rättigheterna, m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden tre motionsyrkanden som gäller behovet av förstärkning av skyddet för fri- och rättigheter bl.a. genom att en utvidgning av det kvalificerade beslutsförfarandet till att gälla även andra fri- och rättigheter, genom att Europakonventionens ställning förstärks och genom att skyddet för fri- och rättigheter skall gälla också förhållanden mellan enskilda. Med hänvisning till upprepade tidigare ställningstaganden av riksdagen avstyrks också ett motionsyrkande om tillsättande av en värdekommission.

Jämför reservationerna 1 (m), 2 (kd) och 3 (kd).

Motionerna

Bo Lundgren m.fl. (m) tar i motion K379 upp frågan om skyddet mot rättighetsinskränkande lagstiftning. En förstärkning av såväl minoritetsskyddet som fri- och rättighetsskyddet är enligt motionen ett viktigt led i strävan att stärka medborgarnas förtroende för det politiska systemet och den demokratiska beslutsprocessen men skulle också tydliggöra att Sverige är en rättsstat som inte per automatik sätter statens intresse framför individens rätt. Grundlagens

skydd mot rättighetsinskränkningar bör vara lika starkt, oavsett vilken fri- och rättighet det gäller. Det skulle enligt motionen bl.a. innebära att de tre allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen blir tillämpliga även vid begränsningar av t.ex. äganderätten (yrkande 7). Motionärerna konstaterar att regeringsformen utgår från att majoritetsbeslut är den beslutsform som bäst gagnar demokratins och folkstyrelsens princip. Enligt motionärernas mening bör emellertid ökad hänsyn också tas till minoritetens legitima intressen. I linje härmed bör minoritetsskyddet stärkas generellt vid beslut om lagstiftning som innebär inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna. Detta skulle kunna ske genom att reglerna om särskilt beslutsförfarande 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen blir tillämpliga. På så sätt skulle en riksdagsminoritet om endast en sjättedel av ledamöterna i kammaren alltid kunna tvinga fram ett års uppskov med en i och för sig tillåten rättighetsbegränsande lagstiftning (yrkande 8). Den nuvarande bristen på samstämmighet mellan Europakonventionens och regeringsformens skyddsnivåer skulle enligt motionen upphävas genom att upphöja Europakonventionen till grundlag. Ett annat sätt kan vara att utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen till att omfatta även Europakonventionen (yrkande 10).

Henrik von Sydow (m) begär i motion K386 ett tillkännagivande till regeringen om förstärkning av de mänskliga rättigheternas genomslag i Sverige, med hänvisning till kampen mot terrorismen. Brott mot rättsstatens grundläggande principer måste leda till mycket kännbara konsekvenser för ansvariga politiker. Åsidosättande av rättsstatens principer måste jämföras med att grovt åsidosätta sin tjänsteplikt som statsråd eller ansvarig tjänsteman. Grundlagens skydd mot rättighetsinskränkningar skall vara lika starkt, oavsett vilken fri- eller rättighet det gäller. Det innebär enligt motionen konkret bl.a. att de tre allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen blir tillämpliga även vid begränsningar av den enskildes äganderätt. Det s.k. uppenbarhetsrekvisitetet bör avskaffas. Minoritetsskyddet bör stärkas generellt vid beslut om rättighetsinskränkande lagstiftning genom att reglerna om särskilt beslutsförfarande i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen blir tillämpliga.

I motion K375 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) begärs en utredning om förstärkta mänskliga fri- och rättigheter. Den nuvarande svenska rättsordningen utgår enligt motionen i hög grad från ett rättspositivistiskt betraktelsesätt, där rätten definieras operationellt, det vill säga rätt är det som lagstiftarna kallar rätt. Men rätten ingår som ett undersystem i ett samhälle, där de grundläggande värdena – etiken – utgör ett sammanhållande band. Rättsnormen skall därför ta sin utgångspunkt i det som är etiskt godtagbart. Den skall alltså förankras i den svenska och västerländska kulturtraditionen. Denna syn på rättsstaten anknuter mer till ett mera normalt europeiskt betraktelsesätt. Det är viktigt att Sverige tydligare anknuter till den traditionen. Rättspositivismen bör successivt sorteras ut ur det rättsliga perspektivet i arbetet att förstärka de mänskliga fri- och rättigheterna. Det svenska skyddet för dessa fri- och rättig-

heter behöver vidgas och förstärkas. Exempel på områden som borde bearbetas ytterligare är t.ex. vidden av skyddet för den mänskliga integriteten, föräldrarätten, den negativa föreningsfriheten och äganderätten. Det behövs också ett tydligt diskrimineringskydd för människans integritet oberoende av religion, ålder, ras, hudfärg, kön, språk, sexuell identitet, genetiska särdrag, börd, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder och etnisk eller politisk tillhörighet. Detta skydd måste vara effektivt inte enbart i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna utan rättsstaten måste också tillförsäkra ett sådant skydd mellan enskilda. I denna del kan det inte anses råda full parallellitet mellan regeringsformen och Europakonventionen. Denna konvention kan antas ålägga konventionsstaterna viss skyldighet att genom lagstiftning trygga vissa fri- och rättigheter även mellan enskilda. Det vore enligt motionärerna värdefullt att utreda om även fri- och rättigheter mellan enskilda borde grundlagsfästas.

Ingvar Svensson m.fl. (kd) begär i motion K361 ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en värdekommission för att stimulera en bred offentlig debatt om människovärdet och de mänskliga fri- och rättigheterna. Motionärerna hänvisar till den norska värdekommissionen som hade som huvudmål att bidra till en bred värdemässig och samhällsetisk mobilisering för att stärka positiva gemenskapsvärden och ansvaret för miljön och samhällsgemenskapen. Det ansågs viktigt att motverka likgiltighet och främja personligt ansvar, deltagande och demokrati. Det finns för en svensk värdekommission anledning att fokusera på följande frågeställningar: vilka de grundläggande värdena för ett gott samhälle är och vilka inspirationsgivarna för dessa är, hur vi tillägnar oss etiken/värdena, familjens, skolans, rättssystemets, mediernas och övriga signalgivares betydelse som värde- och normöverförare, hur rättssystemet och rättstänkande byggs upp utifrån den gemensamma värdebasen, samhällsekonomins beroende av en fungerande etik i form av tillit och förtroende och ekonomins drivkrafter, familjens betydelse för ett gemenskapstänkande, värdebasens betydelse för uppbyggande av företags- och organisationskulturer, värdebasens utveckling och betydelse i ett informationssamhälle jämfört med jordbruks- och industrisamhällena samt värdebasens utveckling och betydelse i ett samhälle som får allt större etnisk mångfald.

Bakgrund

Grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda

Regeringsformens fri- och rättighetskapitel reglerar – med vissa undantag, exempelvis rätten till fackliga stridsåtgärder – endast förhållandet mellan enskilda och det allmänna, inte förhållandet mellan enskilda inbördes. För att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda, exempelvis organisationer, har det i de flesta fall ansetts tillräckligt med vanlig lag.

Artikel 1 i Europakonventionen stadgar att konventionsstaterna skall garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättig-

heter som anges i konventionen. Europakonventionen riktar sig alltså i första hand till konventionsstaterna. Det är dessa som skall rätta sig efter konventionens bestämmelser och således avhålla sig från att inkräkta på enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter, utom i de fall där det finns stöd för sådant handlande i konventionens undantagsbestämmelser.

Många av konventionens bestämmelser förpliktar konventionsstaterna att inte handla på ett visst sätt. Som exempel kan nämnas artiklarna 2, 9 och 10: staten skall inte beröva någon livet och inte hindra någon att utöva sin religion eller att uttrycka sina åsikter, såvida det inte finns stöd för ingrepp i konventionen. Till staternas skyldigheter att inte handla på ett visst sätt är i många fall kopplat en plikt till positivt handlande för att tillse att den enskilda individen kommer i åtnjutande av konventionens rättigheter också i relation till andra enskilda rättssubjekt (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, andra upplagan s. 59). Rätten till skydd för yttrandefriheten kan t.ex. kräva att staten ingriper om enskilda grupper söker hindra utgivning av en tidning.

I sitt betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) diskuterade 1973 års fri- och rättighetsutredning frågan mot vem ett grundlagskydd för fri- och rättigheter skulle gälla. Slutsatsen blev att det inte var praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för fri- och rättigheterna såvitt gällde förhållandet mellan de enskilda inbördes. Man skulle i så fall – utan att ändå helt kunna överblicka verkningarna av regelsystemet – tvingas till en reglering som så detaljerat angav vilka beteenden som var förbjudna och vilka påföljder som skulle knytas till de uppställda förbudena att den till följd av sin omfattning svårligen kunde rymmas inom en rimligt tilltagen ram. Utredningen anförde vidare att en grundlagsreglering som generellt skyddar fri- och rättigheterna också gentemot enskilda medför vissa problem som gäller förhållandet mellan grundlagens rättighetsskydd och vissa av civilrättens regler. Ett av dessa problem angavs ha sin grund i principen om enskildas avtalsfrihet. En grundlagsreglering skulle nämligen enligt utredningen ge upphov till frågan huruvida fri- och rättighetsreglerna skall anses innefatta förbud mot vissa typer av avtalsklausuler. Utredningen anförde att man t.ex. kan hävda att det inte bör vara möjligt för någon att i ett avtal förbinda sig att aldrig träda in i föreningar, utöva religion eller lämna en viss ort. Om man intar den ståndpunkten att en fri- och rättighetsreglering, som gäller också för förhållandet enskilda emellan, som huvudregel skulle utesluta avtalsfrihet, tvingas man enligt utredningen att undersöka i vilken omfattning man genom särskilda föreskrifter skall tillåta avtalsmässiga inskränkningar i fri- och rättigheterna. Utredningen anförde att det torde vara ofrånkomligt att sådana inskränkningar i viss utsträckning måste vara möjliga.

I proposition 1975/76:209 delade regeringen utredningens bedömning att det inte var praktiskt möjligt att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd mot angrepp från enskilda. I de flesta fall förelåg enligt propositionen inte något behov av ett sådant skydd. De möjligheter som erbjöds genom vanlig lagstiftning fick anses vara helt tillräckliga.

I sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) diskuterade Rättighetsskyddsutredningen frågan om det rättighetsskydd som genom regeringsformen tillförsäkras medborgarna gentemot det allmänna borde utsträckas till att gälla även förhållanden mellan enskilda. Utredningen fann emellertid att det inte var möjligt att gå in på dessa vittomfattande problem.

Fri- och rättighetskommittén konstaterade i sitt delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) att grundlagens rättighetsreglering – med undantag för rätten till fackliga stridsåtgärder och författares m.fl. rätt till sina verk (2 kap. 17 och 19 §§ regeringsformen) – endast gäller förhållandet mellan den enskilde och det allmänna, inte förhållandet mellan enskilda inbördes. För att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda, exempelvis organisationer, var det enligt kommittén, till skillnad från skyddet gentemot den offentliga makten, i de flesta fall tillräckligt med vanlig lag. Detta hindrade enligt kommittén dock inte att det kunde finnas skäl att i grundlag ta in vissa klart avgränsade regler som gällde förhållandet mellan enskilda. Kommittén anförde att detta exempelvis kunde vara fallet då man gjort bedömningen att den vanliga lagformen i vissa hänseenden inte ger tillräckligt starkt skydd för den enskilde gentemot andra enskilda.

Kommittén delade Fri- och rättighetsutredningens slutsats att det inte var praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna såvitt gällde förhållandet mellan enskilda.

Frågan om grundlagsskydd för fri- och rättigheter för enskilda mot andra enskilda har berörts av konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen i samband med behandling av motioner om negativ föreningsrätt. Som skäl för avstyrkande av motionerna har i huvudsak anförts 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. Frågor om sådant skydd borde enligt utskottets mening som dittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. (Se bet. KU 1983/84:8, 1984/85:30, 1986/87:17, 1987/88:9, 1987/88:32, 1989/90:KU7, 1990/91:KU6, 1992/93:KU2, och 1993/94:KU24).

I betänkandet 1999/2000:KU11 (s. 53 f.) avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till andra enskilda. Utskottet hänvisade till att såväl Fri- och rättighetsutredningen 1975 som Fri- och rättighetskommittén 1993 konstaterat att det inte är praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för fri- och rättigheterna såvitt gällde förhållandet mellan enskilda. Utskottet hade vid ett flertal tillfällen uttalat sitt stöd för den uppfattningen och det fanns inte anledning för utskottet att nu ändra sin inställning. Frågor om skydd för enskilda mot andra enskilda bör som hittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. De olika önskemål som därvid kan vara aktuella får hanteras allteftersom de framkommer. – En motion liknande den nu aktuella K375 avstyrktes senast

våren 2002 med hänvisning till tidigare ställningstaganden (bet. 2001/02: KU15 s. 22). En reservation (kd) avgavs.

Minoritetsskydd vid lagstiftning på fri- och rättighetsområdet

De grundläggande fri- och rättigheterna som regleras i 2 kap. regeringsformen kan sägas vara av tre slag. För det första finns där fri- och rättigheter som är *absoluta* i den meningen att de inte kan begränsas annat än efter en ändring i grundlagen. Till denna grupp av fri- och rättigheter hör religionsfriheten (1 § första stycket 6) och de s.k. negativa opinionsfriheterna (2 §) samt förbuden mot åsiktsregistrering (3 § första stycket), dödsstraff (4 §), kroppsstraff och tortyr (5 §). Hit hör vidare förbudet mot landsförvisning och skyddet för svenskt medborgarskap (7 §), rätten att få ett frihetsberövande prövat av domstol eller därmed jämställd nämnd (9 §) samt förbuden mot retroaktivstrafflag (10 § första stycket), retroaktiv skattelag (10 § andra stycket) och tillfälliga domstolar (11 §).

För det andra finns *det fri- och rättigheter som får begränsas, men i princip bara genom lag*. Dessa fri- och rättigheter är yttrandefriheten (1 § första stycket 1), informationsfriheten (1 § första stycket 2), mötesfriheten (1 § första stycket 3), demonstrationsfriheten (1 § första stycket 4), föreningsfriheten (1 § första stycket 5), skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan och liknande intrång (6 §), skyddet för förtrolig kommunikation (6 §), rörelsefriheten (8 §) samt rätten till offentlig rättegång (11 § andra stycket).

De nu angivna fri- och rättigheterna får, enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen, endast begränsas i viss utsträckning. En begränsning får bara göras för att tillgodose ett 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. En begränsning får vidare inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För yttrande- och informationsfriheterna ges ytterligare föreskrifter i 13 § och för mötes- och demonstrationsfriheterna i 14 §. Vid begränsning av rättigheter måste lagstiftaren också beakta förbud i 15 och 16 §§ mot diskriminering med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön.

Till de två nu behandlade grupperna av rättigheter kommer ett antal rättigheter som alla kan få en stor del av sitt *innehåll bestämt genom vanlig lag*, varvid lagstiftaren inte i nämnvärd mån är bunden av några styrande regler i grundlagen. Hit hör reglerna om skydd mot integritetskränkande ADB-registrering (3 § andra stycket) och om skyddet för de fackliga friheterna (17 §), för äganderätten och allemansrätten (18 §), för upphovsrätten och liknande rättigheter (19 §), för närings- och yrkesfriheten (20 §) och för rätten till utbildning (21 §).

Av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen framgår att ett *särskilt lagstiftningsförfarande* skall tillämpas i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen, som är utformad som ett uppskovsförfarande, infördes den 1 januari 1980 i syfte att förstärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (prop. 1978/79:195, bet. KU 1978/79:39, rskr. 1978/79:359, bet. KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2). Om minst tio riksdagsledamöter begär det skall ett lagförslag om begränsningar i de icke-absoluta fri- och rättigheterna vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmälades i kammaren. Ett uppskov kan dock undvikas på två sätt. Lagförslaget kan omedelbart avslås. Det kan också omedelbart antas om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet. Enligt paragrafens femte stycke prövar konstitutionsutskottet för riksdagens vidkommande om det särskilda lagstiftningsförfarandet är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag. Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen får utskottet inte förklara att det särskilda förfarandet inte är tillämpligt utan att Lagrådet först hörts i saken. Utskottet är emellertid inte bundet av Lagrådets yttrande.

Den parlamentariska Rättighetsskyddsutredningen var i sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) enig om att det vore bäst om rättighetsskyddet utformades med hjälp av en s.k. materiell metod, varmed avses bl.a. att man i grundlagen anger vilka rättighetsbegränsningar som riksdagen skall få besluta genom vanlig lag. Utredningen kom emellertid fram till att det var svårt att på detta sätt förstärka rättighetsskyddet, oavsett om det gällde opinionsfriheterna eller de ”kroppsliga” fri- och rättigheterna, och att ett särskilt förfarande för beslut om lagar som begränsar fri- och rättigheterna var det enda ytterligare grundlagsskydd som kunde ges. Rättighetsskyddsutredningen föreslog därför att ett särskilt lagstiftningsförfarande skulle införas. Bakom förslaget stod representanterna i utredningen för riksdagens fyra största partier. Endast representanten för Vänsterpartiet kommunisterna reserverade sig mot förslaget.

När det gäller tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet hade det i direktiven bl.a. uttalats att kommittén borde överväga om förfarandereglerna kunde begränsas till opinionsfriheterna eller om de skulle ha större räckvidd. Rättighetsskyddsutredningen ansåg att inte bara opinionsfriheterna utan också de kroppsliga friheterna var av grundläggande betydelse för demokratins funktion och bestånd, varför skyddet i största möjliga utsträckning borde omfatta också dessa. Det särskilda beslutsförfarandet borde enligt utredningen vara tillämpligt på de begränsningsbara fri- och rättigheter som fanns upptagna i 2 kap. 1–11 §§ regeringsformen. Bestämmelsen om författares m.fl. rätt till sina verk passade enligt utredningen inte för att omfattas av detta skydd. Inte heller i fråga om de fackliga rättigheterna ansåg utredningen att begränsningar behövde beslutas med särskilt förfarande. Utredningen menade vidare att förbuden mot rasdiskriminering och mot könsdiskriminering hade en absolut karaktär inom sina respektive tillämpningsområden och därför inte var aktuella i detta sammanhang, samt att även regeln om ersättning vid expropriation i princip var av denna natur.

I proposition 1978/79:195, som hade föregåtts av partiledaröverläggningar, anfördes att det föreslagna förfarandet skulle innebära en väsentlig förstärkning av rättighetskyddet och att det i allt väsentligt borde genomföras. Beträffande tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet konstaterade regeringen att utredningens förslag i allt väsentligt hade godtagits av remissinstanserna. Inte heller regeringen såg några skäl att frångå utredningsförslaget.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte enhälligt regeringens förslag i denna del (bet. KU 1978/79:39).

Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen därefter behandlat motioner om kvalificerat beslutsförfarande vid rättighetsbegränsningar.

I betänkande 1996/97:KU26 fann utskottet att de skäl som utskottet tidigare anført mot ett system med kvalificerad majoritet vid rättighetsbegränsningar fortfarande var giltiga. Utskottet konstaterade att möjligheterna att införa rättighetsbegränsande lagar försvårats genom det särskilda lagstiftningsförfarandet, enligt vilket en minoritet kan skjuta upp riksdagsbehandlingen i minst tolv månader. Den aktuella motionen avstyrktes (s. 5).

I betänkande 1997/98:KU32 avstyrkte utskottet den aktuella motionen med motiveringen att bestämmelsen om särskilt lagstiftningsförfarande i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen ger ett tillräckligt skydd för minoriteter när det gäller inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna.

I betänkandet 1999/2000:KU11 (s. 59) avstyrktes en motion i frågan. Utskottet framhöll att det väsentligaste motivet för det särskilda lagstiftningsförfarandet är att de fri- och rättigheter som omfattas anses ha särskild betydelse för demokratins funktion och bestånd. Utskottet hänvisade också till att den nuvarande regleringen vuxit fram under stort samförstånd mellan riksdagspartierna. Utskottet framhöll att det tidigare funnit att regleringen ger ett tillräckligt skydd för minoriteter i riksdagen, och utskottet gjorde inte nu någon annan bedömning. Våren 2002 vidhöll utskottet sin bedömning i frågan (bet. 2001/02:KU15 s. 23). En reservation (m) avgavs.

Europakonventionens ställning

Europakonventionen gäller som lag här i landet sedan den 1 januari 1995. När det gäller konventionens ställning i svensk rätt ansåg Fri- och rättighetskommittén att regler om de mänskliga fri- och rättigheterna är av sådan vikt att de har sin plats i en grundlag (SOU 1993:40, del B s. 127). Kommittén konstaterade dock att 2 kap. regeringsformen redan innehöll en omfattande reglering av fri- och rättigheter, vari också stadgades under vilka förutsättningar fri- och rättigheterna får begränsas, och att denna reglering till stor del utformats med Europakonventionen som inspirationskälla. Enligt kommittén skulle en inkorporering av konventionen med status av grundlag leda till en dubbelreglering på grundlagsnivå av vissa rättigheter och hur dessa får inskränkas. Vid en eventuell konflikt mellan konventionen och regeringsformen skulle konventionen enligt kommittén dessutom som senare lag ges företräde. Detta fann kommittén mindre lämpligt och föreslog i stället att Europakonventionen skulle få status av vanlig lag. Konsekvensen av detta skulle enligt kommittén

bli att en lag stiftad före inkorporeringslagen inte skulle tillämpas om den stred mot konventionen. För att garantera Europakonventionen företräde även i förhållande till senare stiftad lag ansåg kommittén att den skulle ges en särskild betydelse genom en bestämmelse i regeringsformen som, efter förebild av 1 kap. 7 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen, stadgade att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen.

Frågan om inkorporering av Europakonventionen behandlades i proposition 1993/94:117. Till grund för propositionen låg en överenskommelse i olika författningsfrågor som hade träffats mellan riksdagspartierna i december 1993. I propositionen delade regeringen kommitténs bedömning att inkorporeringen av Europakonventionen skulle ske genom vanlig lag. Vidare menade regeringen att den föreslagna grundlagsbestämmelsen hade ett betydande värde. Genom en regel i regeringsformen markerades, enligt regeringen, den särskilda betydelse som konventionen har och som själva inkorporeringsförfarandet syftade till att förstärka. Regeringen underströk att konventionen genom den föreslagna bestämmelsen inte fick grundlags status och att det inte heller skapades någon ny nivå i normhierarkin mellan vanlig lag och grundlag. Enligt regeringen innebar det att i fall av verklig eller skenbar konflikt mellan konventionen och annan lag – och motstridigheten inte är av den uppenbara karaktär som förutsätts i lagprövningsregeln (11 kap. 14 § regeringsformen) – måste konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder. Vidare framhöll regeringen att någon risk för en konflikt mellan Europakonventionens bestämmelser och föreskrifterna i 2 kap. regeringsformen inte gärna kan uppstå. I den mån de två regelsystemen inte ger samma skydd kommer, enligt regeringen, den regel som går längst att bli den som avgör hur långt skyddet för fri- och rättigheterna sträcker sig. Med andra ord kompletterar regelsystemen varandra. Detsamma kunde enligt regeringen sägas om tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till konventionen.

Vid riksdagsbehandlingen ställde sig konstitutionsutskottet bakom regeringens förslag, med undantag i ett visst avseende för motivtexten beträffande aktuella principer för lagtolkning och rättstillämpningsmetoder (bet. 1993/94: KU24 s. 17 f.).

Våren 2000 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande (m) om att Europakonventionens rättighetsskydd borde anpassas till regeringsformens högre skyddsnivå (bet. 1999/2000:KU11 s. 59). Utskottet framhöll att regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen till stor del utformats med Europakonventionen som inspirationskälla. Att Europakonventionen inte gavs grundlags status berodde främst på att man ville undvika en dubbelreglering på samma konstitutionella nivå av vissa rättigheter och av hur dessa får begränsas.

Om Europakonventionen gavs ställning som grundlag, skulle det innebära att den som senare tillkommen lag gavs företräde framför regeringsformen. I likhet med Fri- och rättighetskommittén ansåg utskottet att det skulle vara mindre lämpligt. Till den del fri- och rättigheterna i Europakonventionen har

sin motsvarighet i regeringsformen, omfattas de av samma skydd mot rättighetsbegränsningar som det som gäller enligt regeringsformen. Utskottet ville i sammanhanget också framhålla dels att artiklarna 15–18 i konventionen reglerar möjligheterna för staterna att i vissa situationer göra begränsningar i konventionens rättigheter, dels att flera av konventionens artiklar innehåller en tydlig reglering av i vilka situationer den rättighet som avses i artikeln får begränsas. Att införa ytterligare inskränkningar av när en rättighet som avses i konventionen kan begränsas skulle skapa oklarhet om konventionens ställning. Enligt utskottets mening saknades det mot denna bakgrund anledning att utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen till att omfatta även Europakonventionen.

I betänkandet 2001/02:KU15 (s. 22) avstyrktes motioner i frågan med hänvisning till tidigare bedömningar. I två reservationer (m resp. kd) begärdes grundlagsskydd för Europakonventionen.

I betänkande 2000/01:KU11 konstaterade utskottet att utrymmet för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § andra punkten regeringsformen har minskat genom Sveriges medlemskap i EU och införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt. Utskottet ansåg därför att regeringen borde ges i uppdrag att låta utreda frågor om skyldigheten enligt 11 kap. 14 § regeringsformen för domstolar eller andra offentliga organ att i vissa fall inte tillämpa en föreskrift och om undantaget från denna skyldighet, det s.k. uppenbarhetsrekvisitet.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 2000/01:149). Våren 2002 ansåg utskottet alltjämt att det finns ett behov av att de frågor som berördes i utskottets tillkännagivande till regeringen under föregående riksmöte blir föremål för utredning. Enligt utskottets mening var det angeläget att åtgärder vidtas så att ett utredningsarbete snarast möjligt kan inledas. Utskottet förutsatte att så sker (bet. 2001/02:KU13 s. 57 f.).

Värdekommission

Lagutskottet har vid fyra tillfällen avstyrkt motioner om tillsättandet av en värdekommission. Senast skedde detta den 24 januari 2002 (2001/02:LU8) då lagutskottet inledningsvis redovisade att den dåvarande norska regeringen år 1998 tillsatte en kommission, den s.k. Verdikommissionen, som bestod av företrädare för en mängd olika samhällssektorer. Kommissionens arbete finansierades med statliga medel men var i övrigt helt fristående från staten. Syftet med kommissionen var att den skulle bidra till en bred värdemässig och samhällsetisk mobilisering för att stärka gemenskapsvärderingar och ansvar för miljön och samhället. Arbetet bedrevs bl.a. genom utfrågningar, seminarier, konferenser, massmedieutspel, institutionsbesök, folkmöten och genom publicering av rapporter och andra publikationer. Kommissionens arbete hade nu slutredovisats. Lagutskottet fann inte skäl ändra tidigare ställningstagande. Vid föregående års behandling av frågan (bet. 2000/01:LU13) hade lagutskottet framhållit att det självfallet inte hade någon annan uppfattning än motionärerna vad gäller det angelägna i att det i så många samman-

hang som möjligt förs samtal, diskussioner och debatter i sådana frågor som tagits upp i motionerna. Som utskottet funnit våren 1999 (bet. 1998/99:LU18) och våren 2000 (bet. 1999/2000:LU16) var dock den föreslagna värdekommissionen inte en framkomlig väg om man ville komma vidare med de tankegångar som utskottet givit uttryck för. Det föreligger nämligen en risk för att bara tillsättandet av en statlig kommission av många kan uppfattas som ett försök att lägga fast en för alla människor gemensam syn på de frågeställningar som förts fram av motionärerna. Det kunde inte heller uteslutas att samtal och diskussioner i andra sammanhang kring grundläggande mänskliga värden avstannade och det synsätt som kom till uttryck i kommissionen blev allenarådande. Vad en värdekommission skulle kunna lägga fast kunde dessutom endast bli redovisningar av uppfattningar hos enskilda ledamöter i en statlig kommitté. Därtill kom att det inte gick att bortse från att kommissionens slutsatser kan bli så allmänt hållna att de framstår som ointressanta och arbetet därmed utförts i onödan.

Lagutskottet hänvisade till Bioteknikkommitténs betänkande Att spränga gränser (SOU 2000:103), som lyfte fram och hade förslag rörande sådana spörsmål som motionärerna önskade få belysta. Vad som därvid togs upp hade nära beröringspunkter med delar av den norska Verdikommisjonens arbete. Lagutskottet hänvisade också till Forum för levande historia. Det övergripande målet för detta forum skall vara att stärka viljan hos var och en att aktivt verka för alla människors lika värde (SOU 2001:5). Det redovisade ledde enligt lagutskottet fram till samma slutsatser som våren 1999 och våren 2000. Lagutskottet var således inte berett att ställa sig bakom kravet på inrättandet av en svensk värdekommission.

Konstitutionsutskottet avstyrkte våren 2002 en motion (kd) om inrättandet av en värdekommission motsvarande den nu aktuella. (bet. 2001/02:KU15, s. 22). Enligt utskottets mening saknades anledning att gå ifrån riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan. En reservation (kd) avgavs.

Utskottets ställningstagande

Frågor om utvidgning av dels *området för de begränsningsgrunder* i fråga om fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen), dels utvidgning av *minoritetsskyddet* vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning enligt tredje stycket i samma paragraf till ytterligare fri- och rättigheter har behandlats av utskottet vid flera tidigare tillfällen. Utskottet har avstyrkt motioner om sådan utvidgning med hänvisning till att den nu gällande regleringen vuxit fram under stort samförstånd mellan partierna och till att regleringen ger ett tillräckligt skydd för minoriteter i riksdagen. Utskottet gör inte nu någon annan bedömning.

När det gäller det s.k. uppenbarhetsrekvisitet vill utskottet hänvisa till att utskottet avser att behandla frågan i ett senare betänkande om författningsfrågor. Utskottet anser inte heller att det finns något behov av ett tillkännagivande till regeringen om kännbara *konsekvenser för ansvariga politiker* för brott mot rättstatens grundläggande principer. Som framhållits i förarbetena

till regeringsformen måste medborgarnas främsta skydd mot övergrepp ligga i det demokratiska systemet med bl.a. allmänna val och en vidsträckt allmän debatt. Genom de allmänna valen utkrävs ansvar för politiska beslut. Motionerna K379 yrkandena 7 och 8 (m), och K386 (m) avstyrks.

När det gäller frågan om *Europakonventionens förhållande till regeringsformen* har utskottet tidigare vid flera tillfällen hänvisat till att regleringen av grundläggande rättigheter i 2 kap. regeringsformen till stor del utformats med Europakonventionen som inspirationskälla och till att konventionen inte getts grundlagsstatus främst beroende på att man ville undvika en dubbelreglering på samma konstitutionella nivå av vissa rättigheter och av hur dessa får begränsas. När det gäller alternativet att utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen till att omfatta även Europakonventionen har utskottet hänvisat till att en sådan ordning skulle skapa oklarhet om konventionens ställning. Utskottet anser mot denna bakgrund fortfarande att det inte finns anledning att ge Europakonventionen grundlags status eller förstärka konventionens ställning på annat sätt. Utskottet avstyrker motion K379 yrkande 10 (m).

Också frågan om *grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållanden mellan enskilda* har tidigare behandlats av utskottet vid upprepade tillfällen. Utskottet har hänvisat till att det efter utredningar i frågan konstaterats att det inte är praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för fri- och rättigheter såvitt gäller förhållandet mellan enskilda. Utskottet gör fortfarande samma bedömning. Utskottet har vidare vid flera tidigare tillfällen tagit ställning mot en sådan utvidgning av fri- och rättighetsskyddet som nu förordas i motion K375 i fråga om bl.a. den mänskliga integriteten och föräldrarätt. Som utskottet uttalar i senare avsnitt i detta betänkande anser inte utskottet att skyddet för den negativa föreningsrätten och äganderätten är otillräckligt och när det gäller diskrimineringskyddet gör utskottet en hänvisning till Diskrimineringskommitténs arbete. Motion K375 (kd) avstyrks följaktligen.

Riksdagen har tidigare vid ett flertal tillfällen avslagit yrkanden om tillsättandet av en *värdekommission*. Enligt utskottets mening saknas anledning att frånga riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan. Motion K361 (kd) avstyrks.

Livsåskådning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion (s) om grundlagsskydd mot diskriminering på grund av livsåskådning.

Motionen

Hillevi Larsson (s) begär i motion K307 en översyn av det lagrum i grundlagen som förbjuder diskriminering på grund av trosuppfattning så att även sekulära livsåskådningar innefattas, exempelvis veganism. Enligt motionären bör en religiös livsåskådning inte vara överordnad en sekulär livsåskådning. Tron att det är fel att döda och äta upp djur när det finns alternativ vilket motiverar många vegetarianer och veganer är enligt motionen på intet sätt en mindre stark och okränkbar tro än tron på Gud.

Bakgrund

Enligt regeringsformens målsättningsstadgande 1 kap. 2 § skall det allmänna verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall 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.

Religionsfriheten hör till de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. 1 § regeringsformen. 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 § regeringsformen 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.

Efter 1976 års författningsreform (prop. 1975/76:209, bet. KU 1975/76:56 och 1976/77:1, rskr. 1976/77:2) kan religionsfriheten över huvud taget inte begränsas. Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna för vilken detta gäller. Det hänger samman med det sätt varpå friheten har definierats i grundlagstexten: definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten, kan begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter.

De allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i samhället kan i vissa fall komma att beröra åtgärder som uppfattas såsom utövande av religionsfriheten. En i allmänhet straffbar handling är t.ex. inte

skyddad bara därför att den förekommer i ett religiöst sammanhang. Grundlagsskyddet innebär ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som, även om de har fått en mera allmän avfattning, uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning.

Föredragande statsrådet framhöll (s. 104 f.) att religionsfriheten närmast framstår som ett omfattande rättighetskomplex med inslag av yttrandefrihet, informationsrätt, mötesfrihet och föreningsfrihet, att i föreningsfriheten ingår betydande inslag av mötesfrihet samt att demonstrationsrätten nästan helt omfattas av mötesfriheten. Om den närmare innebörden yttrade statsrådet (a. prop. s. 114):

Religionsfriheten anges t.ex. normalt innefatta inte bara en frihet att hysa viss religiös övertygelse och att enskilt utöva religion utan också frihet att sprida och ta del av religiös förkunnelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar. Samtidigt som det är angeläget att bereda dessa särskilda inslag i religionsfriheten ett tillfredsställande skydd är det självklart att reglerna om religionsfriheten inte får hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna är tillämpliga också när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang. Det är t.ex. angeläget att under en epidemi kunna hindra sammankomster där smitta kan spridas vare sig det är fråga om gudstjänster, teaterföreställningar eller politiska möten. Ärekränkande yttranden måste, för att ta ett annat exempel, kunna beivras också när de fällt i religiösa sammanhang, och rasistisk verksamhet skall givetvis kunna hindras också när den till äventyrs bedrivs under religiös täckmantel.

Om övriga friheter finns föreskrifter som anger hur och för vilka ändamål de får begränsas (2 kap. 12–14 §§ RF). Begränsningar får göras endast för att tillgodose ett 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Förbudet mot begränsning enbart på grund av åskådning gäller för både lagstiftning och rättstillämpning och innebär således dels att lagstiftaren inte kan besluta en föreskrift som möjliggör ingrepp ”enbart på grund av någons verkliga eller förmodade åskådning i politiska, religiösa eller andra – t.ex. konstnärliga eller vetenskapliga – frågor”, dels att det inte heller blir möjligt för en tillämpande myndighet att göra ingrepp i någons fri- och rättigheter enbart på grund av dennes åskådning. En myndighet får alltså inte enbart av någons åskådning dra slutsatsen att förutsättningarna för ingripande är uppfyllda (a. prop. s. 120).

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får

ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

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. Mötes- och demonstrationsfriheterna behandlas ibland som en och samma rättighet, församlingsfrihet. Med sammankomst för ”annat liknande syfte” avses bl.a. gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning. Mötesfriheten gäller inte bara allmän sammankomst utan även enskilt möte. Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Sverige är som nämnts ovan anslutet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna med tilläggsprotokoll, och den har numera också direkt införlivats med svensk lagstiftning. Artiklarna 9–11 i konventionen handlar om opinionsfriheterna. Enligt artikel 9 har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, och denna rätt innefattar frihet bl.a. att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Genom att tanke- och samvetsfrihet nämns vid sidan av religionsfrihet görs klart att konventionen skyddar såväl religiösa som icke religiösa livsåskådningar. Det skall således stå individen fritt att ansluta sig till vilken religion som helst men också att ha en ateistisk uppfattning. Enligt artikel 10 har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Utövandet av dessa friheter får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Enligt artikel 11 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller

den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Fri- och rättighetskommittén gjorde i sitt betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40, del B s. 62) en jämförelse mellan Europakonventionen och svenska regler till skydd för bl.a. religionsfriheten, och kommittén fann inte annat än att svensk lagstiftning stod i överensstämmelse med Europakonventionen.

I FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, som antogs 1948, sägs i artikel 18 att envar har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och att ensam eller i gemenskap med andra offentligt eller enskilt utöva sin religion eller tro genom undervisning, andaktsövningar, gudstjänst och iakttagande av religiösa sedvänjor. Rätten till åsiktsfrihet och yttrandefrihet omnämns i artikel 19 och rätten till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar i artikel 20. Enligt artikel 20 har envar rätt till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar och ingen får tvingas att tillhöra en sammanslutning.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller också bestämmelser om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 18) samt om rätt till fredliga sammankomster (artikel 21) och rätt till föreningsfrihet (artikel 22).

Tidigare behandling

Utskottet behandlade frågan om att i regeringsformen utvidga skyddet för religionsfriheten till annan livsåskådning i betänkandet 1992/93:KU2 (s. 13 f.). En motion i ämnet avstyrktes med hänvisning till att livsåskådningsfriheten enligt utskottets mening redan skyddades av olika regler i regeringsformen och att i den mån begreppet livsåskådningsfrihet inte omfattades av religionsfriheten gav andra i regeringsformen upptagna fri- och rättigheter ett gott skydd mot icke önskvärda ingrepp. Det kunde enligt utskottet inte heller bortses från de avgränsningsproblem som kunde finnas när det gäller att avgöra vad som inryms i begreppet livsåskådningsfrihet. Våren 1997 avstyrkte utskottet åter en liknande motion (fp) med samma motivering (bet. 1996/97: KU14).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande. Motion K307 (s) avstyrks.

Samvetsklausul

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden en motion (kd) om att samvetsfriheten skall införlivas i regeringsformens rättighetskatalog.

Jämför reservation 4 – villkorad (kd).

Motionen

Per Landgren och Tuve Skånberg (kd) begär i motion Ub495 (yrkande 1) att samvetsfriheten införlivas i rättighetskatalogen i Sveriges grundlag. Samvetet kan definieras som en etisk medvetenhet i var människa. Med en samvetsklausul kan man tillvarata kunnandet och engagemanget hos alla de personer som funnit sin uppgift inom sjukvården, utan att tvinga den som hyser samvetsbetänkligheter kring vissa svåra etiska frågor att delta i viss verksamhet. Detta kan gälla abort, insättandet av abortiv spiral eller transplantationer av och forskning som inbegriper celler från aborterade foster, embryonala stamceller samt annan praxis som utifrån traditionell etik är kontroversiell och oetisk. Annan verksamhet som kan vara stötande ur ett annat etiskt perspektiv är vissa djurförsök eller transplantationer av djurorgan till människor. Frågan när det gäller samvetsklausul är hur Sverige skall tillämpa Europakonventionen, som redan är en del av svensk lagstiftning.

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 obligatoriska 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 samhällsintressena och respekten för studenters 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.

Tidigare behandling

Utbildningsutskottet behandlade våren 1994 flera motioner vari ifrågasattes införandet av en s.k. samvetsklausul i högskoleutbildningen som innebär att en studerande av samvetssskäl kan befrias från att delta i vissa utbildningsmoment (bet. 1993/94:UbU16, rskr. 1993/94:308). En majoritet av utbildningsutskottet tog avstånd från att införa en bestämmelse som innebär att studenter kan vägra att genomgå ett obligatoriskt kursmoment av religiösa, etiska eller andra skäl.

Den fråga som motionärerna väckte var enligt majoritetens mening av mycket stor principiell vikt. Utbildningsutskottets grundläggande uppfattning var att varje patient som söker hälso- och sjukvård alltid skall vara säker på att få den vård och behandling som situationen kräver. Han eller hon skall vara garanterad att bli behandlad av personal som är utbildad och kompetent att sköta uppgiften. Alla vårdsökande skall känna sig förvissade om att personalen handlar enligt vetenskap och beprövad erfarenhet och följer gällande föreskrifter. Denna princip ställer naturligtvis höga krav på de patientorienterade utbildningarna. För att vårdpersonal skall erhålla den utbildning och kompetens som samhället fordrar får det i princip inte finnas utrymme för en student att vägra genomgå ett obligatoriskt kursmoment. Utbildningsutskottet erinrade om att riksdagen tidigare i samband med utformningen av barnmorskeutbildningen behandlat frågan om ett eventuellt införande av samvetsklausul med hänsyn till sjukvårdspersonalens etiska övertygelse (bet. 1986/87: SoU5). Någon samvetsklausul hade emellertid inte införts och yrkesverksam personal saknade lagstadgad rätt att t.ex. slippa medverka vid aborter. Utbildningsutskottet hade under hand erfarit att problemen föreföll vara av ringa omfattning. Det fanns enligt utskottets mening förutsättningar att i det enskilda fallet nå tillfredsställande lösningar på konflikten mellan utbildningens krav och den etiska övertygelsen. Utbildningsutskottet kunde i sammanhanget peka på att, enligt Socialstyrelsens allmänna råd för sjukvårdspersonal, borde personer, som på etiska, religiösa eller andra grunder inte kan acceptera att abort utförs, inte delta i abortvården av hänsyn till den abortsökande kvinnan. Enligt utbildningsutskottets bestämda mening borde en samvetsklausul i högskoleutbildningen i enlighet med vad som anförts i beslutade utredningsdirektiv inte komma i fråga. Utbildningsutskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om detta.

Socialutskottet framhöll våren 1995 i betänkande 1994/95:SoU21 att frågan om samvetsklausul nyligen utretts (SOU 1994:84). Med hänsyn härtill var socialutskottet inte berett att tillstyrka ett motionsyrkande om en samvetsklausul innebärande att vårdpersonal skall ha möjlighet att avstå från deltagande i forskning och transplantationsverksamhet där vävnad från aborterat foster används.

Våren 2002 avstyrkte konstitutionsutskottet motionsyrkanden (kd) motsvarande det nu aktuella (bet. 2001/02:KU15 s. 87 f.). Utskottet hänvisade till att frågan om införande av en samvetsklausul inom sjukvården och högskoleutbildningen tidigare varit föremål för ingående bedömningar inom riksdagen

och av en offentlig utredning. Det hade befunnits att övervägande skäl talade mot att införa sådana samvetsklausuler. Utskottet var inte berett att göra någon annan bedömning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har inte funnit nya omständigheter som talar för en annan bedömning än den utskottet tidigare gjort. Motion Ub495 yrkande 1 (kd) avstyrks.

Förbud mot rasistiska organisationer, m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden en motion (mp) om förbud mot rasistiska organisationer. Vidare avstyrks med hänsyn till vidtagna åtgärder m.m. ett motionsyrkande (fp) om åtgärder mot det politiska våldet.

Jämför reservation 5 (fp). Särskilt yttrande 1 (kd).

Motionerna

Gustav Fridolin och Helena Hillar Rosenqvist (båda mp) begär i motion K322 ett förbud mot rasistiska organisationer. Enligt motionärerna visar utredning efter utredning att Sverige är ett av de länder i Europa som har mest problem med högerextremism och vardagsrasism. Den svenska högerextremismen är i hög grad uppbyggd kring det faktum att den är laglig. Motionärerna ifrågasätter om det är samhällets sak att garantera människor rätten att organisera sig för att samlas bakom kravet att utrota andra människor. Varje samhälle har en naturlig gräns för sin organisations- och yttrandefrihet. Organisationsfrihet för rasisterna kränker i dag svenskars med utländsk bakgrund frihet att fritt röra sig, att slippa vara rädda och ibland också den primära rätten till liv. Ett förbud och ökad upplysning och information måste gå hand i hand. Motionärerna ifrågasätter att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle innebära en sämre kontroll. Motionärerna framhåller att det kommer att bli svårt att dra gränser mellan vilka organisationer som blir olagliga och vilka som måste betraktas som legala. Varje ny lag innebär dock gränsdragningsproblem. Risker för att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle öppna för ytterligare förbud väger enligt motionerna inte tungt.

Helena Bargholtz m.fl. (fp) begär i motion K385 att regeringen skall ta itu med det politiska våldet (yrkande 10). Motionärerna säger sig vara bekymrade över de senaste årens utveckling när det gäller brott med rasistiska, nazistiska och antisemitiska förtecken. Att människor skräms till tystnad kan enligt motionen aldrig accepteras. När demonstranter missbrukar demonstrations- och yttrandefriheten på det sätt som skett i Göteborg 2001 är det inte bara ett angrepp mot dem som drabbades av vandaliseringen utan också en attack mot demokratin. Det odlas enligt motionen en våldsromantik och en tro

på att utoparlamentariska aktioner är överlägsna den representativa demokratin, som får legitimera direkt antidemokratiska handlingar. Det är alla demokraters uppgift att reagera kraftfullt när den extrema högern och den yttersta vänstern gör gemensam sak.

Bakgrund

Enligt 2 kap. 1 § 5 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 14 § begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar, vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Sverige ratificerade år 1971 FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40). Konventionen syftar till faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Konventionsstaterna har åtagit sig att förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida (artikel 2 1 d). Staterna skall, i syfte att avskaffa rasdiskrimineringen och med vederbörligt beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5, bl.a. olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en brottslig handling, straffbar enligt lag (artikel 4 b). I artikel 5 nämns bl.a. rätten till åsikts- och yttrandefrihet samt till församlings- och föreningsfrihet i fredligt syfte.

Ett förslag till lagstiftning riktad mot rasistiska organisationers verksamhet lades år 1991 fram av Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering i betänkandet *Organiserad rasism* (SOU 1991:75). Utredningen föreslog en ny bestämmelse i brottsbalken avseende organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Enligt förslaget skulle det göras straffbart att delta i, bilda eller stödja en sammanslutning som, genom att medverka i eller uppmana till brottslighet som innebär våld, hot eller tvång, måste anses förfölja folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Motsvarande bestämmelse föreslogs införas i tryckfrihetsförordningen.

Regeringen gjorde bedömningen att utredningens förslag inte borde genomföras (prop. 1993/94:101 s. 23) och anförde bl.a. att det kunde förutses stora svårigheter i bevishänseende. De sammanslutningar som förslaget straffbestämmelse tog sikte på torde inte vara registrerade och kan lätt ombildas. I praktiken torde det vara fråga om löst sammansatta grupperingar utan någon egentlig organisationsstruktur. Svårigheten att tillämpa de aktuella bestämmelserna kunde enligt regeringen leda till att bestämmelserna blir ineffektiva och därigenom utgör ett dåligt hjälpmedel i kampen mot rasismen.

En rasistisk organisation kan nämligen oförtjänt komma att uppfattas som godkänd i samhället i fall då inget rättsligt förfarande inleds eller, om så sker, detta inte leder till fällande dom. Ytterligare en aspekt var enligt regeringen att det är svårt att utforma straffbestämmelser av den typ utredningen föreslagit utan att eftersätta grundläggande rättssäkerhetskrav som förutsebarhet och avgränsning av det straffbara området. Som hade påpekats från ett flertal remissinstanser fanns det i en rad hänseenden betydande osäkerhet om den närmare innebörden av de föreslagna straffbestämmelserna. Osäkerheten gällde både vilka sammanslutningar som bestämmelsen skulle vara tillämplig på och vilken befattning med sammanslutningen som var avsedd att medföra ansvar. Eftersom de föreslagna straffbestämmelserna skulle föra med sig en inskränkning av den grundlagsfästa föreningsfriheten talade detta med särskild styrka mot förslaget.

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. avlämnade i oktober 2000 betänkandet Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd (SOU 2000:88).

En av kommitténs huvuduppgifter var att överväga om det borde införas ett straffansvar för aktivt deltagande – t.ex. finansiering av verksamheten eller upplåtelse av lokal – i en sammanslutning som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet. Däremot avvisades i direktiven ett straffansvar för själva medlemskapet i organisationer. Enligt direktiven skulle en sådan kriminalisering utgöra ett alltför stort ingrepp i föreningsfriheten, och dessutom skulle den komma att träffa förfaranden som helt saknar straffvärde. Kommittén diskuterade förutsättningarna för en utvidgad kriminalisering av aktivt deltagande i eller stöd till sammanslutningar där allvarlig brottslighet förekommer och gjorde därefter bedömningen att en sådan utvidgning inte borde genomföras. Kommittén pekade dock på en lösning som innebär att det införs särskilda straffbestämmelser, som direkt tar sikte på just de förfaranden som borde omfattas av en utvidgning av det straffbara området. En konkret modell för utvidgning av det kriminaliserade området utarbetades. Enligt denna modell skulle det i brottsbalken tas in en ny paragraf, som riktar sig mot personer i ledande ställning i en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer och mot dem som lämnar stöd till en sådan sammanslutning. Kommittén ansåg dock inte att en sådan kriminalisering borde införas. Bestämmelserna skulle närmast komma att utgöra kompletteringar av nuvarande regler om medverkan, förberedelse och stämpling till brott och skulle följaktligen få ett förhållandevis begränsat tillämpningsområde. Bestämmelserna skulle vidare vara förknippade med svårigheter i bevishänseende, och vissa tillämpningsproblem kunde förutses. Sammantaget betydde problemen att det kunde befaras att bestämmelserna inte skulle bli särskilt effektiva. Vidare fanns det enligt kommittén en risk för att vissa organisationer som i dag verkar tämligen öppet skulle välja att övergå till "underjordisk" verksamhet eller i vart fall försöka organisera sig så att det blir svårt att identifiera personer med ledande ställning i organisationen.

En kriminalisering enligt modellen skulle enligt kommitténs bedömning inte innebära en sådan begränsning av föreningsfriheten som förutsätter en ändring i regeringsformen. En fråga i sammanhanget var emellertid om en sådan kriminalisering ändå skulle kunna medföra att möjligheten till politisk opinionsbildning inskränktes på ett otillbörligt sätt. I direktiven till utredningen hade konstaterats att det inom miljörörelsen och fredsrörelsen finns grupper som för att uppnå politiska mål som i och för sig är accepterade i ett demokratiskt samhälle använder sig av metoder som är brottsliga och genomför sina aktioner i organiserad form. Även om de brottsliga gärningarna som sådana givetvis måste beivras kunde det enligt direktiven inte komma i fråga att ingripa mot deltagandet i eller stödet till sådana organisationer i och för sig. Just ett sådant ingripande skulle innebära att möjligheterna till politisk opinionsbildning skulle kringräddas på ett sätt som är oacceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Enligt kommittén kunde det inte gärna komma i fråga att utforma straffbestämmelserna på ett sådant sätt att skillnad skulle göras mellan olika sammanslutningar beroende på vilka mål de vill uppnå med de brottsliga aktiviteterna. Kommittén ansåg att övervägande skäl talade mot att införa de diskuterade lagbestämmelserna. Kommittén gjorde bedömningen att någon utvidgning inte borde ske av det kriminaliserade området såvitt gäller deltagande i eller stöd till de sammanslutningar där det förekommer allvarlig brottslighet.

Kommittébetänkandet har legat till grund för regeringens förslag i propositionen Hets mot folkgrupp m.m. (prop. 2001/02:59). Frågan om det bör införas ett utvidgat straffansvar för aktivt deltagande i en sammanslutning som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet behandlades inte i propositionen.

Säkerhetspolisens verksamhet för författningsskydd har enligt verksamhetsberättelsen för 2001 inriktats på inhemska grupper och nätverk samt enskilda individer som genom sitt handlande visat att de är beredda att ta till våld eller hot i syfte att nå politisk vinning eller som kan befaras stödja sådana aktiviteter. Det gäller främst personer med koppling till Vit makt eller den autonoma miljön.

Antalet anmälda brott med ideologisk koppling till vit makt-miljön ökade mellan 1999 och 2000 från 1 331 till 2 092. Ökningen avsåg mest hets mot folkgrupp, skadegörelse och olaga hot medan antalet våldsbrott visade en svagare ökning. Antalet anmälda brott av antifascister och övrig vänster var 383 år 2000 mot 113 år 1997. År 2000 var misshandel det tredje vanligaste av de aktuella brotten, efter klotter och skadegörelse.

Enligt verksamhetsberättelsen hade var femte till sjätte kommunalnämndsordförande övervägt att lämna sitt uppdrag på grund av inträffade hot. I september 2001 tillsattes inom Regeringskansliet en arbetsgrupp mot våld och hot mot politiker. I november 2002 presenterades handboken Ett hot mot demokratin och broschyren Hot och våld mot politiker. Broschyren är tänkt som ett stöd till den förtroendevalde om denne skulle utsättas för en hotsituation.

Enligt budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1 utg. omr. 4) prioriteras bl.a. att polisen skall utveckla sin förmåga att bekämpa våldsbrott och brott med rasistiska eller främlingsfientliga, antisemitiska och homofobiska inslag (s. 18). Regeringen framhåller (s. 29) att ordningsstörningar och våld av det slag som förekom vid Europeiska rådets möte i Göteborg utgör ett hot mot demokratin i flera avseenden. Sådana angrepp hotar att hindra demokratiskt valda företrädare att mötas, och de hotar att hindra demokratiska organisationer från att anordna demonstrationer eller på annat sätt uttrycka åsikter. Dessutom kan angreppen leda till att människor skadas, egendom förstörs och samhället känns otryggare. Enligt propositionen skall polisen och rättsväsendets övriga myndigheter ha goda möjligheter och en hög beredskap att effektivt kunna förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar.

I budgetpropositionen (utg.omr. 1 s. 16) redovisas också att det under 2000–2002 genomförts ett långsiktigt utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen – Tid för demokrati. Avsikten med utvecklingsarbetet har varit att utveckla medborgarnas aktiva deltagande i de politiska beslutsprocesserna och i samhället i övrigt. Ambitionen har varit att nå sådana grupper som vanligen inte nås i demokratiutvecklingsarbetet. Under 2000 genomfördes ett nationellt rådslag om demokrati och delaktighet, och bidrag har lämnats till projekt för utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen. En utvärdering av utvecklingsarbetet aviserades. Regeringen avser att med beaktande av resultatet av utvärderingen överväga hur det fortsatta stödet för demokratiutveckling skall vara organiserat.

Göteborgskommittén hade som uppgift att göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg den 14–16 juni 2001. Med utgångspunkt i den analysen och i erfarenheter av liknande evenemang hade kommittén att överväga och föreslå åtgärder som med behållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas. Kommittén redovisade sitt arbete i betänkandet Göteborg 2001 (SOU 2002:122). Enligt kommittén kan protesterna i Göteborg inte enbart ses som ordningsfrågor som skall hanteras med polisiära insatser. En analys av de bakomliggande orsakerna visar att det framför allt handlar om frågor som bara kan lösas politiskt inom de demokratiska strukturerna. När det politiska engagemanget liksom den politiska arenan förändras krävs nya kanaler för dialog och påverkan. Dagens nya rörelser präglas av en mångfald av åsikter, ett icke-hierarkiskt nätverk, avsaknad av visionen om den stora samhällslösningen, engagemang i de konkreta orättvisorna i världen samt ett växande medieberoende. Upparbetade kanaler, t.ex. traditionella folkrörelser och politiska partier, fångar inte alltid upp de nya rörelsernas uttryckssätt. Kommittén betonar vikten av den politiska dialogen i form av samtal och andra kanaler för påverkan och deltagande i det demokratiska beslutsfattandet. Kommittén konstaterade brister rörande polisens insatser för att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar och föreslog en rad förbättringar. Kommittén föreslog också att det införs ett förbud mot maskering vid demonstrationer och andra liknande sammankomster.

Tidigare behandling

Riksdagen behandlade utförligt frågor om rasistisk brottslighet under våren 1994 med anledning av ett regeringsförslag om åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet (prop. 1993/94:101, bet. 1993/94:JuU13).

Justitieutskottet, som tillstyrkte regeringens förslag, delade regeringens bedömning att FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering inte innebär en absolut plikt att lagstifta om ett sådant förbud, utan att varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som skall användas för att uppfylla konventionens syfte. Den svenska lagstiftningen uppfyllde konventionens krav, eftersom den medför att varje yttring av rasism är förbjuden, vilket i praktiken tvingar organisationer som främjar rasdiskriminering till passivitet. Med hänvisning till bl.a. svårigheter att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav vad gäller förutsebarhet och avgränsning av det straffbara området avstyrkte justitieutskottet motioner om förbud mot rasistiska organisationer. År 1996 vidhöll justitieutskottet denna bedömning (bet. 1995/96:JuU14).

Konstitutionsutskottet behandlade i betänkande 1996/97:KU14 bl.a. en motion om kriminalisering av den som deltar i eller lämnar stöd till sammanslutning som ägnar sig åt rasistisk förföljelse antingen genom att ligga bakom eller uppmana till allvarliga brott. Utskottet ansåg att riksdagen borde vidhålla sin tidigare bedömning i fråga om förbud mot rasistiska organisationer m.m. och avstyrkte motionen.

Konstitutionsutskottet avstyrkte med hänvisning till ett aviserat utredningsarbete i betänkande 1997/98:KU32 en motion om ändringar i regeringsformen som syftade till att kunna kriminalisera enskilds deltagande i organiserad brottslighet.

Våren 2000 avstyrkte utskottet ett liknande motionsyrkande med hänvisning till arbetet i Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. (bet. 1999/2000:KU11).

Våren 2002 behandlade utskottet åter frågan (bet. 2001/02:KU15 s. 82). Utskottet hänvisade till att Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. i oktober 2000 redovisat resultatet av sitt arbete (SOU 2000:88). Kommittén ansåg efter ingående överväganden att det inte borde ske en utvidgning av det kriminaliserade området såvitt gäller deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekommer brottslighet. Remissbehandlingen av utredningens betänkande ledde inte till att regeringen gjort någon annan bedömning. Mot bakgrund av att frågan nyligen utretts var utskottet inte berett att ställa sig bakom ett tillkännagivande till regeringen i kriminaliseringsfrågan. En reservation (kd) avgavs.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser liksom vid tidigare ställningstaganden att bl.a. svårigheterna att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav vad gäller förutsebarhet och

avgränsning av det straffbara området för med sig att ett förbud mot rasistiska organisationer inte bör införas. Motion K322 (mp) avstyrks.

När det gäller frågan om det politiska våldet delar utskottet självfallet motionärernas uppfattning om vikten av att våldsromantik och antidemokratiska handlingar motverkas. Bland prioriteringarna för polisen och rättsväsendet i övrigt ingår att förebygga och bekämpa brott med rasistiska och främlingsfiendliga inslag liksom sådana händelser som inträffade under EU-mötet i Göteborg våren 2001. Företeelserna måste emellertid motverkas också i andra sammanhang. Det är enligt utskottets mening bl.a. angeläget att främja ett aktivt deltagande i de politiska beslutsprocesserna inom ramen för den representativa demokratin. Ett sådant långsiktigt utvecklingsarbete har skett i projektet Tid för demokrati. Enligt utskottets mening är ett tillkännagivande till regeringen i frågan inte påkallat. Utskottet avstyrker motion K385 yrkande 10 (fp).

Negativ föreningsfrihet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden ett motionsyrkande om förstärkning av den negativa föreningsrätten.

Jämför reservation 6 (m, fp, kd, och c).

Motionen

I motion K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) begärs ett förslag om ändring av regeringsformen vad gäller den negativa föreningsfriheten (yrkande 13). Motionärerna anser att det med rätten att ansluta sig till en förening rimligen också borde följa en rätt att utan sanktion utträda ur en förening, men att en sådan rätt är långt ifrån given med nuvarande regelsystem. Enligt motionärerna förekommer det fortfarande att en facklig organisation nekar eller ställer upp hinder när en medlem önskar utträda. På samma sätt kan det uppstå svårigheter när ett arbetsgivare förbundit sig att endast anställa personer med viss facklig tillhörighet. Det förekommer enligt motionen också påtryckningar på arbetsgivare att acceptera kollektivavtal. Den nuvarande bristen i regeringsformen bör snarast avhjälpas på så sätt att det av grundlagen uttryckligt framgår att enskilda kan ingå exempelvis icke-kollektivavtalsbundna arbetsrättsavtal.

Gällande regler

Enligt 2 kap. 1 § 5 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i samman-

komst 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.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om den negativa föreningsfriheten har behandlats av konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen (se bet. KU 1983/84:8, KU 1984/85:30, KU 1986/87:17, KU 1987/88:9, KU 1987/88:32, 1989/90:KU7, 1990/91:KU6, 1992/93:KU2, 1999/2000:KU11 och 2001/02:KU15). Vid varje tillfälle har motionerna avstyrkts. Som skäl härför har i huvudsak anförts 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. Frågor om sådant skydd borde enligt utskottets mening som dittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram.

I betänkande 1993/94:KU24 behandlades regeringens proposition om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor. Utskottet behandlade bl.a. en motion vari begärdes ett tillkännagivande till regeringen om grundlagsfäst negativ föreningsrätt. Utskottet som avstyrkte motionen gjorde följande bedömning (s. 49).

De personer eller organisationer mot vilka en skyddsregel i grundlagen för den negativa föreningsfriheten skulle verka bör, som Fri- och rättighetskommittén anför, ha rätt att någorlunda detaljerat få veta vilka handlingar från deras sida som är förbjudna. Detta låter sig inte göras med hjälp av sådana allmänna regler som skulle bli aktuella i regeringsformen. Utskottet anser att det inte heller är möjligt att i grundlagen reglera vilka påföljder som eventuellt skall följa då exempelvis en facklig organisation, en arbetsgivare eller arbetskamrater utövar påtryckningar på eller diskriminerar en enskild.

Ett ytterligare problem som skulle uppstå om ett skydd för den negativa föreningsfriheten infördes i grundlagen är, som kommittén påpekar, hur en sådan reglering skall förhålla sig till principen om avtalsfrihet. En grundlagsreglering av den negativa föreningsfriheten ger nämligen upphov till frågan om denna skall anses innefatta förbud mot vissa typer av avtalsklausuler, exempelvis organisationsklausuler. Utskottet anser i likhet med kommittén att principen om avtalsfrihet är så viktig att denna inte bör inskränkas annat än i de fall då avtalsfriheten klart missbrukas. Inte heller detta förhållande är möjligt att på ett lämpligt sätt avgränsa i en grundlagsregel.

I betänkande 1997/98:KU32 behandlades åter frågan om förstärkt skydd för den negativa föreningsfriheten. Utskottet gjorde då följande bedömning.

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. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige. Enligt konventionen skall 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. Europadomstolen har emellertid fastslagit att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening. Utskottet vidhåller sin tidigare inställning när det gäller frågan om en utvidgad grundlagsfäst negativ föreningsrätt och avstyrker därför motionerna.

Motionsyrkanden liknande det nu aktuella behandlades åren 2000 och 2002 (bet. 1999/2000:KU11 resp. bet. 2001/02:KU15). Utskottet vidhöll sin tidigare inställning i frågan och avstyrkte motionsyrkandena. År 2000 framhöll utskottet att några nya omständigheter som talade för att förstärka regeringsformens skydd för den negativa föreningsfriheten inte hade framkommit. Vid båda tillfällena avgavs reservationer (m, kd, c och fp).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen avstyrkt motionsyrkanden om förstärkning av regeringsformens skydd för den negativa föreningsfriheten.

Utskottet anser fortfarande att det inte framkommit några nya omständigheter som talar för att förstärka regeringsformens skydd för den negativa föreningsfriheten. Motion K379 yrkande 13 (m) avstyrks.

Retroaktivitetsförbud

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare bedömningar en motion om utvidgning av området för förbud mot retroaktiv lagstiftning och en motion om ytterligare begränsningar av riksdagens möjligheter att besluta om retroaktiv tillämpning av skattelag.

Jämför reservation 7 (m, kd, c).

Motionerna

I motion K241 av Maud Olofsson m.fl. (c) begärs en översyn av retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen som skyddar mot retroaktiv lagstiftning i fråga om strafflagstiftning och skatter eller avgifter (yrkande 35). Det finns enligt motionen problem när andra regler ändras med retroaktiv verkan. Det är uppenbart att förändringar av t.ex. bidrag kan ha nog så stor betydelse för företags och enskildas möjligheter att planera långsiktigt. Det är därför enligt motionen önskvärt att göra retroaktivitetsförbudet mer allmänt tillämpligt i fråga om all lagstiftning med retroaktiv verkan som missgynnar medborgare eller en grupp av medborgare.

Marietta de Pourbaix-Lundin (m) begär i motion K237 att regeringen skall lägga fram förslag till sådana ändringar i regeringsformen att det införs ytterligare begränsningar av möjligheterna för riksdagen att med hänvisning till särskilda skäl fatta beslut om skatter och avgifter med retroaktiv verkan. Motionären vänder sig mot det nuvarande utrymmet för undantaget som

medger att skatt eller statlig avgift får tas ut trots att lagen inte trätt i kraft när omständigheterna inträffat.

Gällande regler m.m..

Enligt 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen 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.

1973 års fri- och rättighetsutredning övervägde att införa ett förbud mot retroaktiv lagstiftning enligt 8 kap. 3 § regeringsformen, 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 skall 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 skall 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 övervägningarna om retroaktivitetsförbud. Som de tidigare övervägandena hade visat uppställde sig emellertid några ganska svårlösta 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 skall 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 § regeringsformen 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 skall 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 bestreds. 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 skall 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 regeringsformen 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 åberopades till stöd för den nuvarande regleringen alltför 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

Våren 1998 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om en utredning om skärpning av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning (1997/98:KU32 s. 3 f.). Utskottet hänvisade till att bestämmelserna i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter nyligen hade 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 regeringsformen om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning erhållit syntes vara lämpligt avvägd. Utskottet gjorde ingen annan bedömning. En reservation (m) avgavs.

Våren 2002 (bet. 2001/02:KU15) avstyrktes ett motionsyrkande (c) motsvarande det nu aktuella K241 yrkande 35. Enligt utskottets mening gjorde sig de skäl för att inte utvidga retroaktivitetsförbudet som anfördes av 1973

års fri- och rättighetsutredning och Rättighetsskyddsutredningen fortfarande gällande. En reservation (c) avgavs.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare bedömningar. Motionerna K241 yrkande 35 (c) och K237 (m) avstyrks.

Skydd mot diskriminering

Utskottets förslag i korthet

Flera motionsyrkanden om skyddet mot diskriminering på grund av sexuell läggning avstyrks med hänvisning till tidigare ställningstagande. En rad motionsyrkanden i frågor som omfattas av pågående utredningsarbete avstyrks med hänvisning till att utredningsarbetet inte bör föregripas. Ett par motioner som gäller dels genomgång av lagstiftning, dels behovet av att motverka heteronormativitet och att minoriteter utsätts för diskriminering och utanförskap avstyrks med hänvisning till HomO:s uppgifter. Slutligen avstyrks en motion om en minoritetsombudsman.

Jämför reservationerna 8 (v, mp), 9 (fp), 10 (kd), 11 (fp, mp), 12 (fp), 13 (mp) och 14 (fp, mp), särskilt yttrande 2 (c).

Motionerna

Lars Leijonborg m.fl. (fp) begär i motion L249 en översyn av 2 kap. 15 regeringsformen (yrkande 8). Den nyligen beslutade ändringen i 1 kap. regeringsformen är enligt motionen inte tillräcklig på denna punkt. *Homosexuella, bisexuella och transpersoner* bör omfattas av regeringsformens förbud i 2 kap. mot diskriminerande lagstiftning.

Mats Einarsson m.fl. (v) begär i motion K275 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 eller *sexuell läggning* tillhör minoritet.” Motionärerna anser att den nyligen införda ändringen i 1 kap. regeringsformen som föreskriver att det allmänna bl.a. skall motverka diskriminering på grund av *sexuell läggning* inte räcker för att motverka diskriminering av skäl som har samband med sexuell läggning. Att diskriminerande lagstiftning förekommer har inte minst Samboendekommittén påvisat i sitt betänkande Nya samboregler (SOU 1999:104).

Också i motion K310 av Gabriel Romanus m.fl. (fp, s, v, c, mp) begärs att 2 kap. 15 § regeringsformen utvidgas (yrkande 2). Motionärerna anser att det är angeläget att införa ett skydd mot att riksdagen kan anta lagar som diskriminerar HBT-personer (homosexuella, bisexuella och transpersoner). Trots uttalanden av riksdag och regering finns det lagstiftning som diskriminerar

homosexuella och bisexuella samt även transpersoner. Transpersoner är individer vars könsidentitet och/eller könsidentitetsuttryck tidvis eller alltid skiljer sig från normen för det kön som registrerats för dem vid födseln.

I motionen begärs också att *sexuell läggning* skall omfattas av 1 kap. 2 § *regeringsformen* (yrkande 1). Motionärerna anser att riksdagen skall fullfölja den påbörjade förändringen av skrivningarna om diskriminering i regeringsformens 1 kap. 2 § men att denna utvidgas till att också omnämna diskriminering på grund av könsidentitet.

I motion So512 av Martin Andreasson m.fl. (fp, s, v, c och mp) begärs en *översyn av lagstiftningen* för att undanröja förekomsten av återstående diskriminering i lagstiftningen mot homosexuella, bisexuella och transpersoner (yrkande 5).

Tasso Stafilidis (v) begär i motion Ub556 (yrkande 6) ett tillkännagivande till regeringen om behovet av åtgärder för att *motverka heteronormativitet* och att minoriteter utsätts för diskriminering och utanförskap. Fortfarande existerar det enligt motionen en heterosexuell norm. Homo- och bisexuella diskrimineras fortfarande i lagstiftningen. De osynliggörs, nedvärderas, särbehandlas och utsätts för våld enbart på grund av sin sexuella läggning. Könsrollsnormerna tillåter ett alltför litet spelrum för män och kvinnor att utveckla sin egen könsidentitet och inskränker livet för transpersoner, som helt eller delvis vill leva i en könsroll traditionellt förbehållen det motsatta könet.

Gustav Fridolin (mp) begär i motion K395 ett lagförslag med förbud mot *åldersdiskriminering*. I motsats till vad som gäller för diskriminering på grund av kön, etnicitet eller funktionshinder är åldersdiskriminering inte förbjudet. En krogägare har rätt att diskriminera myndiga människor genom olika åldersgränser. Samhället bör inte tillåta någon form av diskriminering. Vissa i dag befintliga åldersgränser bör behållas. Det gäller 20-årsgränsen för inköp av alkohol på Systembolaget och likartad ”skyddslagstiftning”. Det privata näringslivet skall dock inte tillåtas diskriminera människor.

I motion So444 av Kenneth Johansson m.fl. (c) begärs åtgärder för att förhindra *åldersdiskriminering* (yrkande 3). Det behövs en samlad diskrimineringslagstiftning för att ge diskrimineringsombudsmannen ett kraftfullt verktyg. En sammanhållen lagstiftning som också gäller utanför arbetslivet gör det möjligt att ställa krav på en större del av arbetslivet som också omfattar åldersdiskriminering. Diskriminering av äldre inom vården och andra sammanhang är enligt motionärerna ett reellt problem.

I motion Sf289 av Peter Eriksson m.fl. (mp) begärs att lagarna om olika former av diskriminering slås ihop till en *gemensam antidiskrimineringslag* baserad på mänskliga rättigheter (yrkande 6). Motionärerna anser att diskrimineringen måste förebyggas och motverkas inom alla områden och på olika nivåer i samhället. Det är en mänsklig rättighet att slippa diskriminering på grund av ovidkommande faktorer. Jämställdhets- och mångfaldsplaner skall ingå som en naturlig del av lagen.

Lars Leijonborg m.fl. (fp) begär i motion Ju364 ett tillkännagivande till regeringen om *det svenska ombudsmannasystemet* (yrkande 23). Motionärerna

anser att JO:s makt minskat med avskaffandet av ämbetsmannansvaret, och med införandet av en rad nya ombudsmän sjunkit ned till att bli ett ämbetsverk bland andra. Ombudsmannaidén har försvagats och tunnats ut. Ombudsmannainstitutionen bör tydliggöras och förenklas. Ingripanden mot statliga och kommunala ämbetsmän och myndigheter bör samordnas under JO-ämbetet. Övriga ombudsmän bör slås samman till ett ombudsmannaämbete. Stor återhållsamhet bör iakttas när det gäller att införa nya ombudsmannauppgifter. JO skulle enligt motionärerna med en sådan ordning kanske återfå något av sin forna status, och det sammanslagna ombudsmannaämbetet skulle få större kraft. Det bör enligt motionen vidare övervägas att utöka talerätten för organisationer som särskilt tillvaratar svaga och utsatta gruppers intressen.

I motion K241 av Maud Olofsson m.fl. (c) begärs en *samlad diskrimineringslagstiftning och en samordning av ombudsmannafunktionerna* (yrkande 37). Med en sammanhållen lagstiftning som också gäller utanför arbetslivet är det enligt motionen möjligt att ställa krav på en större del av samhällslivet, inkluderande åldersdiskriminering. Med en sammanhållen lagstiftning kan även de fem ombudsmannafunktionerna DO, JämO, HomO, HO och BO samordnas under riksdagen.

Sven Brus m.fl. (kd) begär i motion Sf334 (yrkande 43) att Ombudsmannen mot diskriminering ges ett *särskilt ansvar för opinionsbildning mot diskriminering, främlingsfientlighet och rasism*. Motionärerna anser att DO eller en framtida Rättighetsombudsman bör ha ett speciellt ansvar och fungera som motor i opinionsbildningen. Försöket med lokala diskrimineringsombudsmän avvisas. Motionärerna anser vidare att DO bör vara en från regeringen fristående myndighet och i stället underställas riksdagen. Detta bör behandlas av den utredning som nu utreder sammanslagning av främjandeombudsmännen.

I motion A213 begär Sven Brus och Kenneth Lantz (kd) att *diskrimineringsombudsmän utifrån kön, etnicitet och sexuell läggning sammanförs* till att avse all form av diskriminering, bl.a. på grund av ålder (yrkande 2).

Henrik S Järrel (m) begär i motion K280 att det inrättas *ett ämbete för mänskliga rättigheter*, som bl.a. skulle överta de nuvarande ombudsmannamyndigheternas roll och uppgifter samt sortera under riksdagen. Motionären hänvisar till att FN har rekommenderat sina medlemsländer att inrätta ett fristående organ med uppgift att skydda och främja mänskliga rättigheter. Det rimligaste vore därför att sammanföra de nuvarande olika ombudsmannainstituten till ett samlat MR-ämbete för att vinna ökad slagkraft, spridning av övergripande kompetens och ett bättre, integrerat tillvaratagande av den enskildes rättigheter. Ett sådant rättighetsorgan bör enligt motionären sortera direkt under riksdagen för att markera större oberoende, konstitutionell tyngd och demokratisk insyn.

Paavo Vallius (s) begär i motion K366 ett tillkännagivande till regeringen om *en minoritetsombudsman*. Enligt motionen har insikten om riksdagens minoritetspolitiska beslut inte nått beslutsfattare på ett tillfredsställande sätt. På den lokala nivån, där de flesta besluten angående de nationella minoriteterna fattas, upplever många att de inte får lagens stöd och att den inte tas på allvar.

Detta gäller både inom förvaltningsområdet och utanför det. För att se till att intentionerna av beslutet genomförs även i praktiken och för att informationen om det nya politikområdet når olika intressenter samt berörda myndigheter kan en ny myndighet, minoritetsombudsmannen, som på motsvarande sätt som JämO och Diskrimineringsombudsmannen, skall kunna följa upp det konkreta genomförandet av den nationella minoritetspolitiken vara en lösning. Myndigheten skulle kunna följa upp det konkreta genomförandet av den nationella minoritetspolitiken.

Tidigare behandling m.m.

Sedan den 1 januari 2003 gäller enligt 1 kap. 2 § regeringsformen bl.a. att det allmänna dels skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels skall motverka diskriminering 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 (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, 2002/03:KU6)

I propositionen framhölls att det inte är 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 enligt propositionen att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas. Till skillnad från reglerna i 2 kap. regeringsformen om de grundläggande fri- och rättigheterna, ger 1 kap. 2 § regeringsformen inte upphov till några rättigheter för den enskilde. I propositionen påpekades att den enskilde alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § regeringsformen kan 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.

När det gäller *sexuell läggning* anfördes i propositionen att Riksförbundet för sexuellt likaberättigande begärt att även könsidentitet inkluderas i uppräkningsen. Regeringen ville med anledning av detta framhålla att uppräkningsen av otillåtna diskrimineringsgrunder 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, än de som uttryckligen har angetts.

I betänkande 2001/02:KU15 behandlade utskottet under våren 2002 motionsyrkanden (v) om ett tillägg i 2 kap. 15 § som innebär ett skydd mot lagar och andra föreskrifter som missgynnar någon av skäl som har samband med sexuell läggning. Utskottet hänvisade till regeringens förslag om ändring av 1 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet framhöll att en sådan ändring i likhet med diskrimineringsbestämmelserna i 2 kap. innebär ett skydd mot att diskriminerande lagar stiftas och bibehålls. Utskottet var inte berett att förorda att en bestämmelse om skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning

införs i 2 kap. regeringsformen eller att frågan om grundlagsskyddet för vissa utsatta grupper nu åter blev föremål för utredning (s. 43). En reservation (v och mp) avgavs.

I samma betänkande avstyrkte utskottet ett motionsyrkande (c) om *diskriminering av ungdomar* (bet. 2001/02:KU15 s. 44 f.). Utskottet redovisade att kulturutskottet nyligen avstyrkt motionsyrkanden om åldersgränserna (bet. 2001/02:KrU8). Kulturutskottet hänvisade till att en ingående genomgång av författningsreglerade åldersgränser gjorts i utredningsbetänkandet *Bevakad övergång – Åldersgränser för unga upp till 30 år* (SOU 1996:111). Kulturutskottet ville framhålla att frågan om mera enhetliga åldersgränser kompliceras av att uppsatta åldersgränser avser så skilda förhållanden som ungas rättigheter, deras skyldigheter och deras behov av skydd. Att med dessa skilda utgångspunkter fastställa en enda enhetlig åldersgräns torde innebära stora problem. Kulturutskottet var dock medvetet om att ungdomar upplever mängden av olika åldersgränser som otillfredsställande och att gränserna ibland kan kännas godtyckligt satta. Gränser som funnits under en längre tid kanske också kan upplevas som otidsenliga, eftersom t.ex. samhällsutveckling och utbildningsväsendets utbyggnad på olika sätt har påverkat ungdomars mognad. Åldersgränser som ungdomar kan uppleva som orättvisa och onödiga kan också vara sådana som inte är författningsreglerade utan satta av t.ex. restauranger och andra nöjesarrangörer. Kontakter med branschföreträdare hade tagits från Regeringskansliet, men överläggningarna hade inte lett till att splittringen av åldersgränser för tillträde till restauranger m.m. ändrats. Kulturutskottet hänvisade till att regeringen beslutat tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att arbeta med frågan om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning. I uppdraget ingår att lämna förslag till hur bestämmelserna om åldersdiskriminering i EG-direktivet om likabehandling i arbetslivet (2000:78/EG) skall genomföras i Sverige. När det gäller diskrimineringsgrunden ålder skall utredningen kartlägga i vilken utsträckning det finns ett behov av att införa sådan lagstiftning på andra samhällsområden än de områden som täcks av direktivet om likabehandling i arbetslivet.

Frågan om en *samlad ombudsmannamyndighet* behandlades hösten 2000 (bet. 2000/01:KU3). Utskottet framhöll inledningsvis i sin bedömning den särställning som Riksdagens ombudsmän har. Utskottet ansåg inte att det fanns någon anledning att ifrågasätta JO:s ställning och verksamhet.

När det gällde frågan om att föra ihop de ombudsmän som är underställda regeringen till en ombudsmannaorganisation ansåg utskottet att tiden nu var mogen att utreda frågan. Enligt utskottet borde således en utredning tillsättas med uppgift att undersöka om det finns förutsättningar för att slå samman några av eller samtliga dessa ombudsmannainstitutioner till en institution. Frågan om huvudmannaskapet för dessa ombudsmän måste, enligt utskottet, ses i ljuset av de uppgifter ombudsmännen tilldelas. Vad utskottet anfört gavs regeringen till känna (rskr. 2000/01:33–35).

Våren 2002 behandlade utskottet motioner om en sammanhållen diskrimineringsorganisation och om ett MR-ämbete. Utskottet hänvisade till att rege-

ringen beslutat om direktiv till en kommitté som skall utreda frågan om en samlad antidiskrimineringslagstiftning och en samordning eller sammanslagning av ombudsmän (bet. 2001/02:KU15 s. 29 f.). Utskottet konstaterade dock att Barnombudsmannen inte omfattades av kommittédirektiven och föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att uppdraget till kommittén skall omfatta samtliga ombudsmän under regeringen. En reservation (s, v) förelåg. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2001/02:191). I proposition 2001/02:96 hade regeringen nämnt sin avsikt att i tilläggsdirektiv ge utredningen om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning i uppdrag att se över frågan om Barnombudsmannens ställning. – Enligt uppgift från Regeringskansliet beräknas tilläggsdirektiv till utredningen beslutas under våren 2003.

Utredning om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning

Regeringen har den 31 januari 2002 beslutat tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag bl.a. att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden och överväga 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, samt om den eller de framtida ombudsmannainstitutioner som föreslås skall vara underställda regeringen eller riksdagen.

I uppdraget ingår att lämna förslag till hur bestämmelserna om åldersdiskriminering i EG-direktivet om likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG) skall genomföras i Sverige samt att överväga om ett skydd mot diskriminering av juridiska personer bör införas. Kommittén skall också överväga om lagstiftning mot diskriminering på grund av funktionshinder, sexuell läggning och könstillhörighet skall införas även på de andra områden som omfattas av direktivet 2000/43/EG om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung än arbetslivsområdet och högskoleområdet. Kommittén skall vidare enligt direktiven överväga om ett liknande skydd mot diskriminering bör införas för samtliga diskrimineringsgrunder på ytterligare något eller några andra samhällsområden. Beträffande diskrimineringsgrunden ålder skall utredningen kartlägga i vilken utsträckning det finns ett behov av att införa sådan lagstiftning på andra samhällsområden än de områden som täcks av direktivet om likabehandling i arbetslivet.

I direktiven framhålls att lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning har till ändamål att motverka diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. I direktiven framhålls att med sexuell läggning avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning och att termen sexuell läggning även förekommer i direktivet om likabehandling i arbetslivet och får anses ha samma innebörd där. Enligt denna definition omfattas inte s.k. transpersoner. Med transpersoner brukar man avse transvestiter, transsexuella och andra personer som har en könsidentitet eller ett

beteende som tidvis eller alltid skiljer sig från vad som utifrån stereotypa men utbredda föreställningar kan förväntas beroende på deras biologiska kön. Transsexualism har både inom EG-rätten och i svensk rätt ansetts vara en fråga om könstillhörighet och inte om sexuell läggning. Transsexuella personer har därmed redan i dag ett skydd mot diskriminering i arbetslivet genom jämställdhetslagen och lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Detta skydd omfattar emellertid inte några andra transpersoner. I direktiven hänvisas till att det under senare år i olika sammanhang, bl.a. i flera riksdagsmotioner, har framförts önskemål om införande av ett särskilt skydd mot diskriminering av transpersoner. Det finns enligt regeringens mening anledning att nu närmare undersöka om det finns behov av att införa ett särskilt skydd mot diskriminering av transpersoner och hur ett sådant skydd i så fall skall utformas.

Kommittén skall, med beaktande av de ställningstaganden och förslag som kommittén lägger fram i övrigt, särskilt överväga om det finns skäl att ersätta straffbestämmelsen om olaga diskriminering med någon annan typ av reglering. Kommittén skall belysa eventuella fördelar och problem med ett ersättande av bestämmelsen samt analysera konsekvenserna av dubbelreglering genom både civilrättslig eller offentligrättslig lagstiftning och straffrättslig lagstiftning.

Enligt direktiven har framförts att alltför många specialiserade ombudsmän skulle kunna undergräva den auktoritet som ligger i ombudsmannainstitutionen som sådan och medföra risk för att vissa grupper kan falla mellan de olika ombudsmännens verksamhet. Kommittén skall överväga möjligheterna till och analysera konsekvenserna av en sammanslagning av några eller samtliga av JämO, DO, HO och HomO till en institution eller att samordna dem på något annat sätt. Kommittén skall även överväga om den eller de ombudsmannainstitutioner som kommittén lämnar förslag om skall vara underställda regeringen eller riksdagen. I uppdraget ingår också att överväga hur tillsynen över ett förbud mot diskriminering på grund av ålder skall utövas.

Från olika håll har det ifrågasatts om de svenska ombudsmän som lyder under regeringen uppfyller de krav på opartiskhet och självständighet som har kommit till uttryck i internationella överenskommelser om organ för skydd av mänskliga rättigheter. I flera riksdagsmotioner, och även från ombudsmännen själva, har det framförts att myndigheter med ombudsmannaansvar bör lyda under riksdagen med tanke på deras särskilda roll som fristående och obundna ombudsmannamyndigheter. Enligt regeringens mening måste huvudmannaskapet för ombudsmännen ses i ljuset av de uppgifter ombudsmännen tilldelas.

Kommittén, som tagit namnet Diskrimineringskommittén (N 2002:6), skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2004 (dir. 2002:11).

Utskottets ställningstagande

Flera motioner tar upp frågan om en utvidgning av det skydd mot diskriminerande lagstiftning som ges i 2 kap. 15 § regeringsformen till att också omfatta

diskriminering på grund av sexuell läggning eller av homosexuella, bisexuella och transpersoner. Riksdagen har nyligen beslutat om ett införande i 1 kap. 2 § regeringsformen av ett skydd mot diskriminering till följd av sexuell läggning. Våren 2002 förklarade sig utskottet inte berett att förorda att en bestämmelse om skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning skulle föras in i 2 kap. regeringsformen. Utskottet vidhåller detta ställningstagande och avstyrker motionerna L249 yrkande 8 (fp), K275 (v) och K310 yrkande 2 (fp, s, v, c, mp).

När det gäller frågan om diskriminering på grund av könsidentitet vill utskottet hänvisa till att det i förarbetena till den nyligen beslutade ändringen av 1 kap. 2 § regeringsformen 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 anser mot denna bakgrund att det inte är nödvändigt med utvidgning av 1 kap. 2 § så att även diskriminering på grund av könsidentitet omnämns. Motion K310 yrkande 1 (fp, s, v, c, mp) avstyrks.

Flertalet övriga frågor som tas upp i motionerna berörs av uppdraget till Diskrimineringskommittén. Kommittén skall sålunda överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden och överväga en samordning eller sammanslagning av ombudsmän, dock ej Riksdagens ombudsmän. Frågor som gäller diskrimineringsgrunden sexuell läggning, ett särskilt skydd mot diskriminering av transpersoner och behovet av lagstiftning mot diskriminering på grund av ålder omfattas av kommitténs uppdrag. Enligt utskottets mening bör resultatet av kommitténs arbete inte föregripas. Utskottet är inte heller berett att nu ställa sig bakom ett krav på införande av en minoritetsombudsman. Utskottet vill hänvisa till redovisningen i följande avsnitt som visar att det från regeringens sida har vidtagits och aviserats en rad åtgärder för att se till att intentionerna bakom riksdagens beslut om de nationella minoriteterna genomförs och för att sprida information om beslutet. Utskottet är inte berett att därutöver nu förorda inrättandet av en särskild minoritetsombudsman. Motionerna K395 (mp), So444 yrkande 3 (c), Sf289 yrkande 6 (mp), Ju364 yrkande 23 (fp), K241 yrkande 37 (c), Sf334 yrkande 43 (kd), A213 yrkande 2 (kd), K280 (m) och K366 (s) avstyrks.

När det gäller en översyn av lagstiftningen för att undanröja förekomsten av återstående diskriminering i lagstiftningen mot homosexuella, bisexuella och transpersoner vill utskottet hänvisa till att Ombudsmannen mot diskriminering av homosexuella har som uppgift bl.a. att föreslå regeringen åtgärder som kan ha betydelse för att motverka att diskriminering förekommer. Dels sker detta inom ramen för det gängse remissförfarandet, dels gör ombudsmannen framställningar på eget initiativ. När det gäller transsexualitet har Jämställdhetsombudsmannen motsvarande uppgift på arbetslivsområdet. Utskottet anser mot denna bakgrund att en översyn av hela lagstiftningsområdet i ett sam-

manhang inte är nödvändig. Motion So512 yrkande 5 (fp, s, v, c och mp) avstyrks.

Också när det gäller frågan om åtgärder för att motverka heteronormativitet och att minoriteter utsätts för diskriminering och utanförskap vill utskottet hänvisa till HomO:s uppgifter. Denna ombudsman skall verka för att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer. Motion Ub556 yrkande 6 (v) avstyrks följaktligen.

Nationella minoriteter

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande ett motionsyrkande (c) om att de nationella minoriteterna skall omnämnas i regeringsformen. Motionsyrkanden från (c) respektive (s) om minoriteters delaktighet och samrådsförfarande, om fördelning av kulturmedel, om fortsatt reformarbete och om äldreomsorg för den finsktalande minoritetsgruppen avstyrks med hänvisning till vidtagna åtgärder och pågående arbete. Ett motionsyrkande (fp) om utvidgning av det samiska förvaltningsområdet till det sydsamiska området avstyrks med hänvisning till att frågan utreds. Fyra motionsyrkanden (v och kd, resp. fp, kd samt s) om utvidgning av det finskspråkiga förvaltningsområdet till bl.a. Mälardalsområdet avstyrks med hänvisning till pågående överväganden med anledning av en rapport. Med hänvisning till tidigare ställningstagande avstyrks ett motionsyrkande (fp) om att alla sverigefinländare skall få status som nationell minoritet. En motion (mp) om ratificering av ILO-konventionen nr 169 avstyrks med hänvisning till tidigare ställningstagande att arbetet i Gränsdragningskommissionen bör avvaktas.

Jämför reservation 15 (fp och mp). Särskilda yttranden 3 (fp, v, c och mp), och 4–5 (fp, kd, v, c, och mp).

Motioner

Åsa Torstensson (c) begär i motion K264 att de nationella minoriteterna och ursprungsbefolkningen skall nämnas i regeringsformen (yrkande 3). Vidare begärs tillkännagivanden till regeringen om minoriteters delaktighet i demokratin (yrkande 1) och om minoritetsgruppers möjlighet att utöva sitt självbestämmande exempelvis genom att ta över fördelningen av kulturmedel till de egna institutionerna (yrkande 2). Detta förutsätter ett generöst stöd utan motsvarande krav på insyn och kontroll. I motionen framhålls också att offentliga institutioner bör utnyttja samrådsförfarande med minoriteter (yrkande 4).

Martin Andreasson (fp) begär i motion K277 att regeringen ges i uppdrag att efter samråd med berörda kommuner och länsstyrelse samt frivilligorgani-

sationer lägga fram de lagförslag som behövs för en utvidgning av samiska förvaltningsområdet till några kommuner i det sydsamiska området (yrkande 1). Motionären framhåller att sydsamiskan – som i Sverige har sin ungefärliga utsträckning i Västerbotten, Jämtland och Härjedalen – nu talas av endast ca 500 personer och befinner sig i ett mycket utsatt läge. Det finns en påtaglig risk att språket helt dör ut. I motionen begärs också att regeringen ges i uppdrag att lägga fram de lagförslag som behövs för en utvidgning av det finskspråkiga förvaltningsområdet till Stockholms- eller Mälardalsregionen (yrkande 2). Att inkludera huvudstadsregionen i det finskspråkiga förvaltningsområdet skulle innebära förbättringar för finskspråkiga i kontakten med myndigheter, men också vara en markering av stor symbolisk innebörd. Slutligen yrkas att regeringen ges i uppdrag att pröva förutsättningarna för att låta sverigefinländare oavsett modersmål få status som nationell minoritet i Sverige (yrkande 3). Motionären hänvisar till kriterierna att gruppen har en uttalad samhörighet, inte har en med hänsyn till antalet dominerande ställning och att den har en religiös, språklig, traditionell eller kulturell särart, att den har historiska band med Sverige och att det finns en självidentifikation där den enskilda individen såväl som gruppen har vilja att behålla sin identitet.

I motion K294 av Erling Wälivaara (kd) begärs ett fortsatt reformeringsarbete för att stärka minoritetsspråkens ställning i hela landet. Det är enligt motionen viktigt att minoritetsspråkens ställning även utanför de förvaltningsområden som gäller i enlighet med riksdagens beslut stärks. Reformarbetet måste enligt motionen genomföras så att det stegvis blir en positiv utveckling i hela landet. Speciellt kommuner med stor invandratäthet har ett ansvar för utvecklingen. Vidare sägs att Mälardalen, Göteborgs-, Borås- och Olofströmsområdena särskilt bör uppmärksammas eftersom stora grupper sverigefinländare bor i dessa områden.

Paavo Vallius (s) tar i motion K324 också upp frågan om en utvidgning av förvaltningsområdet för finska språket. Med beaktande av Sveriges och Finlands gemensamma historia och det faktum att finskan än i dag är ett levande språk i Sverige är det enligt motionären dags att lyfta fram finskans ställning i Stockholm och Mälardalen.

I motion K391 av Elina Linna m.fl. (v, kd) begärs att det i uppföljningen av lagarna om rätt att använda samiska respektive finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar görs en översyn av begränsningarna i förvaltningsområdena. Motionärerna hänvisar till att 95 % av sverigefinnarna bor utanför förvaltningsområdena, t.ex. i Mälardalen och runt Göteborg.

Paavo Vallius m.fl. (s) begär i motion K420 ett tillkännagivande till regeringen om äldreomsorg för den finsktalande minoritetsgruppen. Motionärerna anser att de äldre bör få en lagstadgad rätt till finskspråkig äldreomsorg i hela landet, inte bara inom förvaltningsområdet. Det är också viktigt att ge ekonomiskt stöd till ny- eller ombyggnad för dem som vill starta senior- eller äldreboende för finsktalande äldre. Informationsinsatserna till biståndshandläggare i olika kommuner bör öka. Det behövs medel för arbetet för utökad äldreomsorg för finsktalande, utbildning av sverigefinska pensionärer om

svensk äldreomsorg samt för temadagar för politiker och tjänstemän om behovet av finskspråkig äldreomsorg. Organisationen Sverigefinska Pensionärer bör få utse en representant till regeringens pensionärskommitté. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet har ett stort ansvar när det gäller information om behovet av finskspråkig äldreomsorg, hemsjukvård, rehabilitering, demensutredningar och psykiatrisk vård och när det gäller samarbetet mellan kommuner. Sverigefinska föreningar och andra organisationer bör få projektstöd. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör ta upp frågan om ökat stöd till Sverigefinska Pensionärers distrikts- och grundorganisationer och frågan om att dessa skall få utse representanter till kommunernas och landstingens pensionärsråd.

I motion K421 av Paavo Vallius m.fl. (s) begärs ett tillkännagivande till regeringen om de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem. Motionärerna understryker att den nationella minoritetspolitiken berör hela landet och alla samhällsnivåer. Därför är det enligt motionen av stor vikt för politikens konkreta genomförande att beslutsfattare på alla samhällsnivåer är väl informerade om innebörden av riksdagsbeslutet i frågan. Motionärerna anser att minoriteternas organisationer bör garanteras tillräckliga resurser i framtiden för att på jämlika villkor kunna ansvara för uppdraget som intressenter för sina respektive minoritetsgrupper. Vidare anser de att regeringen ansvarar för att informationen om innehållet och konsekvenserna av den nationella minoritetspolitiken får genomslag även lokalt och regionalt.

Åsa Domeij (mp) begär i motion K394 ett förslag till en svensk anslutning till ILO:s konvention 169 om ursprungsfolks rättigheter. Enligt motionen innebär de förberedande steg som tagits att Sverige nu kan ansluta sig till ILO-konventionen. Det finns ingen anledning att invänta pågående och eventuellt tillkommande utredningar med den tid det tar att färdigställa dessa samt bereda en proposition. En sådan ordning skulle innebära att det tar åtta–tio år innan en svensk anslutning skulle kunna komma i fråga. Det bör räcka med den viljeinriktning som Sverige visat när det gäller att lösa återstående frågor.

Bakgrund

Sverige ratificerade i februari 2000 den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen) och Europarådets ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. I minoritetsspråkskonventionen framhålls bl.a. att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i olika länder och regioner i Europa utgör ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som vilar på demokratiska principer och kulturell mångfald inom ramen för nationell suveränitet och territoriell integritet. Minoritetsspråkskonventionen innehåller bestämmelser om vilka kriterier som ligger till grund för att ett språk skall behandlas som minoritetsspråk. Kriterierna är att språket skall ha använts av hävd i ett viss territorium inom en stat av medborgare i staten, att det skall vara annorlunda än det officiella språket och att det talas av tillräckligt många personer. Om språket inte uppfyller kravet på histo-

risk geografisk anknytning kan det omfattas av vissa av konventionens bestämmelser såsom ett territoriellt obundet språk.

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, ramkonventionen, är en principdeklaration som skall förverkligas genom nationell lag och lämplig regeringspolitik. Ramkonventionen innehåller inte någon definition på en nationell minoritet. I artikel 5 framgår endast att nationella minoriteter har en identitet som baseras på religion, språk, traditioner och kulturarv. Konventionens utformning medför att de ratificerande staterna själva kan avgöra vad som kännetecknar en nationell minoritet. Under konventionens tillkomst har det dock framgått att begreppet syftar på grupper med långvarig anknytning till en stat. Ramkonventionen omfattar bestämmelser om skydd för språk samt skydd och stöd för minoritetskulturer, traditioner, kulturarv och religion, vilket är vidare än de områden minoritetsspråkskonventionen tar sikte på. Regeringen framhöll i proposition 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige (s. 43) att följande kriterier borde vara uppfyllda för att en grupp skall betraktas som en nationell minoritet:

Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen kan inte enbart göras efter gruppens numerära antal utan här måste också vägas in och belysas gruppens struktur och sammanhållning.

Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av de uppräknade särdragen måste föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten.

Självidentifikation. Den enskilde såväl som gruppen skall vilja ha en strävan att behålla sin identitet.

Historiska eller långvariga band med Sverige. Regeringen ansåg inte att det är möjligt att dra någon absolut gräns mätt i år. Regeringens bedömning var dock att endast minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige före sekelskiftet uppfyller kravet på historiska och långvariga band.

De nationella minoriteterna är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Lagarna (1999:1175 och 1176) om rätt att använda samiska respektive finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar ger enskilda rätt att använda dessa språk i offentliga sammanhang i de områden där språken används av hävd och fortfarande används i tillräcklig omfattning. För samiska omfattas Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommuner och för finska och meänkieli Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. Till följd av de nya lagarna har 6 miljoner kronor avsatts som statsbidrag till kommuner och Landstinget i Norrbottens län för de åligganden som följer av lagstiftningen. Bestämmelser om fördelningen finns i förordningen (2000:86) om statsbidrag till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar.

I budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 8) framhålls att inflytandet för de nationella minoriteterna inom minoritetspolitiken är av stor betydelse. Bland annat hålls samrådsmöten med företrädare för

regeringen och minoriteternas organisationer. För år 2001 tillfördes organisationer som företräder nationella minoriteter 1 550 000 kr för att stärka deras möjligheter till inflytande i frågor som berör dem. Medlen har använts till bl.a. mötesverksamhet, informationsinsatser samt till åtgärder som syftar till att förbättra kunskaperna i det egna språket.

Regeringen har vidare gett Skolverket, Kulturrådet och Folkbildningsrådet i uppdrag att inom respektive ansvarsområde redovisa hur de nationella minoriteternas intressen tillgodoses i olika avseenden. Uppdraget har år 2001 redovisats i rapporter till regeringen. Rapporterna innehåller förslag till ytterligare åtgärder. Av Kulturrådets rapport framgår att stora och olika behov finns inom minoriteterna när det gäller språkvård och kulturverksamhet. Det statliga stödet till litteratur- och kulturtidskrifter ökades med 1 miljon kronor fr.o.m. år 2000 för att särskilt kunna beakta de nationella minoriteterna vid fördelning av stödet. Från och med år 2002 tillfördes Kulturrådet 7 miljoner kronor för ett nytt bidrag för insatser som syftar till att främja de nationella minoriteternas språk och kultur.

Regeringen har vidare gett Ombudsmannen mot diskriminering i uppdrag att under en tvåårsperiod genomföra ett särskilt arbete för att förebygga och motverka diskriminering av romer. Inom Regeringskansliet har en särskild arbetsgrupp inrättats för att samordna frågor inom minoritetspolitiken. För samarbete mellan Sverige och Finland om minoritets- och minoritetsspråksfrågor har inrättats en finsk-svensk arbetsgrupp.

En arbetsgrupp vid Länsstyrelsen i Norrbottens län har bildats för att följa i vilken utsträckning lagarna om rätt att använda samiska, finska och meänkieli har använts. Hittills har arbetsgruppen låtit göra en enkätundersökning hos statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt domstolar i förvaltningsområdena för samiska respektive finska och meänkieli. Härutöver skall länsstyrelsen årligen redovisa hur statsbidraget till kommunerna och landstinget fördelats samt vilket resultat uppföljningen av de regionala insatserna och kostnaderna för dessa gett. I budgetpropositionen framhålls att det, för att målet för minoritetspolitiken skall kunna förverkligas, krävs att samtliga nationella minoriteters behov och intressen beaktas i alla delar av landet och på alla nivåer i samhällsförvaltningen. Det gäller såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting. Åtgärder kommer därför att vidtas för att öka kunskapen om minoritetspolitiken och diskutera politikens konkreta genomförande på olika nivåer i samhällsförvaltningen, särskilt på den kommunala nivån.

I budgetpropositionen framhålls att ett resultat av den nya minoritetspolitiken är en större medvetenhet och kunskap om de nationella minoriteterna både inom minoritetsgrupperna själva och i majoritetssamhället. Minoriteternas ökade möjligheter till inflytande har lett till växande aktiviteter bland minoritetsgrupperna, bl.a. bildandet av sverigefinländarnas delegation som ett organ för den sverigefinländska minoriteten, etablerandet av flera nya romska riksorganisationer och initiativ till ett språkvårdsorgan för meänkieli. Länsstyrelsen i Norrbottens län skall år 2003 lämna en redovisning som särskilt skall

inriktas på de enskildas förutsättningar att utnyttja de rättigheter och möjligheter som finns. Denna bör enligt budgetpropositionen kunna lämna ett värdefullt bidrag kring frågor om vilka hinder som eventuellt finns för att den enskilde skall kunna använda minoritetsspråken i kontakt med myndigheter samt hur dessa hinder skall åtgärdas. I budgetpropositionen anges vidare att frågan om en utvidgning av förvaltningsområdet för samiska har tagits upp i olika sammanhang och att Länsstyrelsen i Norrbottens län har i uppdrag att inom ramen för befintliga resurser förutsättningslöst utreda konsekvenserna av en eventuell utvidgning av förvaltningsområdet för samiska så att det omfattar några kommuner inom de södra delarna av det traditionellt samiska språkområdet, det sydsamiska området. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2003.

Enligt budgetpropositionen har behovet av äldreomsorg på andra språk än svenska uppmärksammats på senare år. I juni 2001 redovisade Socialstyrelsen ett uppdrag att kartlägga och redovisa hur olika kommuner organiserat och genomfört äldreomsorg för finsktalande. Av rapporten framgår bl.a. att en anpassad äldreomsorg kan erbjudas äldre finsktalande utan att det medför större kostnader. Frågan om vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av rapporten övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt budgetpropositionen bör det göras ett fortsatt arbete för utvärdering av insatserna inom ramen för minoritetspolitiken. När det gäller de regionala insatserna är det angeläget att få kunskap om de enskildas förutsättningar att utnyttja de rättigheter och möjligheter som lagstiftningen medför.

En gemensam finsk-svensk arbetsgrupp för minoritets- och minoritetsspråksfrågor tillsattes i juni 2001 som ett forum för dialog och erfarenhetsutbyte, där olika problem kan identifieras och förslag till lösningar läggs fram. Sverige har haft ordförandeskapet under det första verksamhetsåret (1 juli 2001–30 juni 2002). I en rapport den 16 september 2002 från det första verksamhetsåret anges ett antal frågeområden som behöver belysas och utvecklas. Det gäller bl.a. former för inflytande för minoriteterna, kulturaktiviteter av olika slag, äldreomsorg samt informationsinsatser för att öka kunskapen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. För att målen och syftet med politiken skall få genomslag krävs enligt rapporten kunskap och förståelse för minoriteternas kultur och språk hos befolkningen i övrigt. Det krävs också kunskap om minoriteterna och minoritetspolitiken på alla nivåer i samhällsförvaltningen. Här har arbetsgruppen kunnat konstatera att det fortfarande finns stora brister även om betydande ansträngningar görs. Enligt arbetsgruppens mening bör ytterligare åtgärder vidtas för att öka kunskapen både hos majoritetsbefolkningen och hos myndigheterna. Särskilt när det gäller de kommunala myndigheterna behövs åtgärder för att minoritetspolitikens mål skall få genomslag. Arbetsgruppen föreslog att dessa frågor ges hög prioritet i det fortsatta arbetet.

Arbetsgruppen konstaterade vidare att den största delen av sverigefinnarna lever i sådana delar av Sverige som inte omfattas av den särskilda minoritetsspråkslagstiftningen, bl.a. Mälardalen. Att lagstiftningen inte omfattar dessa

områden upplevs av sverigefinnarna själva som en klar brist. Å andra sidan ges konkreta exempel på ett tilltagande intresse för finska och finsk kultur i dessa delar av Sverige. Ett sådant exempel är grundandet av ett finskt språk- och kulturcentrum vid Mälardalens högskola, som tillkommit på regionalt och lokalt initiativ. Arbetsgruppen ansåg mot denna bakgrund att det finns skäl att överväga förutsättningarna för och konsekvenserna av att utvidga lagstiftningen om rätt att använda finska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar till vissa områden utanför det nuvarande förvaltningsområdet.

En fråga som arbetsgruppen särskilt diskuterade gäller möjligheten att anordna äldreomsorg anpassad för finsktalande. Arbetsgruppen noterade att det av en rapport från Socialstyrelsen bl.a. framgår att en anpassad äldreomsorg kan genomföras utan att det medför större kostnader. Arbetsgruppen ansåg att resultaten av Socialstyrelsens kartläggning borde följas upp och spridas till kommunerna.

I mars 1999 överlämnade Utredningen om ILO:s konvention nr 169 till regeringen sitt betänkande Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169 (SOU 1999:25). Utredaren bedömde att Sverige kan ansluta sig till ILO:s konvention nr 169, men att detta inte bör ske förrän ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark blivit genomförda, en process som beräknades ta fem år. För det första måste den mark som samerna har rättigheter till enligt konventionen identifieras och en gränsdragningskommission borde tillsättas. För det andra måste omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark som de traditionellt innehar klarläggas. När dessa frågor klarats ut kan andra åtgärder vidtas för att samernas rättigheter skall nå upp till den nivå som konventionen kräver. Det är framför allt fråga om åtgärder för att ge samerna ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötselrätten, åtgärder för att säkerställa att samerna har tillräckligt med mark för att kunna fortsätta att bedriva rennäring, införande av möjlighet till ersättning från staten för rättegångskostnader i principiellt viktiga mål rörande samernas markrättigheter samt genomförandet av en nationell informationskampanj om samerna som ursprungsfolk och om den samiska kulturen. Enligt utredningen behövdes också en nationell informationskampanj som klargör vad en svensk anslutning skulle innebära för berörda parter. Utredaren rekommenderade att det borde tas under övervägande om inte åtgärderna kunde anses så angelägna att de borde genomföras oavsett om en ratificering kommer till stånd eller inte.

Regeringen beslutade den 24 januari 2002 om direktiv för en gränsdragningskommission (dir. 2002:7). Sammanfattningsvis innebär uppdraget att kommissionen skall utreda omfattningen av den mark där renskötselrätten föreligger. I uppdraget ingår att fastställa i vilken omfattning som samerna, såsom det anges i ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, traditionellt innehar mark respektive nyttjar mark tillsammans med andra. Gränsdragningskommissionen (Jo 2002:01) skall redovisa sitt arbete till regeringen senast den 31 december 2004.

För en informationssatsning om samerna har beviljats projektmedel på ca 6,5 miljoner kronor till 30 projekt. Regeringen har gett Sametinget i uppdrag att utveckla och etablera ett permanent nationellt informationscentrum för samefrågor.

Tidigare behandling

Våren 2002 behandlade utskottet motionsyrkanden motsvarande motion K264 yrkandena 1 och 2 (c) om tillkännagivanden till regeringen om minoriteters delaktighet och självbestämmande i demokratin (bet. 2001/02:KU15 s. 58). Utskottet hänvisade till att det från regeringens sida vidtagits en rad åtgärder i syfte att stärka dessa gruppers möjligheter till inflytande i frågor som rör dem och till att det i den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter diskuterades ytterligare åtgärder. Enligt utskottets mening saknades anledning att göra ett tillkännagivande till regeringen i dessa avseenden. Motionsyrkandena avstyrktes.

När det gäller frågan om omnämnande av de nationella minoriteterna och ursprungsbefolkningen i regeringsformen ville utskottet i likhet med tidigare ställningstaganden i fråga om samerna hänvisa till det grundlagsskydd som finns. Ett sådant skydd finns dels i 1 kap. 2 § regeringsformen där det föreskrivs att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas, dels i 2 kap. 20 § andra stycket som föreskriver att samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Ett motionsyrkande motsvarande K264 yrkande 3 avstyrktes.

Utskottet ansåg inte heller att det behövdes ett tillkännagivande till regeringen om ett systematiskt arbete från politiska institutioners sida för att tillvarata minoriteters synpunkter. Utskottet hänvisade till att det på regeringsnivå redan pågår ett sådant arbete bl.a. genom de återkommande sammanträffanden som förekommer mellan företrädare för minoritetsorganisationer och ansvarigt statsråd. Behovet av insatser från regeringens sida för att uppmärksamma kommunerna på intresset av samrådsförfarande kan naturligen komma upp i dessa sammanhang. Det fanns enligt utskottet inte anledning att anta annat än att åtgärder i möjligaste mån kommer att vidtas för att komma till rätta med de brister som då uppmärksammas. Ett motionsyrkande motsvarande K264 yrkande 4 avstyrktes.

Utskottet avstyrkte också ett motionsyrkande (kd) om fortsatta insatser för att stärka minoritetsspråkens ställning med hänvisning till att en rad åtgärder vidtagits i form av bl.a. medel för att främja språk och kultur, utbildningsinsatser och insatser i radio och TV samt en undersökning om konsekvenserna av att utvidga det geografiska området för rätten att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar till även några kommuner inom det sydsamiska området.

I samband med behandlingen av regeringens proposition Nationella minoriteter hösten 1999 avstyrkte utskottet en motion (c) om att termen sverigefinnar borde ändras till sverigefinländare och om att det vid ratificeringen klart borde yttras att även finlandssvenskarna i Sverige anses ingå i den sverige-

finska eller kanske hellre sverigefinländska minoriteten (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6 s. 22). Utskottet framhöll att den minoritet i Sverige som har anknytning till Finland innefattar en grupp med finska som modersmål och en grupp med svenska som modersmål. När uttrycket sverigefinnar brukades i propositionen åsyftades såvitt framgick personer som har finska som modersmål. Den finländska grupp som har svenska som modersmål åsyftades med andra ord inte. Mot bakgrund av de ändamål som minoritets-språkskonventionen skall tjäna var detta enligt utskottet följdriktigt. Enligt den bedömning som framgick av regeringens proposition tillhör den i första hand svensktalande gruppen inte heller dem som bör anses omfattade av åtagandena enligt ramkonventionen. Utskottet gjorde i dessa avseenden inte någon annan bedömning än den som låg till grund för propositionen. Därav följde emellertid inte att den finlandssvenska minoritetsgruppen i Sverige inte skulle kunna få del av åtgärder som enligt propositionen skulle vidtas för dem som i propositionen omtalades som sverigefinnar.

I samma betänkande avstyrkte utskottet en motion om finskspråkig äldreomsorg i samband med behandlingen av regeringens proposition Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, s. 45 f.). Vad särskilt gäller den finskspråkiga minoriteten konstaterades i ett yttrande från socialförsäkringsutskottet att den är den största minoriteten i Sverige. Sverigefinnarna bor relativt koncentrerat till vissa orter i landet och utgör ett sådant antal att det borde finnas goda möjligheter att erbjuda äldreomsorg på finska till en inte alltför stor kostnad. Dessutom angavs att situationen är sådan att det inom en kort tid kunde förväntas finnas ett stort antal äldre finsktalande som är i behov av äldreomsorg. Socialförsäkringsutskottet såg därför positivt på att regeringen avsåg att ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga äldreomsorgen för finsktalande i kommuner med ett stort antal äldre som använder finska. Socialförsäkringsutskottet ansåg dock inte att något tillkännagivande borde föreslås. Konstitutionsutskottet, som delade socialförsäkringsutskottets uppfattning, framhöll att kommunerna skall kunna erbjuda alla medborgare en god äldrevård, vilket kan innebära att de äldre bemöts på sitt eget språk. Inte minst när det gäller de nationella minoritetsspråken framstod det enligt utskottet som naturligt att noga ge akt på de behov som visar sig. I en reservation (fp) framhölls att ett kommittéförslag om rikstäckande åtgärder som gäller äldreomsorg och som skulle stödja initiativ inom det sydsamiska området borde tas upp till förnyad bedömning.

I betänkande 2001/02:KU15 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande (fp) om att ILO-konventionen skall ratificeras (s. 61 f.) Utskottet vidhöll sitt ställningstagande från föregående riksmöte (bet. 2000/01:K14), vari en motion i frågan avstyrkts med hänvisning till att Utredningen om ILO-konvention 169 bedömt att Sverige inte bör ansluta sig till ILO-konventionen förrän ett antal åtgärder som rör samernas mark blivit genomförda, bl.a. måste den mark som samerna har rättigheter till enligt konventionen identifieras genom försorg av en gränsdragningskommission. Enligt utskottets mening borde resultatet av

kommissionens arbete avvaktas. I en reservation (fp, mp) begärdes ett tillkännagivande till regeringen om att ILO-konvention 169 bör ratificeras.

Utskottets ställningstagande

Utskottet avstyrkte våren 2002 ett motionsyrkande om att de nationella minoriteterna och ursprungsbefolkningen skall omnämnas i regeringsformen. Utskottet hänvisade till att ett skydd redan finns genom bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen som föreskriver att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas och när det gäller samerna genom bestämmelsen i 2 kap. 20 § andra stycket som föreskriver att samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Utskottet gör inte nu någon annan bedömning. Motion K264 yrkande 3 (c) avstyrks.

När det gäller minoriteters delaktighet i demokratin och samrådsförfarande med minoriteter vill utskottet hänvisa till att regeringen understrukit att inflytandet för de nationella minoriteterna inom minoritetspolitiken är av stor betydelse. En rad åtgärder har vidtagits. Bland annat hålls samrådsmöten med företrädare för regeringen och minoriteternas organisationer. Åtgärder kommer att vidtas för att öka kunskapen om minoritetspolitiken och diskutera politikens konkreta genomförande på olika nivåer i samhällsförvaltningen, särskilt på den kommunala nivån. En särskild arbetsgrupp har bildats inom Regeringskansliet för att samordna frågor inom minoritetspolitiken. I detta sammanhang kan också nämnas utvecklingsarbetet Tid för demokrati där avsikten varit att utveckla medborgarnas aktiva deltagande i de politiska beslutsprocesserna med ambitionen att nå sådana grupper som vanligen inte nås i demokratiarbete. Utskottet anser inte att det behövs ett tillkännagivande till regeringen om minoriteters delaktighet i demokratin. När det gäller frågan om rätt för minoritetsgrupperna att utan insyn och kontroll fördela kulturmedel till de egna institutionerna vill utskottet hänvisa till att regeringen inrättat en arbetsgrupp för att göra en samlad översyn av minoritetsorganisationernas rätt till stöd. Enligt utskottets mening bör översynen avvaktas. Motionerna K264 yrkandena 1, 2 och 4 (c) samt K421 (s) avstyrks.

Konsekvenserna av en eventuell utvidgning av det samiska förvaltningsområdet till några kommuner i det sydsamiska området utreds för närvarande förutsättningslöst av Länsstyrelsen i Norrbottens län. Enligt utskottets mening bör resultatet av detta arbete inte föregripas. Motion K277 yrkande 1 (fp) avstyrks.

Att det finskspråkiga förvaltningsområdet skall omfatta även bl.a. Stockholms- eller Mälardalsregionen har föreslagits i flera motioner. Den gemensamma finsk-svenska arbetsgruppen för minoritets- och minoritetsspråkfrågor har i sin rapport den 16 september 2002 med hänvisning till att största delen av sverigefinnarna lever utanför förvaltningsområdet, bl.a. i Mälardalen, funnit att det finns skäl att överväga förutsättningarna för och konsekvenserna av att utvidga lagstiftningen om rätt att använda finska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar till vissa områden utanför det nuvarande förvaltnings-

området. Utskottet är inte berett att föregripa de överväganden som pågår i Regeringskansliet med anledning av rapporten. Motionerna K277 yrkande 2 (fp), K294 i denna del (kd), K324 (s) och K391 (v, kd) avstyrks.

Av budgetpropositionen för 2003 framgår att en rad åtgärder har vidtagits och att det pågår arbete i skilda hänseenden för att stärka de nationella minoriteterna och stödja minoritetsspråken. Det gäller utbildningsfrågor, kulturverksamhet, massmedier, arkivfrågor och äldreomsorg. Det saknas mot denna bakgrund anledning att göra ett tillkännagivande till regeringen om ett fortsatt reformarbete för att stärka minoritetsspråkens ställning i hela landet. Motion K294 i denna del (kd) avstyrks.

Utskottet avstyrker också motion K277 yrkande 3 (fp) om att sverigefinländare oavsett modersmål skall få status som nationell minoritet i Sverige. Som utskottet framhöll i samband med beslutet om att godkänna ratificering av minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen tillhör den i första hand svensktalande gruppen inte dem som bör anses omfattade av åtagandena enligt ramkonventionen. Därav följer dock inte att den finlandssvenska minoritetsgruppen i Sverige inte skulle kunna få del av åtgärder för sverigefinnarna.

När det gäller äldreomsorg för den finsktalande minoritetsgruppen utanför förvaltningsområdet vill utskottet hänvisa till att Socialstyrelsen funnit att en anpassad äldreomsorg kan införas utan större kostnader, att den gemensamma finsk-svenska arbetsgruppen ansett att resultatet av Socialstyrelsens kartläggning bör följas upp och spridas till kommunerna samt att frågan om vilka åtgärder som bör vidtas övervägs inom Regeringskansliet. Enligt utskottets mening behövs inte ett tillkännagivande till regeringen i frågan. Motion K420 (s) avstyrks.

Frågan om ratificering av ILO-konvention nr 169 har vid flera tidigare tillfällen behandlats av utskottet. Utskottet har avstyrkt motioner i frågan med hänvisning bl.a. till det arbete som pågår i Gränsdragningskommissionen. Utskottet vidhåller denna bedömning. Motion K394 (mp) avstyrks.

Teckenspråket

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande att en aviserad översyn bör avvaktas ett motionsyrkande om att teckenspråket skall bli ett nationellt minoritetsspråk.

Motionen

Sofia Larsen och Birgitta Sellén (båda c) begär i motion K220 att teckenspråket skall bli ett nationellt minoritetsspråk. Motionärernas uppfattning är att teckenspråket skall erkännas och likställas med minoritetsspråken så att döva får laglig rätt till teckenspråket. Vidare framhålls att teckenspråket bör få

samma resurser för sin utveckling och spridning som minoritetsspråken. Motionärerna begär ett tillkännagivande till regeringen om detta.

Bakgrund

Teckenspråket har använts i Sverige sedan 1875 och är en viktig del av de dövas kultur. Teckenspråket är modersmål för ca 10 000 personer i Sverige som är döva från födsel eller tidig barndom. Teckenspråkets status som eget språk fastslogs i början av 1980-talet genom att det i läroplanen för specialskolan fastställdes att teckenspråk är förstaspråk för döva.

Minoritetsspråkskommittén gjorde bedömningen att teckenspråket inte skulle omfattas av svensk ratificering av minoritetsspråkskonventionen. Främjande av teckenspråket kunde enligt kommittén inte rymmas inom konventionens övergripande syfte att stödja historiska språk i Europa utifrån språkets kulturella funktion (SOU 1997:192). Regeringen och riksdagen gjorde inte någon annan bedömning än kommittén (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6). Kommittén för det svenska språket (Ku 2000:03) har i sitt betänkande Mål i mun (SOU 2002:27) föreslagit att teckenspråkets ställning skall klarläggas och att åtgärder skall vidtas för att stärka och utveckla teckenspråket. Det finns enligt kommittén flera faktorer som talar för att teckenspråket borde betraktas som ett nationellt minoritetsspråk. Kommittén anser att det skall ingå i uppgifterna för den utredning regeringen avser att tillsätta att utreda och klarlägga teckenspråkets ställning samt att lämna förslag med syfte att stärka dess ställning. Kommittén föreslår att insatser skall vidtas för att stärka och utveckla teckenspråket och tillgodose de dövas och hörselskadades rättigheter. Även frågor om bl.a. teckenspråksforskning och utbildning av teckenspråkslärare bör behandlas i samband med utredningen om teckenspråkets ställning.

Europaparlamentet antog den 18 november 1998 en resolution om teckenspråk. Parlamentet uppmanade bl.a. kommissionen att lägga fram ett förslag för rådet om offentligt erkännande av teckenspråk som döva använder i varje medlemsstat, att säkerställa att alla EU-program är tillgängliga för döva och att behovet av teckentolkning erkänns.

Europarådets parlamentariska församling antog i januari 2001 en rekommendation (1492/2001) vari ministerkommittén rekommenderades att ge de olika teckenspråk som används i Europa ett skydd liknande det som ges genom minoritetsspråkskonventionen, möjligen genom att anta rekommendationer till medlemsstaterna. I sitt svar till den parlamentariska församlingen hänvisade ministerkommittén till vad Kommittén för rehabilitering och integration (CD-P-RR) anfört. Kommittén rekommenderade att Europarådet förbereder ett dokument för att skydda teckenspråk och användarnas rättigheter och särskilt för att främja individens rätt att allmänt använda teckenspråk och underlätta denna användning genom samordning av de åtgärder som bedöms lämpligast med hänsyn till de olika medel som finns i medlemsstaterna.

EU och Europarådet anordnade år 1991 det europeiska året för språk 2001. Syftet var att öka den språkliga mångfalden i Europa, främja flerspråkigheten och uppmuntra till ett livslångt lärande. Teckenspråk omfattades av verksamheten.

Tidigare behandling

Våren 2001 behandlade utskottet en rad motioner i frågor kring nationella minoriteter (bet. 2000/01:KU14). Utskottet tillstyrkte därvid motionsyrkanden (s) om teckenspråkets ställning (s. 17). Utskottet ansåg inte att teckenspråk skulle erkännas som minoritetsspråk. Enligt utskottet hade utvecklingen under senare år, bl.a. arbetet inom ramen för Europarådets verksamhet, understrukt vikten av att teckenspråket har en stark ställning. Utskottet ansåg att det var angeläget att dövas och hörselskadades rättigheter när det gäller teckenspråk och teckenspråksinformation säkerställs. Enligt utskottets mening behövdes i detta syfte en översyn av rätten och möjligheterna att använda teckenspråket, liksom dövas och hörselskadades tillgång till samhällets utbud av kultur och litteratur. Riksdagen gav regeringen detta till känna som sin mening (rskr. 2000/01:147). Våren 2002 behandlade utskottet ett motionsyrkande liknande den nu aktuella motionen och av samma motionärer (bet. 2001/02:KU15 s. 59). Utskottet hänvisade till att riksdagen som sin mening gett regeringen till känna att det behövs en översyn av rätten och möjligheterna att använda teckenspråket m.m. och till att ett arbete med att föranstalta om en sådan översyn pågick i Regeringskansliet. Enligt utskottets mening borde resultatet av detta arbete avvaktas. Motionen avstyrktes. – Enligt uppgift från Regeringskansliet har visst utredningsarbete inför utformningen av kommittédirektiv genomförts under hösten 2002 och under våren 2003 fortsätter arbetet med kommittédirektiven.

Utskottets ställningstagande

Enligt uppgift från Regeringskansliet pågår ett arbete med att utforma direktiv till en utredning som i enlighet med riksdagens tillkännagivande till regeringen skall se över frågor kring teckenspråkets ställning. Enligt utskottets mening bör resultatet av utredningsarbetet avvaktas. Motion K220 (c) avstyrks.

Svenskt medborgarskap

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om att svenskt medborgarskap som getts på felaktig grund skall kunna återkallas.

Jämför reservation 16 (m).

Motionen

Krister Örnfjäder (s) begär i motion K408 en lagändring för att medborgarskap som givits på felaktig grund skall kunna återkallas. Motionären hänvisar

till att 28 personer i en mutaffär vid Migrationsverket tros ha köpt svenskt medborgarskap.

Bakgrund

Enligt 2 kap. 7 § regeringsformen får ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst blir medborgare i annan stat.

1997 års medborgarskapskommitté behandlade i sitt betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34) medborgarskapets rättsliga betydelse. Kommittén berörde därvid behovet av att undvika statslöshet. Undvikande av statslöshet är enligt kommittén en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att en statslös person som regel kan bli naturaliserad efter fyra års hemvist i Sverige i stället för efter fem år, som är det normala. Principen om undvikande av statslöshet är inskriven i flera av de konventioner som Sverige har åtagit sig att följa.

Tidigare behandling

Frågan om återkallelse av medborgarskap behandlades av riksdagen under 1998/99 års riksmöte (prop. 1997/98:178, bet. 1998/99:SfU3), då riksdagen beslöt att öppna möjlighet att göra undantag från kravet på styrkt identitet i ärenden om svenskt medborgarskap. I propositionen lämnades en redogörelse för såväl folkrättslig bakgrund som vissa tidigare överväganden i frågan om återkallelse. En hänvisning gjordes till förarbetena till den då gällande medborgarskapslagen (prop. 1950:217). Bland annat återgavs Lagrådets konstaterande att expatriering var ett i svensk rätt dittills okänt institut och Lagrådets påpekande att det, om den då i lagrådsremissen föreslagna möjligheten till expatriering infördes, med fog kunde göras gällande att naturaliserade medborgares rättigheter och förmåner inte var desamma som andra medborgares.

2 kap. 7 § regeringsformen har haft sin nuvarande lydelse sedan 1979, då skyddet för svenskt medborgarskap förstärktes (prop. 1978/79:195, bet. KU 1978/79:39, rskr. 1978/79:359, bet. KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2). Föredragande statsrådet framhöll som angeläget att skyddet mot förlust av medborgarskapet i regeringsformen så långt möjligt skulle komma att gälla även sådana medborgare som utan eget initiativ eller egen önskan innehade medborgarskap också i annan stat. De kategorier av personer som därvid främst stod i blickpunkten var personer som hade kommit till Sverige som flyktingar eller av annan orsak och som därefter hade blivit svenska medborgare utan att befrias från sitt tidigare medborgarskap i annan stat. Man kunde inte utesluta möjligheten att vårt land i ett skärpt utrikespolitiskt läge kunde utsättas för påtryckningar i syfte att tvinga fram sådana lagändringar att de berörda personerna skulle berövas sitt svenska medborgarskap. Också i fråga om ett par andra kategorier med dubbelt medborgarskap – bl.a. svenska kvinnor som var eller hade varit gifta med medborgare i sådana stater där hustrun automatiskt

fick mannens medborgarskap – framstod det enligt föredragande statsrådet som angeläget med ett starkare skydd för det svenska medborgarskapet än den tidigare grundlagsregeln gav.

I lagstiftningsärendet år 1998 gjorde regeringen bedömningen att ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av felaktiga identitetsuppgifter inte heller i fortsättningen borde kunna återkallas. Regeringen hänvisade till att strävan i svensk politik under de senaste årtiondena hade varit att så långt möjligt utjämna skillnaderna i rättsligt avseende mellan svenska medborgare och den övriga befolkningen och att införande av en möjlighet att återkalla ett beslut om svenskt medborgarskap skulle innebära en grundläggande förändring av den svenska medborgarskapsrätten, vilket bl.a. skulle kräva en grundlagsändring. Mot denna bakgrund krävde enligt regeringens bedömning en sådan förändring mycket starka skäl. Regeringen erinrade om att frågan varit föremål för regeringens prövning i flera tidigare lagstiftningsärenden och att skälen mot att införa en sådan ordning därvid befunnits vara så starka att något förslag aldrig hade förelagts riksdagen.

Samtidigt som det kunde förefalla stötande att det saknades möjligheter att ingripa och återkalla medborgarskapet för en person som naturaliserats i falsk identitet, särskilt när det skett för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning, fanns det enligt regeringen starka skäl som talade mot en sådan ordning både från en principiell ståndpunkt och ur en mer praktisk synvinkel. En återkallelsemöjlighet skulle bl.a. innebära att det skulle komma att finnas två slag av svenskt medborgarskap – ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

Till detta kom enligt regeringen att en person som berövats det svenska medborgarskapet i de flesta fall skulle bli statslös, något som hängde samman med huvudprincipen i den svenska medborgarskapslagstiftningen att den som naturaliserades samtidigt måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap om det inte förlorades automatiskt. En avsikt bakom återkallelse av ett medborgarskap var att kunna avlägsna vederbörande från landet, men det torde inte vara möjligt beträffande den som blivit statslös. Även i andra fall bedömdes verkställighetshinder kunna uppkomma. En återkallelse av svenskt medborgarskap skulle vidare kunna leda till familjerättsliga komplikationer.

Vid en samlad bedömning ansåg regeringen att skälen för en återkallelsemöjlighet, ställda mot de starka invändningar som kunde resas däremot, inte motiverade att en sådan möjlighet infördes i svensk rätt.

Socialförsäkringsutskottet, som behandlade frågan med anledning av en motion, delade regeringens bedömning att en möjlighet att återkalla beslut om naturalisation inte borde införas.

Frågan om återkallelse av ett beslut om naturalisation som har meddelats på grundval av felaktiga uppgifter berördes även i proposition 1999/2000: 147 Lag om svenskt medborgarskap, vari föreslogs en ny lag som bl.a. fullt ut ger möjlighet att inneha dubbelt medborgarskap. Förslaget tillstyrktes av socialförsäkringsutskottet (bet. 2000/01:SfU8). Konstitutionsutskottet framhöll i

yttrande till socialförsäkringsutskottet i fråga om den motionsvis väckta frågan om möjligheten att beröva en svensk medborgare som är eller har varit bosatt här det svenska medborgarskapet att detta skulle kräva en grundlagsändring (yttr. 2000/01:KU4y). Det innebar enligt utskottet att det bör krävas mycket starka skäl för en ändring och i princip också att en ändring inte bör beslutas utan stor politisk enighet. Förslaget i motionen skulle innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. Efter en sådan ändring skulle det komma att finnas två slag av svenskt medborgarskap: ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett återkalleligt för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. Utskottet ansåg inte att en ändring i regeringsformen på denna punkt var motiverad. I en reservation (m) anfördes att regeringsformens regler om undantag från förbudet att beröva svenska medborgare medborgarskapet borde kompletteras. Möjligheten borde utredas att genom lag göra ytterligare undantag för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. Det var enligt reservationen stötande för den allmänna rättskänslan att t.ex. en terrorist eller grov narkotikabrottsling, eller en annan person som begått grova brott och som ljugit eller bluffat sig till ett svenskt medborgarskap inte kan fråntas detta.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka att risken för att personer blir statslösa om de berövas sitt svenska medborgarskap strider mot den viktiga utgångspunkten för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet att statslöshet bör undvikas.

Utskottet anser liksom vid tidigare bedömning att det bör krävas mycket starka skäl för en ändring av regeringsformens förbud mot att beröva den som är eller varit bosatt i riket svenskt medborgarskap och att en ändring inte bör beslutas utan stor politisk enighet. Utskottet är fortfarande inte berett att tillstyrka en sådan ingripande förändring som föreslås i motionen och som skulle innebära att det skulle komma att finnas två slags svenskt medborgarskap. Motion K408 (s) avstyrks.

Äganderätten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker fyra motionsyrkanden om en förstärkning av äganderätten med hänvisning till tidigare ställningstaganden. Jämför reservation 17 (m, fp, kd och c).

Motionerna

Bo Lundgren m.fl. (m) begär i motion K379 (yrkande 12) ett förslag om ändring av regeringsformens skydd för äganderätten så att detta står i samklang med Europakonventionen. Med egendom enligt Europakonventionen

avses inte bara äganderätt till fast och lös egendom utan även rättigheter som fordringar och immateriella rättigheter. Något motsvarande skydd för egendom bestående av fordringar och immateriella tillgångar finns inte i regeringsformen. Det är enligt motionen angeläget att regeringsformen innehåller en regel som står i full samklang med Europakonventionen, som slår fast att den enskilda äganderättens princip är okränkbar och att inskränkningar i äganderätten endast får ske i klart angivna fall och då med full ersättning till den enskilde. I sammanhanget måste också hänsyn tas till att samhällsutvecklingen i stort, inte minst genom IT-utvecklingen, bl.a. lett till att en ökande andel av samhällets totala förmögenhetsmassa i dag består av immateriella tillgångar i form av utbildning, dataprogram och databaser, musik, varumärken, närings- och patenträtter m.m. Mot bakgrund av detta framstår det som angeläget att grundlagsskyddet för den enskilda äganderätten anpassas till samhällsutvecklingen och att skyddet utökas så att det uttryckligen omfattar även annan egendom än mark och byggnader.

I motion K216 av Kenneth Johansson och Eskil Erlandsson (båda c) begärs att regeringen skall tillsätta en kommission med uppgift att belysa den privata äganderättens betydelse för ekonomisk utveckling (yrkande 1). Vidare begärs ett förslag från regeringen om stärkt skydd av äganderätten i både grundlagen och den vanliga lagstiftningen (yrkande 2). Motionärerna anser att den privata äganderättens betydelse inte kan underskattas. Äganderätten är av grundläggande betydelse för hela samhällssystemet och en av grundstenarna i den svenska rättsordningen. Enligt motionärerna kännetecknas vår författningstradition i flera avseenden av bristande respekt för grundlagen. En författning som inte ger ett starkt och stabilt skydd för den privata äganderätten riskerar enligt motionen att få en kraftigt dämpande effekt på företagande och ekonomisk tillväxt.

Åsa Torstensson och Eskil Erlandsson (båda c) begär i motion K323 ett tillkännagivande till regeringen om en stärkt äganderätt med tydliga ersättningsregler vid inskränkning i nyttjanderätten. Inte minst införandet av miljöbalken har enligt motionen bidragit till att problematisera äganderätten. Medan t.ex. jordägare har upplevt att ägande- och nyttjanderätten inskränkts utan rätt till ersättning har naturvårdsintressen menat att äganderätten inte får gå framför viktiga intressen. Det finns, enligt motionärerna, en fara i att ensidigt hävda de gemensamma intressena framför den enskildes äganderätt. Inte minst riskerar det att leda till en ökad misstro mot rättsstaten och till att människor i allt mindre utsträckning känner det personliga ansvaret för sin egendom och för den egna miljöpåverkan. De möjligheter som finns inte bara till att exproprieras egendom utan också till att inskränka nyttjanderätten, måste därför vara förenade med tydliga ersättningsregler. Sådana inskränkningar som inte drabbar generellt utan inom ett bestämt geografiskt område eller enskilda individer skall som huvudregel medföra rätt till ersättning.

Gällande regler

Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad 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 skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådant ersättning skall 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 skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I första tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs i artikel 1 att varje fysisk eller juridisk person skall 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 § regeringsformen 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 skall finnas lagbestämmelser om författares, konstnärers och fotografers verk, men den säger ingenting om vad dessa skall 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 § regeringsformen (se prop. 1975/76:209 s. 155).

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

När riksdagen år 1994 behandlade regeringens förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § regeringsformen avstyrkte konstitutionsutskottet motioner om längre gående grundlagsskydd än vad regeringen hade föreslagit (bet. 1993/94:KU24 s. 28 f.). Utskottet ansåg det därvid inte 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 rådighetsinskränkningar i sig inte innebar att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till vad som redan gällde.

Frågan om innebörden av 2 kap. 18 § regeringsformen 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 enligt 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 regeringsformen hade varit föremål för omfattande debatt och att Lagrådet förordat 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.

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 att det vid flera tillfällen avstyrkt motioner om en utvidgning till full ersättning. Utskottet framhöll att när det i betänkande 1997/98:KU30 förordades att ordalydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen 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 ändring 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 § regeringsformen. Mot bakgrund av utredningens slutsats när det gäller regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd lade inte regeringen fram förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 regeringsformen.

Frågan om Europakonventionens ställning i lagstiftningen efter inkorporeringen behandlades av utskottet i samband med behandlingen av proposition 1993/94:117 med förslag till inkorporering av Europakonventionen i svensk lagstiftning. Utskottet delade regeringens bedömning att i det säkerligen fåtal fall då en svensk lagregel kan anses strida mot konventionen, fick det bl.a. bli en uppgift för domstolarna och förvaltningsmyndigheterna att avgöra hur konflikterna skall lösas (bet. 1993/94:KU24 s. 20).

Motioner om äganderätten, bl.a. motioner (m respektive c) liknande K379 respektive K216 och K323 behandlades senast våren 2002 i betänkande 2001/02:KU15 (s. 88 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare bedömningar när det gäller ett förstärkt grundlagsskydd för äganderätten och avstyrkte motionerna. Utskottet ansåg mot bakgrund av tidigare bedömningar inte heller att det behövdes ett tillkännagivande till regeringen om stärkande av äganderätten med tydliga ersättningsregler vid inskränkning av nyttjanderätten eller om en kommission för att belysa den privata äganderättens betydelse och avstyrkte därför motioner om detta. En reservation (m, kd, fp, och c) avgavs.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare bedömningar. Motionerna K379 yrkande 12 (m), K216 yrkandena 1 och 2 (c) samt K323 avstyrks.

Internationella kvinnodagen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande ett motionsyrkande om att den 8 mars skall bli helgdag.

Jämför reservation 18 (v), särskilt yttrande 6 (mp).

Motionen

I motion K272 av Mats Einarsson m.fl. (v) begärs att den 8 mars skall bli helgdag. År 1980 proklamerade FN den 8 mars som internationell kvinnodag. Motionärerna hänvisar till att 15 länder redan beslutat att göra den 8 mars till helgdag och anser att Sverige bör vara ytterligare ett land bland dessa. Ett beslut om att den 8 mars skall vara helgdag skulle dessutom vara en viktig markering av att Sverige som land strävar efter jämställdhet. Regeringen bör, enligt motionärerna, utreda kostnaderna och bedöma om de bör anses inrymmas i det totala samhällsekonomiska utrymmet eller om det bör ske en växling mot annan helgdag, innan frågan slutligt avgörs.

Bakgrund

Enligt 1 § lagen (1989:253) om allmänna helgdagar avses med allmän helgdag söndagar, däribland påskdagen och pingstdagen, samt nyårsdagen, trettondedag jul, första maj, juldagen och annandag jul, även när de inte infaller på en söndag, vidare långfredagen, annandag påsk, Kristi himmelfärdsdag, annandag pingst, midsommardagen och alla helgons dag.

I förarbetena (prop. 1988/89:114 s. 5) konstateras att flera funktioner är knutna till helgdagsbegreppet genom föreskrifter i olika författningar. Det gäller framför allt föreskrifter som reglerar när åtgärder skall vidtas och hur tiden skall beräknas när en förfalldag e.d. infaller på en söndag eller annan allmän helgdag. Som exempel nämns vidare att enligt 9 § semesterlagen (1977:480) gäller bl.a. att helgdagar normalt inte räknas som semesterdagar. Vidare framhålls i propositionen att vad som är allmän helgdag är av stor rättslig och samhällsekonomisk betydelse.

Frågan om nationaldagen som allmän helgdag har behandlats av utskottet vid flera tillfällen. Vid riksmötet 1991/92 (bet. 1991/92:KU9) ansåg utskottet, som var medvetet om att införande av ytterligare en helgdag bl.a. hade ekonomiska aspekter, att frågan på lämpligt sätt borde bli föremål för utredning.

Regeringen tillsatte i september 1993 en utredning med syfte att utreda förutsättningarna för att göra nationaldagen den 6 juni till helgdag. Enligt direktiven (dir. 1993:104) var det av vikt att utredningen särskilt studerade de ekonomiska konsekvenserna som inrättandet av en ny helgdag skulle få, såväl för den offentliga sektorn som för näringslivet och övriga delar av samhället. I utredarens uppdrag låg också att undersöka konsekvenserna, ekonomiska och andra, av att inrätta nationaldagen som helgdag på bekostnad av någon nu existerande allmän helgdag.

Utredaren föreslog i sitt betänkande (SOU 1994:58) att nationaldagen den 6 juni blir allmän helgdag samtidigt som annandag pingst upphör att vara helgdag. Utredaren hade kommit fram till denna slutsats bl.a. genom att studera de ekonomiska konsekvenserna av ytterligare en helgdag. Sammanfattningsvis angav utredaren att om man införde nationaldagen som en helgdag, utan att ändra något annat, skulle det medföra ett årligt inkomstbortfall inom tillverkningsindustrin på omkring 0,3 % i genomsnitt. Bruttonationalprodukten skulle minska med mellan 0,2 och 0,3 %, dvs. mellan 3 och 4 miljarder kronor baserat på 1992 års produktion. Utredaren anförde att det inte kunde anses rimligt att i dagens ekonomiska läge införa ytterligare en helgdag. Om nationaldagen skulle bli helgdag borde en befintlig helgdag tas bort eller flyttas. I budgetpropositionen 1994/95:100 (bil. 3 s. 14) angav regeringen att tanken att göra nationaldagen till helgdag inte borde fullföljas.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen härefter avslagit motioner om nationaldagen som helgdag (bet. 1995/96:KU11, 1997/98:KU9, 1999/2000:KU18 och 2000/01:KU15). I betänkandet 1999/2000:KU18 avstyrkte utskottet en motion om att göra den internationella kvinnodagen till allmän helgdag.

Frågan om införande av nya helgdagar behandlades senast i betänkande 2001/02:KU9 s. 5 f. Utskottet ansåg att nationaldagen den 6 juni bör bli all-

män helgdag. Utskottet var medvetet om att detta kan få ekonomiska konsekvenser för samhället. Om den 6 juni blir allmän helgdag på bekostnad av någon nu existerande helgdag blir de ekonomiska effekterna beroende av vilken existerande allmän helgdag som skall komma i fråga. Utskottet ansåg att det fick ankomma på regeringen att utarbeta ett förslag som innebär att nationaldagen den 6 juni skall bli allmän helgdag. Riksdagen gav regeringen detta till känna (rskr. 139). När det gällde frågan om kvinnodagen den 8 mars hänvisade utskottet till sin tidigare bedömning att motioner med yrkanden om att göra den internationella kvinnodagen till allmän helgdag skulle avstyrkas. Två motioner (v respektive mp) i frågan avstyrktes.

Enligt uppgift från Regeringskansliet förbereds för närvarande utformningen av direktiv till en utredning om nationaldagen som helgdag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande. Motion K272 (v) avstyrks.

Upprättelse för personer som placerades i interneringsläger

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker bl.a. med hänvisning till tidigare ställningstagande en motion om upprättelse för personer som under andra världskriget placerades i interneringsläger.

Jämför reservation 19 (v, mp).

Motionen

Karin Svensson Smith m.fl. (v) begär i motion K339 ett tillkännagivande till regeringen om upprättelse för dem som under andra världskriget placerades i interneringsläger, s.k. arbetskompanier (yrkande 1). Ett tillkännagivande begärs också om behovet om ett fullt klarläggande kring interneringslägren under andra världskriget, vilket motivet var för deras upprättande, på vems initiativ de tillkom samt om de kriterier som avgjorde vem som placerades där (yrkande 2). För att en granskning skall komma till stånd är det enligt motionen nödvändigt att regeringen helt häver sekretessen i sammanhanget. Kommenteringen av värnpliktiga till arbetskompanier skedde i många fall efter bristfälliga utredningar. Dessa utredningar fick Karl Molin aldrig se när han skulle granska källorna i sitt avhandlingsarbete om de svenska arbetskompanierna.

Tidigare behandling

En motion om åtgärder för upprättelse av personer som internerades i arbetsläger under andra världskriget avstyrktes av utskottet hösten 1987 (bet. 1987/88:10 s. 11). Utskottet framhöll att det under andra världskriget förekom

att vissa medborgare inkallades till värnpliktstjänstgöring i särskilda arbetskompanier. Enligt vad som redovisades av försvarsminister Per Edvin Sköld i ett interpellations svar i december 1941 inrättades efter mobiliseringen inom ramen för krigsorganisationen ett antal arbetskompanier avsedda för bl.a. vägarbeten. Till sådana kompanier inkallades sådana personer ”vilka med skäl kunnat misstänkas för att bland trupperna driva en agitation till försvagande av försvarsviljan”. Enligt de principer som försvarsministern redovisade skulle främst sådana värnpliktiga som hade en ledande ställning inom ytterlighetspartierna och som kunde befaras bedriva disciplinupplösande verksamhet inkallas till arbetskompanierna.

Utskottet ansåg att man vid bedömningen av vad som föreslogs i motionen måste beakta det allvarliga läge vårt neutrala land befann sig i under andra världskriget och de speciella förhållanden och säkerhetskrav som då gällde. Enligt utskottet var det efter den långa tid som förflutit inte meningsfullt att vidta åtgärder i syfte att utreda de påtalade förhållandena. En reservation (vpk) avgavs.

De frågor som tas upp i motionen diskuterades våren 2000 i en interpellationsdebatt (prot. 1999/2000:91). Vice statsminister Lena Hjelm-Wallén hänvisade till att regeringen vid flera tillfällen besvarat frågor om att ge upprättelse av eller utröna sakförhållandena kring dem som under andra världskriget inkallades till värnpliktstjänstgöring i särskilda arbetskompanier. I samtliga frågesvar hade hänvisats till regeringens beslut av den 30 maj 1985 att avslå en framställning om en särskild utredning om omständigheterna kring arbetskompanierna. I motiveringen till sitt beslut framförde regeringen följande:

Besluten att inrätta särskilda enheter för värnpliktiga som bedömdes kunna skapa oro genom till exempel agitatorisk verksamhet vid de reguljära förbanden hade sin bakgrund i då rådande uppfattningar om vad som utgjorde hot mot landet. Strävandena att hålla Sverige utanför kriget sattes före individens rättssäkerhet på grunder som inte skulle anses godtagbara i dagens samhälle. Den tillgängliga dokumentationen visar också att kommenderingen av värnpliktiga till arbetskompanierna i alltför många fall skedde efter bristfälliga utredningar. Det är emellertid inte meningsfullt att nu granska förhållandena under början av 1940-talet i syfte att få underlag för uttalanden om lämpligheten av vissa åtgärder. Detta gäller särskilt som det måste vara praktiskt omöjligt att efter så lång tid pröva om uttagningen av värnpliktiga till arbetskompanierna i det enskilda fallet haft fog för sig utifrån vad som kunde anses rimligt vid den tidpunkten.

Lena Hjelm-Wallén delade den bedömning som regeringen och riksdagen tidigare gjort och framhöll att regeringens tidigare hållning i frågan inte inneburit att det saknas kunskaper om omständigheterna kring arbetslägren. Regeringen gav redan år 1975 historikern Karl Molin tillgång till allt väsentligt hemligt material om arbetskompanierna för vetenskaplig forskning. Karl Molin redovisade sina forskningsresultat i boken Hemmakriget. Molin lämnar i boken en uttömmande redogörelse för bakgrunden till arbetskompaniernas tillkomst, rekryteringsprinciperna, tjänstgöringen vid kompanierna, den allmänna debatten om dessa, statsmakternas åtgärder m.m.

Att frågan så grundligt har blivit belyst var enligt statsrådets uppfattning ytterligare ett skäl till varför regeringen eller riksdagen inte nu bör ta initiativ till en särskild statlig utredning. Hon framhöll också att de handlingar om arbetskompanierna som Karl Molin fick tillgång till inte längre är belagda med sekretess.

Statsrådet betonade att handläggningen kring arbetskompanierna visade stora brister. När man säger det är det enligt henne också en sorts erkännande. Det uttalades redan år 1985. Med reservation för de brister som fanns och hur utredningarna var måste man också komma ihåg i vilken situation landet befann sig. Det pågick krig runtomkring och landet var i en krigssituation. De som då var verksamma kände sig naturligtvis potentiellt hotade. Att då värna landets inre säkerhet var viktigt. Många av dem som placerades i dessa läger var medlemmar i Vänsterpartiets föregångare Sveriges kommunistiska parti, SKP. Det var ett parti som hade mycket nära kontakt med Sovjetunionens kommunistiska parti. Statsrådet hänvisade bl.a. till ett uttalande från Ny Dag, SKP:s tidning, där man i december 1939 i fråga om de sovjetiska truppernas försök att invadera Finland, angav att sovjettrupperna representerade en fri finsk folkrepublik omfattande de finländska och karelska folken, genom ett i verklig mening demokratiskt styrelseskick. Det var därför enligt statsrådet inte helt underligt att svenska myndigheter ifrågasatte lojaliteten hos en hel del av de personer som var engagerade i det parti som är föregångaren till dagens vänsterparti.

Frågan om ökad öppenhet i Säkerhetspolisens arkiv har nyligen behandlats av utskottet med anledning av regeringens proposition 2001/02:191, vari föreslogs ändringar i sekretesslagen (1980:100) för att öka offentligheten för uppgifter hos Säkerhetspolisen (bet. 2002/03:KU13). Det gäller dels uppgifter som har förts in i allmänna handlingar före år 1949, dels uppgifter om huruvida personer har registrerats eller inte hos Säkerhetspolisen enligt vissa numera upphävda författningar. Förslaget innebar att sekretessen föll bort för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga brott mot rikets säkerhet eller terrorism, om uppgiften har införts i en allmän handling före 1949. Utskottet tillstyrkte förslaget.

I en motion (v), som väcktes med anledning av propositionen, föreslogs att riksdagen skulle begära att regeringen lägger fram förslag till ändring i sekretesslagen som gör det möjligt att utan föregående sekretessprövning få tillgång till handlingar hos t.ex. Försvarmakten och Utrikesdepartementet som hänför sig till tiden före år 1949. Motionärerna ansåg att det – om man menar allvar med ambitionen att öka kunskaper om andra världskriget – inte är tillräckligt att endast Säkerhetspolisens handlingar blir offentliga, utan att även andra arkivs innehåll behöver kunna komma till allmänhetens kännedom.

Utskottet noterade att sekretesstiden för uppgifter som är belagda endast med s.k. utrikessekretess och som härrör från andra världskriget har gått ut

och att detsamma enligt huvudregeln gäller även för s.k. försvarssekretess från samma tid. För uppgifter av underrättelsekaraktär ville utskottet erinra om den utredning om ökad offentlighet för uppgifter hos Försvarsmakten som regeringen aviserat. Om denna utredning kommer fram till att samma ökade offentlighet kan införas för uppgifter hos Försvarsmakten som nu föreslås för uppgifter hos Säkerhetspolisen, kommer det enligt utskottets uppfattning knappast att finnas behov av den ytterligare vidgade offentlighet som anges i motionen. Den bör därför anses vara i huvudsak tillgodosedd genom den aviserade utredningen. Utskottet avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att de skäl som tidigare anförts för att avstyrka ett motionsyrkande om upprättelse för personer som under andra världskriget placerades i interneringsläger fortfarande gör sig gällande. Man måste beakta det allvarliga läge vårt neutrala land befann sig i under andra världskriget och de speciella förhållanden och säkerhetskrav som då gällde. Efter den långa tid som förflutit framstår det inte heller som meningsfullt att från statens sida vidta åtgärder i syfte att utreda de påtalade förhållandena. Frågan om ett fullt klarläggande kring interneringslägren är närmast en uppgift för forskningen. I enlighet med vad utskottet redovisat i betänkande 2002/03:KU13 kan det finnas skäl att anta att sekretessregler inte kommer att lägga hinder i vägen för ett sådant klarläggande. Motion K339 yrkandena 1 och 2 (v) avstyrks.

Rättigheter för människoapor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om grundläggande rättighetsskydd för människoapor.

Motionen

Sven-Erik Sjöstrand och Kjell-Erik Karlsson (v) begär i motion K342 att människoapor skall ges vissa grundläggande rättigheter som hittills varit reserverade endast för människor. Dessa rättigheter borde vara rätten till liv, rätten att slippa tortyr och rätten att inte godtyckligt frihetsberövas.

Gällande regler

I djurskyddslagen (1988:534) finns grundläggande bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas. Djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Djur som används för vetenskapligt ändamål skall dock inte anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd (2 §). Djur skall ges tillräckligt med foder och vatten och tillräcklig tillsyn. Stall och andra förvaringsutrymmen för djur skall ge djuren tillräckligt utrymme och skydd samt

hållas rena (3 §). Djur får inte överansträngas. Inte heller får de agas eller drivas på med redskap som lätt kan såra eller på annat sätt skada djuret (5 §). Djur får inte hållas bundna på ett för djuren plågsamt sätt eller så att de inte kan få behövlig rörelsefrihet eller vila eller tillräckligt skydd mot väder och vind (6 §).

Tidigare behandling

Utrikesutskottet avstyrkte våren 2001 ett motionsyrkande om att Sverige skulle ta initiativ till en FN-konferens och FN-deklaration om djurens rättigheter. Utrikesutskottet menade att Sverige, internationellt och inom EU, verkar för djurens rätt till rimliga livsvillkor men ansåg inte att en speciell FN-konvention skulle komma att förändra situationen för djuren. Det arbete som redan bedrivs, främst inom EU, kan stärkas och utvecklas (bet. 2000/01:UU10).

Konstitutionsutskottet avstyrkte våren 2002 ett motionsyrkande (v) motsvarande det nu aktuella (bet. 2001/02:KU15 s. 95 f.). Utskottet delade motionärernas uppfattning om vikten av att djur – även människoapor – har rimliga livsvillkor. Djurskyddslagstiftningen ger också uttryck för ett sådant synsätt. Utskottet var dock inte berett att förorda att skyddet för djuren skall likställas med det skydd för de grundläggande fri- och rättigheter som tillerkänns människor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning. Motion K342 (v) avstyrks.

Partibidrag från fackligt anslutna personer

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion (fp, mp) som vänder sig mot att fackligt anslutna mot sin vilja skall behöva bidra till politiska partier och mot risken för tvånget att i sådana sammanhang redovisa sin politiska uppfattning. Utskottet vänder sig emot de långtgående statliga ingrepp i föreningars verksamhet som förslagen innebär. Jämför reservation 20 (m, fp, kd, c och mp).

Motionen

Carl B Hamilton m.fl. (fp, mp) begär i motion K384 en lag mot att fackligt anslutna mot sin vilja skall behöva bidra till politiska partier direkt eller indirekt (yrkande 1). Vidare begärs en lag som skyddar särskilt fackligt anslutnas rätt att inte behöva avslöja sin partisympati för att undgå att ge bidrag till politiskt parti (yrkande 2). I motionen begärs också tillkännagivanden till regeringen om fackligt anslutnas rätt att slippa ge partibidrag utan aktiv handling och om fackligt anslutnas rätt att inte behöva avslöja sin partisympati för

att undgå att genom sin fackliga organisation ge bidrag till politiskt parti (yrkandena 3 och 4).

Enligt motionen röstade 38–40 % av LO:s medlemmar på annat parti än Socialdemokraterna vid valet 2002. Det finns en växande minoritet LO-anslutna som tvingas finansiera ett parti på vilket man inte lägger sin röst i de allmänna valen. Särskilt anmärkningsvärt är det enligt motionärerna när fackets medlemmar inte själva vet eller får veta hur mycket penningstöd deras fack ger till politiska partier eller hur mycket arbetstid som facket gratis ställer till ett partis förfogande. En enskild kan enligt motionen i dag inte ens formellt tacka nej till att ge partibidrag om en majoritet på ett medlemsmöte beslutat tvångsuttaxera bidrag till ett parti.

Bakgrund

En särskild utredare fick i juni 2002 i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj finansierar den (dir. 2002:83). Uppdraget skall redovisas i september 2003.

Utredaren skall redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken. Det är av flera skäl viktigt att allmänheten kan få insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj (valkandidater) finansierar sina kampanjer. Sådan offentlighet kan öka det politiska systemets legitimitet och förebygga korruption. Informationen kan också utgöra ett underlag för väljarna vid val och främja en debatt om etik och bevakelsegrunder i politiken. Redan det förhållandet att partiernas verksamhet till stor del finansieras av det allmänna gör det rimligt att det finns insyn i partiernas intäkter. För bedömningen av partistödssystemets utformning och effekter kan det också ha betydelse att få reda på de övriga finansieringskällor partierna har. Mot bakgrund av de politiska partiernas stora betydelse i dagens samhälle är det rimligt att information om partiernas intäkter är offentlig, särskilt som andra viktiga maktcentrum inom såväl det allmänna som näringslivet är underkastade vissa offentlighetskrav.

I dag finns det ingen författningsreglering i Sverige som ger allmänheten insyn i partiernas och valkandidaters intäkter. Det är däremot tradition att riksdagspartierna genom ömsesidiga överenskommelser åstadkommer öppenhet för sina intäkter. Den senaste överenskommelsen angående redovisning av partiernas intäkter som träffats mellan riksdagspartierna är från april 2000. Rekommendationerna i överenskommelsen omfattar även information om hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer. Riksdagspartierna är således medvetna om vikten av insyn och har vidtagit vissa åtgärder. Men det finns enligt direktiven inga garantier för att nya partier eller fristående lokala partier tar sitt ansvar på samma sätt. Därför finns det vissa skäl som talar för att det, trots den samsyn som finns i dag hos riksdagspartierna, kan vara befogat med en författningsreglering som ger insyn. I ett internationellt

perspektiv kan man konstatera att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas intäkter. Sådan lagstiftning finns numera också i Finland, Danmark och Norge. Frågan om finansiering av politiska partier berörs vidare allt oftare i olika internationella sammanhang, för närvarande t.ex. vid förhandlingar i FN om en konvention mot korruption.

Utredningsuppdraget avser såväl rikstäckande som lokala – exempelvis kommunala – partier och kampanjer. Även frågan om insyn i lämnat indirekt stöd i form av exempelvis stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser omfattas av uppdraget. Utgångspunkten är att allmänhetens insyn i politiska partiers och valkandidaters intäkter skall öka. De lösningar som använts i riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter bör beaktas. Utredaren skall redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse har fungerat i praktiken samt vilka internationella erfarenheter som finns inom området. Utredaren skall vidare följa hur frågan om offentlighet för intäkter hanterats i samband med 2002 års val. Om utredaren finner det befogat skall lämpliga åtgärder föreslås. Dessa kan avse en utveckling av de frivilliga insatserna, men även åtgärder från det allmännas sida. Utredaren skall på lämpligt sätt informera riksdagspartierna om sitt arbete och även inhämta partiernas synpunkter på kommande förslag.

Statsrådet Pär Nuder har i november 2002 som svar på en interpellation från Carl B Hamilton anfört att han är övertygad om att det är till gagn för vår demokrati och välfärdsutveckling att löntagarnas organisationer engagerar sig i politiken. Av flera skäl är det enligt Pär Nuder viktigt att allmänheten kan få insyn både i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de valkandidater som bedriver personvalskampanjer finansierar dem. Väljarna skall kunna använda sådan information som underlag för sina ställningstaganden. Insyn och öppenhet är också ett sätt att stärka det politiska systemets legitimitet och förebygga korruption (prot. 2002/03:26).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill hänvisa till att frågan om allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet för närvarande är föremål för utredning. Även frågan om insyn i lämnat indirekt stöd, bl.a. från olika intresseorganisationer i samhället, i form av exempelvis stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser omfattas av uppdraget. Som regeringen framhållit är en sådan insyn viktig. Informationen kan utgöra ett underlag för väljarna vid val och främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken. Informationen kan också bidra till den interna fackliga debatten i frågan. Utskottet är däremot inte berett att ställa sig bakom de långtgående statliga ingrepp i föreningars verksamhet som motionen innebär. Motion K384 yrkandena 1–4 (fp, mp) avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (punkt 1)

av Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K379 yrkandena 7, 8 och 10 samt delvis motion 2002/03:K386.

Ställningstagande

Regeringsformens fri- och rättighetsskydd måste förstärkas. Vissa av de i regeringsformen garanterade fri- och rättigheterna åtnjuter inte ett tillräckligt skydd mot rättighetsbegränsande lagstiftning. Skyddet för äganderätten och näringsfriheten är t.ex. svagare än skyddet för de s.k. opinionsfriheterna. Sverige bör vara ett land där mänskliga fri- och rättigheter skyddas fullt ut. Därför bör grundlagens skydd mot rättighetsinskränkningar vara lika starkt, oavsett vilka fri- och rättigheter det gäller. Det skulle bl.a. innebära att de tre allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen blir tillämpliga även vid begränsningar av t.ex. äganderätten. En inskränkning i den enskildes äganderätt skulle då endast få göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare skulle det innebära att en begränsning aldrig får gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningar skulle inte heller få göras på grund av åskådning eller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Enligt vår mening bör vid riksdagens beslutsfattande ökad hänsyn tas till politiska minoriteteters legitima intressen. Minoritetsskyddet bör stärkas generellt vid beslut om lagstiftning som innebär inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna, vilket kan ske genom att reglerna om särskilt beslutsförfarande i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen blir tillämpliga. Det uppskovsförfarande som där föreskrivs skulle påtagligt förstärka minoritetsskyddet och dessutom ge mer tid för debatt, eftertanke och noggrant övervägande. En förstärkning av såväl minoritetsskyddet som fri- och rättighetsskyddet skulle inte bara utgöra ett viktigt steg i den allmänna strävan att stärka medborgarnas förtroende för det politiska systemet och den demokra-

tiska beslutsprocessen. Reformen skulle också tydliggöra att Sverige är en demokrati och en rättsstat som inte per automatik sätter statens intresse framför individens rätt.

Den nuvarande bristen på samstämmighet mellan Europakonventionens och regeringsformen skyddsnivåer skulle kunna upphävas genom att upphöja Europakonventionen till grundlag. Ett annat sätt kan vara att utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen till att omfatta även Europakonventionen. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen detta till känna.

2. En utredning om mänskliga fri- och rättigheter (punkt 2)

av Ingvar Svensson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K375.

Ställningstagande

Rättens legitimitet är inte bara knuten till sättet för beslutsfattande utan även till medborgarnas sociala medvetenhet, värdeskalor och värderingar. Den legitima rättsstaten måste visa respekt för de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Rättskipning och myndighetsutövning skall vara rimligt förutsebara med stöd av lagen och med hänsyn till etiska värden. En medborgare skall åtnjuta rättsskydd både mot enskilda och mot staten. Grundläggande kriterier för en fungerande rättsstat är mänskliga fri- och rättigheter, maktindelning, förvaltningens lagenlighet, rättsskydd genom oavhängiga domstolar och den statliga maktutövningens förutsebarhet. Rättsordningen måste därför präglas av rättslikhet, rättssäkerhet, rättstrygghet, rättstillgänglighet och öppenhet. Rättssäkerhet, likhet inför lagen, den avtalsrättsliga partsautonomi (parters självständighet) och avtalsfrihet skyddar individens behov av att tryggt kunna planera sitt liv. Rättsnormen skall ta sin utgångspunkt i det som är etiskt godtagbart. Den skall alltså förankras i den svenska och västerländska kulturtraditionen. Denna syn på rättsstaten anknyter mer till ett mera ”normalt” europeiskt betraktelsesätt.

Det är viktigt att successivt sortera ut rättspositivismen ur det rättsliga perspektivet i arbetet att förstärka de mänskliga fri- och rättigheterna. Det svenska skyddet för dessa fri- och rättigheter behöver vidgas och förstärkas. Exempel på områden som borde bearbetas ytterligare är t.ex. vidden av skyddet för den mänskliga integriteten, föräldrarätten, den negativa föreningsfriheten och äganderätten. Det behövs också ett tydligt diskrimineringskydd för människans integritet oberoende av religion, ålder, ras, hudfärg, kön, språk, sexuell identitet, genetiska särdrag, börd, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder, etnisk eller politisk tillhörighet. Detta skydd måste vara

effektivt inte enbart i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna utan rättsstaten måste också tillförsäkra ett sådant skydd mellan enskilda.

Regeringsformen tillförsäkrar med smärre undantag medborgarna fri- och rättigheter uppräknade i 2 kap. 1 § regeringsformen endast i förhållande till det allmänna. Medborgarna tillförsäkras däremot inte sådana generella fri- och rättigheter i förhållande till andra enskilda eller andra enskilda rättssubjekt (företag eller organisationer). I denna del kan det inte anses råda full parallellitet mellan regeringsformen och Europakonventionen. Denna konvention kan antas ålägga konventionsstaterna viss skyldighet att genom lagstiftning trygga vissa fri- och rättigheter även mellan enskilda. Enligt vår mening vore det värdefullt att utreda om även fri- och rättigheter mellan enskilda borde grundlagsfästas och inte som nu i huvudsak vara inriktade på förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Konstitutionsutskottets majoritet har i ett tidigare betänkande konstaterat att det inte är praktiskt möjligt att i en grundlag ta in en generell reglering av skyddet för mänskliga fri- och rättigheter såvitt avser förhållandet mellan enskilda. Det finns emellertid några bestämmelser i regeringsformen som visar att det är möjligt. Det är med andra ord mer en fråga om att vilja än att kunna. Denna typ av frågeställning anknyter till frågan om diskrimineringsförbud. Det är angeläget just att ett sådant skydd får bäring även mellan enskilda, inte bara mellan den enskilde och det allmänna. Regeringen bör tillsätta en utredning om ett vidgat skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna i enlighet med vad som anförs i reservationen.

3. Värdekommission (punkt 3)

av Ingvar Svensson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K361.

Ställningstagande

Inget samhälle kan bestå utan ett grundläggande etiskt minimum. Men om vi inte bryr oss om att utkristallisera och diskutera och förklara detta minimum är risken uppenbar att det faller i glömska och ersätts av ett moraliskt gungfly. Att föra en debatt om dessa idéer borde därför vara centralt i allt samhällsengagemang. De politiska partierna är naturligtvis inte de mest centrala signalgivarna när det gäller överförande av värden och värderingar. Familjen är givetvis den viktigaste. Skolan, medierna, vänner och kamrater kompletterar denna uppgift. Lagstiftaren deltar också – det torde vara påvisat att lagstiftning är normerande, åtminstone i viss utsträckning. Men även inom politikens domäner finns det behov av ett samtal, debatt, kring de grundläggande mänskliga värdena. Och självfallet är det oerhört centralt att de politiska

beslut som fattas av riksdag, landsting/regioner och kommuner är grundade på ett accepterat värdemönster.

Till det politiska ledarskapet hör också möjligheten att starta en diskussion och att försöka leda den in på meningsfulla områden. I andra sammanhang har regeringen och de politiska partierna varit angelägna om att bidra till att debatt skapas kring andra frågor. Maktutredningen och Demokratiutredningen var t.ex. så uppbyggda att ett av syftena med dem vara att stimulera debatten kring respektive frågeområde. EU 2004-kommittén och etikkommissionen för företagandet visar också att argumentet mot en värde- eller etikkommission för hela samhällslivet har undanröjts. För en svensk värdekommission går det utmärkt att använda sig av det grundläggande upplägg som den norska värdekommissionen har haft. Det finns t.ex. anledning att fokusera på följande frågeställningar: vilka de grundläggande värdena för ett gott samhälle är och vilka inspirationsgivarna för dessa är, liksom hur vi tillägnar oss etiken/värdena, familjens, skolans, rättssystemets, mediernas och övriga signalgivares betydelse som värde- och normöverförare, hur rättssystemet och rättstänkande byggs upp utifrån den gemensamma värdebasen, samhällsekonomins beroende av en fungerande etik i form av tillit och förtroende, ekonomins drivkrafter, familjens betydelse för ett gemenskapstänkande, värdebasens betydelse för uppbyggande av företags- och organisationskulturer, värdebasens utveckling och betydelse i ett informationssamhälle jämfört med jordbruks- och industrisamhällena och värdebasens utveckling och betydelse i ett samhälle som får allt större etnisk mångfald. Sverige bör i syfte att bredda och entusiasmera den etiska diskussionen med sikte på samhällets fundament och därmed de mänskliga fri- och rättigheterna tillsätta en värdekommission. Detta bör ges regeringen till känna.

4. Samvetsklausul (punkt 5 – villkorad)

av Ingvar Svensson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser, såvida riksdagen inte beslutar i enlighet med reservation 2, att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2002/03:Ub495 yrkande 1.

Ställningstagande

Samvetet kan definieras som en etisk medvetenhet i var människa. Denna medvetenhet är beroende av den bakomliggande etiken och kulturen och inte minst de grundläggande värden som vår demokrati ytterst vilar på. Om Sveriges riksdag skulle lagstifta om t.ex. rätt till dödshjälp i någon form och om det skulle ingå i en yrkesgrupps uppgifter och åligganden att utföra momentet, då hör det till de grundläggande mänskliga rättigheterna i en rättsstat att kunna

vägra att utföra detta för sitt samvetes skull, utan rättslig eller någon annan påföljd.

De länder som har samvetesklausul kan tillvarata kunnandet och engagemanget hos alla de personer som funnit sin uppgift inom sjukvården, utan att tvinga den som hyser samvetsbetänkligheter kring vissa svåra etiska frågor att delta i viss verksamhet. Till syvende och sist handlar det emellertid inte om att utreda huruvida Sverige skall ha en samvetesklausul inom sjukvården eller ej. Frågan är i stället hur Sverige skall tillämpa Europakonventionen, som redan är en del av svensk lagstiftning. Enligt min mening bör regeringen efter utredning snarast återkomma till riksdagen med lagförslag om att införliva samvetsfriheten i rättighetskatalogen i Sveriges grundlag.

5. Åtgärder mot det politiska våldet (punkt 7)

av Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K385 yrkande 10.

Ställningstagande

Demokratin bygger på samtalets metod. De människor som i stället försöker ändra samhället med våld och hot utgör ett hot mot både enskilda individer och samhället i stort. Vi är mycket bekymrade över de senaste årens utveckling när det gäller brott med rasistiska, nazistiska och antisemitiska förtecken. Vi kan aldrig acceptera att människor skräms till tystnad. Kartläggning av politiska motståndare, systematiska trakasserier och publicering av ”dödslistor” via olika hemsidor utgör steg i ett försök att tysta ned demokratiska motkrafter. Brottsligheten inskränker sig dock inte till hot, utan flera våldsdåd, och till och med mord, har utförts av dessa rörelser. När demonstranter missbrukar demonstrations- och yttrandefriheten på det sätt som skedde i Göteborg 2001 är det inte bara ett angrepp mot dem som drabbades av vandaliseringen utan det är också en attack mot demokratin. Det odlas en våldsromantik och en tro på att utomparlamentariska aktioner är överlägsna den representativa demokratin som får legitimera direkt antidemokratiska handlingar. Vi menar att det är alla demokraters uppgift att reagera kraftfullt när den extrema högern och den yttersta vänstern gör gemensam sak.

6. Negativ föreningsfrihet (punkt 8)

av Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse:
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 6. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K379 yrkande 13.

Ställningstagande

Med rätten att ansluta sig till en förening borde rimligen också följa en rätt att utan sanktion utträda ur en förening. Enligt den tolkning som Europarådets organ i Strasbourg gett Europakonventionen är också den negativa föreningsfriheten skyddad på svensk arbetsmarknad. Trots att Arbetsdomstolen vid flera tillfällen klargjort att en medlem i en facklig organisation har rätt att lämna organisationen på egen begäran förekommer det emellertid fortfarande att fackliga organisationer nekar eller ställer upp hinder då en medlem önskar utträda eller skapar svårigheter för arbetsgivare som vill anställa någon som inte är fackligt ansluten. På samma sätt kan det uppstå svårigheter för en arbetssökande i de fall arbetsgivaren förbundit sig att endast anställa dem med viss facklig tillhörighet och den arbetssökande tillhör en annan organisation eller inte tillhör någon facklig organisation alls. Det förekommer även påtryckningar på arbetsgivare att acceptera kollektivavtal. Rätten att stå utanför en förening är alltså inte någon självklarhet i Sverige. Någon uttrycklig bestämmelse om skydd för den enskildes rätt att stå utanför en organisation finns inte i regeringsformens fri- och rättighetskatalog. Regeringen bör lägga fram ett sådant förslag.

7. Retroaktivitetsförbud (punkt 9)

av Gunnar Hökmark (m), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse:
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 7. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K237 och 2002/03:K241 yrkande 35.

Ställningstagande

Regeringen föreslår då och då lagstiftning med retroaktiv tillämpning på skatteområdet. Syftet kan vara att eliminera en skatteflyktsmöjlighet, att förhindra ett överutnyttjande av någon skattefördel innan nya skärpta regler

träder i kraft eller att över huvud taget täppa till något oavsiktligt skatteläckage. Användningen av den i lagstiftningen tänkta begränsade möjligheten att lagstifta med retroaktiv verkan på skatteområdet leder till stor rättsosäkerhet för enskilda individer och för näringslivet. Det visar sig dessutom att tiden mellan en skrivelse och en proposition tenderar att bli allt längre. Under de senaste tio åren har sådan retroaktiv skattelagstiftning beslutats en eller par gånger om året. Det är uppenbart att det utrymme för retroaktiv lagstiftning som av lagstiftaren var tänkt att vid särskilda skäl möjliggöra begränsade undantag används allt oftare. De är därför nödvändigt att regeringsformens principiella förbud mot retroaktiv skattelagstiftning skärps.

Ett annat problem gäller retroaktiv ändring av andra regler. Det är uppenbart att förändringar av t.ex. bidrag kan ha nog så stor betydelse för företags och enskildas möjligheter att planera långsiktigt. Det är därför önskvärt att se över retroaktivitetsskyddet för att göra det mer allmänt tillämpligt i fråga om all lagstiftning med retroaktiv verkan som missgynnar medborgare eller en grupp av medborgare.

Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag till ytterligare begränsningar av möjligheten att besluta lagar med retroaktiv verkan.

8. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen (punkt 10)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att som vilande anta bifogat förslag till lag om ändring i regeringsformen. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/3:K275 samt delvis motionerna 2002/03:L249 yrkande 8 och 2002/03:K310 yrkande 2.

Ställningstagande

Rätten till likabehandling oavsett sexuell läggning är en grundläggande mänsklig rättighet, skyddad bl.a. enligt den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och 1966 års internationella konvention om medborgerliga och mänskliga rättigheter. Enligt båda dessa människorättsinstrument, som Sverige är folkrättsligt bundet av, åligger det statsmakterna att säkerställa att denna rätt till likabehandling förverkligas. Ett av många sätt att bidra till det vore att införa ett skydd mot antagande av lagar och andra föreskrifter som missgynnar någon av skäl som har samband med sexuell läggning. Vi välkomnar det skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning som nu införts i målsättningsbestämmelserna i 1 kap. 2 § regeringsformen, men anser att den inte räcker för att motverka diskriminering av någon av skäl som har samband med sexuell läggning. Att diskriminerande lagstiftning förekommer har inte minst Samboendekommitén påvisat i sitt betänkande Nya samboregler (SOU 1999:104). Det är således

inte endast principiella skäl som talar för att införa ett förbud i grundlag. Även rent praktiskt skulle en sådan ordning kunna förebygga att diskriminerande regler antas eller tillåts fortleva. Mot bakgrund av vad vi här redovisat yrkar vi därför att riksdagen beslutar 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 eller sexuell läggning tillhör en minoritet.”

9. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen (punkt 10)

av Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 9. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/03:K310 yrkande 2 och 2002/03:L249 yrkande 8 samt delvis motion 2002/03:K275.

Ställningstagande

Vi anser att den nyligen beslutade ändringen i 1 kap. 2 § regeringsformen, som ålägger det allmänna att motverka diskriminering på grund av bl.a. sexuell läggning, inte är tillräcklig. Inte bara principiella skäl utan även vikten av att förebygga att diskriminerande lagstiftning antas eller får fortleva talar för att förbudet i 2 kap. 15 regeringsformen mot diskriminerande lagstiftning på grund av ras, hudfärg och etniskt ursprung utvidgas till att även omfatta sexuell läggning.

10. Skyddet mot diskriminering i 2 kap. 15 § regeringsformen (punkt 10 – villkorad)

av Ingvar Svensson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser, såvida riksdagen inte beslutar i enlighet med reservation 2, att utskottets förslag under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 10. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2000/03:K310 yrkande 2, 2002/03:L249 yrkande 8 och 2002/03:K275.

Ställningstagande

Grundlagens, dvs. närmast regeringsformens, grundläggande synsätt måste ändras så att det ges ett tydligt diskrimineringskydd för människans integritet oberoende av religion, ålder, ras, hudfärg, kön, språk, sexuell identitet, genetiska särdrag, börd, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder etnisk

tillhörighet eller politisk tillhörighet. Detta bör utredas genom regeringens försorg.

11. Begreppet sexuell läggning i 1 kap. 2 § regeringsformen (punkt 11)

av Helena Bargholtz (fp), Tobias Krantz (fp) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 11 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 11. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K310 yrkande 1.

Ställningstagande

En grundläggande mänsklig rättighet är att inte utsättas för diskriminerande lagstiftning på grund av sin sexuella läggning eller könstillhörighet. De facto finns det många exempel på diskriminerande lagstiftning (se SOU 1999:104). Därför vill vi att regeringsformens portalparagraf skall ange vilka grunder för diskriminering eller särbehandling i samhället som är otillåtna. Vi anser således att riksdagen skall fullfölja den påbörjade förändringen av skrivningarna om diskriminering i regeringsformens 1 kap. 2 § men att denna utvidgas till att också nämna diskriminering på grund av könsidentitet.

12. Samordning av ombudsmän m.m. (punkt 12)

av Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 12 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 12. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:Ju364 yrkande 23 och avslår motionerna 2002/03:K241 yrkande 37, 2002/03:K280, 2002/03:K395, 2002/03:So444 yrkande 3, 2002/03:Sf289 yrkande 6, 2002/03:Sf334 yrkande 43 och 2002/03:A213 yrkande 2.

Ställningstagande

När Sverige genom 1809 års författning fick sin första justitieombudsman, var detta en världsnyhet. JO skulle vara den valda folkförsamlingens ombud för att tillse att vad riksdagen hade beslutat genom lagar och författningar verkligen efterlevdes av domare och ämbetsmän. Under senare år har vi fått en hel flora av ombudsmän: Jämställdhetsombudsmannen 1980, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 1986, Barnombudsmannen 1993, Handikappombudsmannen 1994 och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning 1999. Med ämbetsansvarets avskaffande minskade JO:s makt och med införandet av en rad nya ombudsmän har ombudsmannafunktionen sjunkit ned till att bli ett ämbetsverk bland andra. Ombudsmannaidén

har försvagats och tunnats ut. I många fall har det dessutom blivit en effektiv åtgärd för politiker att peka på, när egentligen svårare och mera kostnadskrävande insatser varit av nöden. Ombudsmannainstitutionen bör nu tydliggöras och förenklas. Ingridanden mot statliga och kommunala ämbetsmän och myndigheter bör samordnas under JO-ämbetet. Övriga ombudsmän bör slås samman till ett ombudsmannaämbete. Hit kan då föras eventuella nya ombudsmannauppgifter. Stor återhållsamhet bör dock iaktas när det gäller att införa sådana. Med sådana åtgärder skulle de enskilda medborgarnas möjligheter öka och JO kanske återfå något av sin forna status. Det sammanslagna ombudsmannaämbetet skulle få större kraft.

13. Samordning av ombudsmän m.m. (punkt 12)

av Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 12 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till kännä vad som anförs i reservation 13. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/03:Sf289 yrkande 6 och avslår motionerna 2002/03:K241 yrkande 37, 2002/03:K280, 2002/03:K395, 2002/03:Ju364 yrkande 23, 2002/03:So444 yrkande 3, 2002/03:Sf334 yrkande 43 och 2002/03:A213 yrkande 2.

Ställningstagande

Diskriminering måste förebyggas och motverkas inom alla områden och på olika nivåer i samhället. Det är en mänsklig rättighet att slippa diskriminering på grund av ovidkommande faktorer. Det är väsentligt att detta sker genom en samordnad och samlad syn på diskrimineringsfrågorna till skillnad från dagens spretiga rättssystem med helt skilda lagar för olika diskriminerade grupper och skilda lagar för arbetslivet och utanför. Dessa olika lagar bör samlas i en lag mot alla former av diskriminering – en antidiskrimineringslag baserad på mänskliga rättigheter. Jämställdhets- och mångfaldsplaner skall ingå som en naturlig del av lagen. Detta bör ges regeringen till kännä.

14. Översyn av lagstiftningen (punkt 14)

av Helena Bargholtz (fp), Tobias Krantz (fp) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 14 borde ha följande lydelse:
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 14. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:So512 yrkande 5.

Ställningstagande

Någon samlad genomgång av homosexuellas situation inom olika lagstiftningsområden har inte gjorts sedan 1984. Bisexuellas och transpersoners rättsliga situation har aldrig varit föremål för någon samlad genomgång. Det är dags att nu göra en samlad översyn av förekomsten av återstående diskriminering i lagstiftningen mot homosexuella, bisexuella och transpersoner för att få fram förslag på lagreformer som kan eliminera all återstående juridisk diskriminering.

15. ILO-konventionen nr 169 (punkt 21)

av Helena Bargholtz (fp), Tobias Krantz (fp) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 21 borde ha följande lydelse:
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 15. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K394.

Ställningstagande

De steg som nu tagits är tillfyllest för att Sverige nu skall kunna ansluta sig till ILO-konventionen nr 169 om ursprungsfolks rättigheter. Det finns inte någon anledning att invänta pågående och eventuellt tillkommande utredningar med den tid det tar att därefter upprätta ett lagförslag efter remissbehandling. Tidsperspektivet med en sådan ordning är åtta till tio år innan en svensk anslutning kan komma i fråga, dvs. tjugo år efter det att konventionen trädde i kraft.

Det är genant att Sverige, som är ett demokratiskt samhälle som värnar om minoriteter och ursprungsfolk, inte ansluter sig till en konvention som har stor betydelse för det egna landets ursprungsfolk, samerna. Sverige bör genast ratificera konventionen. Det går inte att avvakta att Sverige uppfyller varje liten del. Det bör räcka med den viljeinriktning som Sverige visat när det gäller att lösa återstående frågor. ILO-konventionen nr 169 bör genast ratificeras.

16. Svenskt medborgarskap (punkt 23)

av Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 23 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 16. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K408.

Ställningstagande

Regeringsformens regler om undantag från förbudet att beröva svenska medborgare medborgarskapet bör kompletteras. Regeringen bör låta utreda möjligheten att genom lag göra ytterligare undantag för dem som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. Det är stötande för den allmänna rättskänslan att t.ex. en grov narkotikabrottsling, eller en annan person belastad med grovt brottsregister, som förvärvat det svenska medborgarskapet genom falska uppgifter eller bestickning inte skall kunna fråntas detta. En person med dubbelt medborgarskap bör i sådana fall kunna fråntas det svenska medborgarskapet.

17. Äganderätt (punkt 24)

av Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 24 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 17. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K216 yrkande 2, 2002/03:K323 och 2002/03:K379 yrkande 12 samt delvis motion 2002/03:K216 yrkande 1.

Ställningstagande

Regeringen bör lägga fram förslag om stärkt grundlagsskydd för äganderätten och för immateriella rättigheter. Den privata äganderättens betydelse kan inte underskattas. Den privata äganderätten är av grundläggande betydelse för hela samhällssystemet. En författning som inte ger ett starkt och stabilt skydd för den privata äganderätten riskerar att ge en kraftigt dämpande effekt på företagande och ekonomisk tillväxt. Det är på sikt ett stort hot mot välståndsutvecklingen. Ett starkt skydd för egendom i författningen liksom i den underliggande lagstiftningen är grundförutsättningen för ekonomisk utveckling. Det finns en fara i att ensidigt hävda de gemensamma intressena framför den enskildes äganderätt. Inte minst riskerar det att leda till ökad misstro mot rättsstaten och till att människor i allt mindre utsträckning känner det person-

liga ansvaret för sin egendom och den egna miljöpåverkan. Sådana inskränkningar som inte drabbar generellt utan inom ett bestämt geografiskt område eller enskilda individer skall som huvudregel medföra rätt till ersättning.

Den enskilda äganderätten skyddas förutom av bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen även i Europakonventionen. Med egendom avses i konventionen inte bara äganderätt till fast och lös egendom utan även rättigheter som fordringar och immateriella rättigheter. Något sådant skydd för immateriella rättigheter ges emellertid inte i regeringsformen. Det är angeläget att regeringsformen innehåller en regel som står i full samklang med Europakonventionen, som slår fast att den enskilda äganderätten i princip är okränkbar och att inskränkningar i äganderätten endast får ske i klart angivna fall och då med full ersättning till den enskilde. I sammanhanget måste också hänsyn tas till att samhällsutvecklingen i stort, som bl.a. lett till att en ökande andel av samhällets totala förmögenhetsmassa består av immateriella tillgångar. Mot den bakgrunden framstår det som angeläget att grundlagsskyddet för den enskilda äganderätten anpassas till samhällsutvecklingen och att skyddet utökas till att uttryckligen omfatta annan egendom än mark och byggnader. Äganderätten behöver stärkas med tydliga ersättningsregler vid inskränkning i nyttjanderätten.

Regeringen bör således efter utredning lägga fram ett förslag om ändring av regeringsformens skydd för äganderätten så att detta förstärks och står i samklang med Europakonventionen och så att det finns tydliga ersättningsregler vid inskränkning av nyttjanderätten. Skyddet för äganderätten bör också förstärkas genom annan lagstiftning.

18. Internationella kvinnodagen (punkt 25)

av Mats Einarsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 25 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 18. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K272.

Ställningstagande

Regeringen bör lägga fram ett förslag till lag om ändring i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar som innebär att den 8 mars blir allmän helgdag. År 1980 proklamerade FN den 8 mars som internationell kvinnodag. Femton länder har redan beslutat att göra den 8 mars till helgdag. Ett sådant beslut för Sveriges del skulle också vara en viktig markering att Sverige som land strävar efter jämställdhet. Innan frågan avgörs bör regeringen utreda de samhälls-ekonomiska kostnaderna och bedöma om dessa bör anses inrymmas i det totala samhällsekonomiska utrymmet eller om det bör ske en växling mot en annan helgdag.

19. Upprättelse för personer som placerades i interneringsläger (punkt 26)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 26 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 19. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K339 yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Under andra världskriget internerades ett stort antal värnpliktiga, det övervägande flertalet kommunister. Motiven för att flytta vissa av de värnpliktiga till interneringsläger har aldrig delgetts de som flyttades vare sig före eller efter lägrens existens. Ingen dokumentation över deras påstått orosskapande verksamhet har presenterats. Ingen av de internerade har fått officiella anmärkningar över sitt uppträdande som värnpliktiga. Flera av dem hade förtroendeeuppdrag, t.ex. i form av valt batteriombud. Eftersom de berörda aldrig fick någon officiell förklaring till varför de placerades i interneringsläger, hade de ingen möjlighet att försvara sig eller överklaga beslutet. Därför är det rimligt med en ursäkt till dem som ännu är i livet och till anhöriga till dem som har avlidit. Att lång tid har förflutit var inget hinder för att frambringa en ursäkt till dem som tvångssteriliserades eller till samer för maktövertagande och borde följaktligen inte vara något hinder beträffande dem som placerades i läger under andra världskriget. För att förhindra tillväxten av nazistiska rörelser och minska risken för att individens rättssäkerhet blir satt på undantag, måste det enligt vår mening vara högst meningsfullt att granska förhållandena under början av 1940-talet. Ännu lever några få av dem som blev internerade i svenska läger utan att få reda på varför. De har vid ett flertal tillfällen krävt upprättelse. För de anhöriga till de f.d. lägerfångar som avlidit är kravet på upprättelse lika rimligt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. För att en granskning skall komma till stånd är det nödvändigt att regeringen helt häver sekretessen kring de handlingar som är aktuella i sammanhanget. Behovet är stort av ett fullt klargörande kring interneringslägren under andra världskriget, om vilket motivet var för deras upprättande, på vems initiativ de tillkom samt vilka kriterier som avgjorde vem som placerades där. Detta bör ges regeringen till känna.

20. Partibidrag från fackligt anslutna personer (punkt 28)

av Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 28 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 20 om tilläggsdirektiv till Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2002/03: K384 yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Penningbidrag och andra former av stöd till de politiska partierna har varit en omdebatterad fråga under senare år. I juni förra året beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj finansierar den. I ett internationellt perspektiv kan man konstatera att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas intäkter. En sådan lagstiftning finns t.ex. i Finland, Danmark och Norge.

Direktiven till utredningen tar främst sikte dels på frågan om finansiering av personvalskampanjer, dels användningen av offentliga medel (partistöd på olika nivåer). För bedömningen av partistödssystemets utformning och effekter har det också betydelse att få reda på de övriga finansieringskällor och stödformer partierna och kandidaterna har. Det måste i detta sammanhang göras klart att även socialdemokraternas stöd från fackföreningsrörelsen behöver bli synligt. År 2002 uppgick det sammanlagda stödet till någonstans mellan 75 och 85 miljoner kronor, enligt uppgifter lämnade till riksdagens utredningstjänst (dnr 2002:144). Stödets exakta storlek har varit svårt att fastställa. I flera fall är bidragen hemliga också för LO:s egna medlemmar.

Det är angeläget att öppenhet och insyn präglar stöd och finansiering av de politiska partierna. Detta måste gälla oavsett arten och graden av stödform. Enligt vår mening bör därför redovisning av de politiska partiernas stöd från fackliga organisationer också belysas av utredningen. Utredningen bör ges tilläggsdirektiv med sådan innebörd. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Förbud mot rasistiska organisationer (punkt 6)

av Ingvar Svensson (kd).

De senaste årens händelser påvisar behovet av förändringar när det gäller åtgärder mot rasistiska och kriminella organisationer. Eftersom Sverige saknar en generell organisationslagstiftning är det svårt – för att inte säga meningslöst – att direkt förbjuda rasistiska eller likvärdiga organisationer. Den förening som förbjuds i dag, kan snabbt återuppstå under annat namn i morgon. Därför är det mycket effektivare att kriminalisera det enskilda deltagandet i den typen av organiserad rasism.

Kristdemokraterna har tidigare aktualiserat frågeställningen om kriminalisering av enskilds stöd eller deltagande i kriminella organisationer. Denna framställan behandlas i annat sammanhang.

2. Samordning av ombudsmän m.m. (punkt 12)

av Kerstin Lundgren (c).

Det behövs en samlad diskrimineringslagstiftning som kan vara ett kraftfullt verktyg för Diskrimineringsombudsmannen, DO. I dag har vi skilda lagstiftningar för att skydda mot diskriminering i arbetslivet beroende på om det är diskriminering av kön, etnicitet eller homosexualitet. Med en sammanhållen lagstiftning som också gäller utanför arbetslivet är det möjligt att ställa krav på en större del av samhällslivet, vilket även omfattar åldersdiskriminering. Med en sammanhållen lagstiftning kan även de fem ombudsmannafunktionerna DO, JämO, HomO, HO och BO samordnas under riksdagen. Jag förutsätter att Diskrimineringsutredningens arbete kommer att leda till en sådan ordning.

3. Utvidgning av det samiska förvaltningsområdet (punkt 17)

av Helena Bargholtz (fp), Mats Einarsson (v), Tobias Krantz (fp) Kerstin Lundgren (c) och Gustav Fridolin (mp).

Regeringen har gett Länsstyrelsen i Norrbotten i uppdrag att inom ramen för befintliga resurser förutsättningslöst utreda konsekvenserna av en eventuell utvidgning av förvaltningsområdet för samiska till några kommuner i det sydsamiska området. Vi förutsätter att regeringen sedan konsekvenserna utretts och efter samråd med berörda kommuner, länsstyrelser och frivilligorganisationer lägger fram de lagförslag som behövs för en utvidgning av det samiska förvaltningsområdet till några kommuner i det sydsamiska området.

4. Omfattningen av det finskspråkiga förvaltningsområdet (punkt 18)

av Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c) och Gustav Fridolin (mp).

Den största gruppen av nationella minoriteter är sverigefinnarna, av vilka ca 95 % bor utanför förvaltningsområdena, t.ex. i Mälardalen och runt Göteborg.

Minoritetspolitiken är ett nytt politikområde som behöver utvärderas och förbättras. Redan från början har det funnits ett missnöje bland den sverigefinländska befolkningen mot avgränsningen av förvaltningsområdet till de fem nordliga kommunerna. Det inte kan bortses från den månghundraåriga kontinuerliga närvaron av en finskspråkig befolkning och finskspråkig kultur i Stockholm. Att inkludera bl.a. huvudstadsregionen i det finskspråkiga förvaltningsområdet ser vi därför som ett angeläget första steg. Enligt uppgift övervägs en sådan ordning i Regeringskansliet. Vi förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen med erforderliga lagförslag.

5. Minoritetsfrågor (punkt 19)

av Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c) och Gustav Fridolin (mp).

Vi anser att kriterierna i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, i motsats till den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, är tillämplig på alla sverigefinländare, inklusive finlandssvenskar. Gruppen finlandssvenskar uppfyller konventionens kriterier att ha en uttalad samhörighet, inte ha en med hänsyn till antalet dominerande ställning och att ha en religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart. Den har historiska och långvariga band med Sverige och det finns en självidentifikation där den enskilda individen såväl som gruppen har en vilja och strävan att behålla sin identitet.

6. Internationella kvinnodagen (punkt 23)

av Gustav Fridolin (mp).

Femton länder har beslutat att göra den av FN proklamerade internationella kvinnodagen, den 8 mars, till nationell helgdag. För Sveriges del vore ett sådant beslut ett möjligt sätt att markera jämställdhetssträvan, därför skulle jag inte ha några principiella invändningar mot att regeringen gör en samhällsekonomisk bedömning om möjligheterna att göra 8 mars till nationell helgdag. Jag är dock i grunden kritisk till hela det stelbenta systemet med nationella helgdagar som gäller lika för alla, oavsett religion, livsåskådning och personliga prioriteringar och har motionerat till förmån för en total översyn med sikte på att införa individuella ”helgkonton” eller förlängd semester. Mot bakgrund av detta har jag valt att inte reservera mig till förmån för motion 2002/03:K272.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden

2002/03:K216 av Kenneth Johansson och Eskil Erlandsson (c):

1. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en kommission med uppgift att belysa den privata äganderättens betydelse för ekonomisk utveckling.
2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring om stärkt skydd av äganderätten i både grundlagen och den vanliga lagstiftningen.

2002/03:K220 av Sofia Larsen och Birgitta Sellén (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att teckenspråket blir ett minoritetsspråk.

2002/03:K237 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådana ändringar i regeringsformen att det införs ytterligare begränsningar av möjligheterna för riksdagen att med hänvisning till särskilda skäl fatta beslut om skatter och avgifter med retroaktiv verkan.

2002/03:241 av Maud Olofsson m.fl. (c):

35. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF.
37. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en samlad diskrimineringslagstiftning och en samordning av ombudsmannafunktionerna.

2002/03:K264 av Åsa Torstensson (c):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om minoriteters delaktighet i demokratin.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om minoritetsgruppers möjlighet att utöva sitt självbestämmande exempelvis genom att ta över fördelningen av kulturmedel till de egna institutionerna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att de nationella minoriteterna och ursprungsbefolkningen bör nämnas i regeringsformen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att offentliga institutioner bör utnyttja samrådsförfarande med minoriteter.

2002/03:K272 av Mats Einarsson m.fl. (v):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar som innebär att den 8 mars blir allmän helgdag.

2002/03:K275 av Mats Einarsson m.fl. (v):

Riksdagen beslutar att 2 kap. 15 § RF 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 eller sexuell läggning tillhör en minoritet.”

2002/03:K277 av Martin Andreasson (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förvaltningsområdet för samiska.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förvaltningsområdet för finska.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om sverigefinländare som nationell minoritet.

2002/03:280 av Henrik S Järrel (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om inrättande av ett MR-ämbete, som bl.a. skulle överta de nuvarande ombudsmannamyndigheternas roll och uppgifter samt sortera under riksdagen.

2002/03: K294 av Erling Wälivaara (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stegvis fortsätta reformarbetet med att stärka minoritetsspråkens ställning i hela landet.

2002/03:K307 av Hillevi Larsson (s):

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

2002/03:K310 av Gabriel Romanus m.fl. (fp, s, v, c, mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att sexuell läggning skall omfattas av 1 kap. 2 § regeringsformen om statskickets grunder.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att föra in sexuell läggning i 2 kap. 15 § regeringsformen.

2002/03:K322 av Gustav Fridolin och Helena Hillar Rosenqvist (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om ett förbud mot rasistiska organisationer.

2002/03:K323 av Åsa Torstensson och Eskil Erlandsson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stärka äganderätten med tydliga ersättningsregler vid inskränkning av nyttjanderätten.

2002/03:K324 Paavo Vallius (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över förvaltningsområdet för finska språket.

2002/03:K339 av Karin Svensson Smith m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om upprättelse för dem som under andra världskriget placerades i interneringsläger.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ett fullt klaggörande kring interneringslägren under andra världskriget, vilket motivet var för deras upprättande, på vems initiativ de tillkom samt om de kriterier som avgjorde vem som placerades där.

2002/03:K342 av Sven-Erik Sjöstrand och Kjell-Erik Karlsson (v):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att människoapor skall ges vissa grundläggande rättigheter som hittills endast varit reserverade för människor.

2002/03:K361 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en värdekommission för att stimulera en bred offentlig debatt om människovärdet och de mänskliga fri- och rättigheterna.

2002/03:K366 av Paavo Vallius (s):

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

2002/03:K375 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med anledning av vad i motionen anförs om förstärkta mänskliga fri- och rättigheter.

2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m):

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om grundlagens skydd mot rättighetsinskränkande lagstiftning.

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

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förhållandet mellan Europakonventionen och regeringsformen.

12. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om ändring av regeringsformens skydd för äganderätten så att detta står i samklang med Europakonventionen i enlighet med vad som anförs i motionen.

13. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om ändring av regeringsformen vad gäller den negativa föreningsfriheten i enlighet med vad som anförs i motionen.

2002/03:K384 av Carl B Hamilton m.fl. (fp, mp):

1. Riksdagen beslutar i enlighet med vad i motionen anförs om en lag mot att fackligt anslutna, direkt eller indirekt, mot sin vilja skall behöva bidra till politiska partier.

2. Riksdagen beslutar i enlighet med vad i motionen anförs om lag som skyddar särskilt fackligt anslutnas rätt att inte behöva avslöja sin partisympati för att undgå att ge bidrag till politiskt parti.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om fackligt anslutnas rätt att slippa ge partibidrag utan aktiv handling.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om fackligt anslutnas rätt att inte behöva avslöja sin partisympati för att undgå att genom sin fackliga organisation ge bidrag till politiskt parti.

2002/03:K385 av Helena Bargholtz m.fl. (fp):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ta itu med det politiska våldet.

2002/03:K386 av Henrik von Sydow (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stärka de mänskliga rättigheternas genomslag i Sverige.

2002/03:K391 av Elina Linna m.fl. (v, kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att det i uppföljningen av lagen (1999:1175/1176) om rätt att använda samiska, finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar görs en översyn av begränsningarna i förvaltningsområdena enligt vad i motionen anförs.

2002/03:K394 av Åsa Domeij (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lägga fram förslag till en svensk anslutning till ILO:s konvention 169 om ursprungsfolks rättigheter.

2002/03:K395 av Gustav Fridolin (mp):

Riksdagen begär att regeringen lämnar förslag på lagstiftning för att förbjuda åldersdiskriminering.

2002/03:K408 av Krister Örnfjäder (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om lagändring i grundlagen för att kunna återkalla medborgarskap som givits på felaktig grund.

2002/03:K420 av Paavo Vallius m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om äldreomsorg för den finsktalande minoritetsgruppen.

2002/03:K421 av Paavo Vallius m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem.

2002/03:Ju364 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om det svenska ombudsmannasystemet.

2002/03:L249 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bestämmelsen i regeringsformens 2 kap. om diskriminerande lagstiftning.

2002/03:Sf289 av Peter Eriksson m.fl. (mp):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att slå ihop lagarna om olika former av diskriminering till en gemensam antidiskrimineringslag baserad på mänskliga rättigheter.

2002/03:Sf334 av Sven Brus m.fl. (kd):

43. Riksdagen beslutar att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ges särskilt ansvar för opinionsbildning mot diskriminering, främlingsfientlighet och rasism och att DO skall vara en myndighet underställd riksdagen, i enlighet med vad som anförs i motionen.

2002/03:So444 av Kenneth Johansson m.fl. (c):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att vidta åtgärder för att förhindra åldersdiskriminering.

2002/03:So512 av Martin Andreasson m.fl. (fp, s, v, c, mp):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra en översyn av förekomsten av återstående diskriminering i lagstiftningen mot homosexuella, bisexuella och transpersoner.

2002/03:Ub495 av Per Landgren och Tuve Skånberg (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införliva samvetsfriheten i rättighetskatalogen i Sveriges grundlag.

2002/03:Ub556 av Tasso Stafilidis (v):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att vidta åtgärder för att motverka rådande heteronormativitet och att minoriteter utsätts för diskriminering och utanförskap.

2002/03:A213 av Sven Brus och Kenneth Lantz (kd):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett samlat ombudsmannaverk.

BILAGA 2

Reservanternas lagförslag (reservation 8)

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härmed föreskrivs att 2 kap. 15 § regeringsformen skall ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.
15 §

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, *hudfärg* eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, *hudfärg*, etniskt ursprung *eller sexuell läggning* tillhör minoritet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.