

Konstitutionsutskottets betänkande

1984/85:8

om vissa fri- och rättighetsfrågor, m. m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas ett antal under den allmänna motionstiden 1984 väckta motioner rörande följande grundlagsfrågor:

egendomsrätt,
närings- och yrkesfrihet,
bandupptagning av telefonsamtal,
offentliga förvaltningars saklighet och opartiskhet,
sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter.

Motionerna avstyrks.

Beträffande en motion rörande skyddet för bandupptagning av telefonsamtal m. m. hänvisar utskottet till att hithörande frågor i första hand bör prövas inom ramen för det pågående arbetet med tvångsmedelslagstiftningen.

I fråga om grundlagsskyddet för egendomsrätten samt närings- och yrkesfriheten har lämnats en gemensam reservation från de borgerliga ledamöterna.

Särskilt yttrande (vpk) har lämnats beträffande frågan om sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter.

Motionsyrkandena

I detta betänkande behandlar utskottet de under allmänna motionstiden 1984 väckta motionerna 1983/84:

736 av Anders Björck m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

924 av Ulf Adelson m. fl. (m) (motiv i motion 923)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt i enlighet med vad i motionen anförts;

1384 av Allan Ekström (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsfäst skydd för den enskilde mot upptagning av samtal på band från det allmännas sida,

1390 av Eric Hägelmark m. fl. (fp, m, c)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till

grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1396 av Sven Munke (m)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringsformens tillämpning skall vara entydig och inte ge utrymme för olika tolkningar.

1406 av Bengt-Ola Rytting m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om utredning beträffande sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter.

Utskottet

Grundlagsskyddad egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet

Motionerna

Frågan om ett förstärkt skydd i grundlag för egendomsrätten tas upp i två motioner från moderata samlingspartiet.

I *partimotion 1983/84:924* förordas med hänvisning till vad moderaterna anfört rörande vissa expropriationsfrågor i motion 1983/84:923 att det i grundlagen bör införas ett positivt erkännande av egendomsrätten, på sätt som det enligt motionen finns motsvarigheter till i de flesta västerländska författningar. Motionärerna hemställer att riksdagen skall hos regeringen anhålla om ett förslag i frågan.

I motion *1983/84:736* av Anders Björck m. fl. (m) framhålls att den regel i regeringsformen som skall utgöra ett skydd för egendomsrätten är ett minimistadgande men inget positivt erkännande av egendomsrätten. Behovet av ett förstärkt grundlagsskydd för egendomsrätten liksom ett grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten har enligt motionen blivit allt större i takt med de senaste decenniernas tillväxt i regelsystemet, som kraftigt beskurit den enskildes rörelsefrihet. Motionärerna hemställer att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som anförts i motionen.

Behovet av ett grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten tas upp också i motion *1983/84:1390* av Eric Hägelmark m. fl. (fp, m, c). Enligt motionen bör riksdagen anhålla hos regeringen om närmare förslag till grundlagsreglering.

Gällande rätt, m. m.

I fråga om egendomsskyddet innehåller regeringsformen (RF) en bestämmelse som innebär att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad

ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag (2 kap. 18 § RF).

Beträffande frågans bakgrund kan erinras om den s.k. Tingstenska utredningen (SOU 1941:20), som föreslog att 1809 års regeringsform skulle tillföras ett stadgande om att "svensk medborgares egendom är tryggad". Vidare skulle föreskrivas att staten endast mot skälig ersättning fick förfoga över och expropriera egendom. Senare föreslog författningsutredningen en regel med följande innebörd: "Svensk medborgares egendom är tryggad. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar som angivas i lag." Till skillnad från den Tingstenska utredningen ville författningsutredningen inte skriva in någon uttrycklig ersättningsnorm i grundlagstexten. En sådan norm avsågs i stället komma till uttryck genom den föreslagna grundlagsregeln om egendomens trygghet. Varken den Tingstenska utredningen eller författningsutredningens förslag ledde till lagstiftning. I stället infördes vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen en bestämmelse enligt vilken enskild skulle vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall hans egendom togs i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande (KU 1973:26). Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med en partiell reform av RF år 1979. Genom sistnämnda ändring skrevs en ersättningsnorm in i stadgandet, så att det blev klarlagt att den vilkens egendom tas i anspråk skall få ersättning för förlusten på grund av expropriationen (KU 1978/79:39).

Vad gäller närings- och yrkesfrihet framhöll konstitutionsutskottet i betänkandet (KU 1978/79:39) angående 1979 års reform med förstärkningar i skyddet för fri- och rättigheter bl. a. att frågan om införande av ett skydd för näringsfriheten hade diskuterats i olika sammanhang. Omfattningen av de inskränkningar i skyddet som i så fall måste göras hade enligt utskottet i allmänhet ansetts utgöra ett hinder för grundlagsreglering av frågan. Utskottet uttalade samtidigt att svensk rätt ändå utgår från principen att varje medborgare har full frihet att driva näring och utöva yrke. Friheten var dock begränsad i olika hänseenden, t. ex. på grund av säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och andra ordningsintressen.

Utskottets överväganden

Motioner med samma yrkanden som de nu förevarande behandlades av utskottet vid 1983/84 års riksmöte.

Utskottet (KU 1983/84:8) anförde att frågan om den närmare utformningen av egendomsskyddet hade varit föremål för intresse såväl under det arbete som lett fram till vår nuvarande regeringsform som i samband med de reformer på fri- och rättighetsområdet som därefter ägt rum. Den gällande regleringen hade genomförts i stor enighet inom riksdagen. Beträffande närings- och yrkesfriheten framhöll utskottet att en enhällig riksdag senast vid 1982/83 års riksmöte hade avstyrkt motioner om en grundlagsreglering. Riksdagen hade därvid ställt sig bakom konstitutionsutskottets uttalande att

ytterligare erfarenheter av reformerna på fri- och rättighetsområdet borde avvaktas innan initiativ togs till förändringar.

Utskottet uttalade förra året att det inte förelåg skäl att med anledning av motionerna frångå tidigare ställningstaganden i fråga om utbyggnad av RF:s rättighetsregler med avseende på egendomsskydd samt närings- och yrkesfrihet.

Utskottet har nu vid ett förnyat övervägande av frågan inte funnit anledning att ändra sin ståndpunkt beträffande de berörda frågorna. Utskottet avstyrker motionerna.

Bandupptagning av telefonsamtal, m. m.

Motionen

I motion 1983/84:1384 av Allan Ekström (m) tas upp fråga om viss utvidgning av skyddet för förtroliga meddelanden i 2 kap. 6 § RF.

Enligt motionen ger bestämmelsen inte något skydd mot att en offentlig tjänsteman efter eget bedömande tar upp på band telefonsamtal mellan myndigheten och en enskild person utan att den enskilde har kännedom om att samtalet blir bandat och kan komma att användas mot honom som bevis. Det är enligt motionen angeläget att riksdagen tar ställning till huruvida sådan bandupptagning över huvud taget skall vara tillåten.

Huvuddragen av gällande rätt, m. m.

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning på band av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Av 2 kap. 12 § RF framgår att skyddet i viss utsträckning kan begränsas genom lagstiftning. Sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Bestämmelser om bl. a. telefonavlyssning som tvångsmedel vid beivran av brott finns – vid sidan av de grundläggande reglerna i 27 kap. rättegångsbalken (RB) – i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m. m. Också lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen) innehåller särskilda bestämmelser om telefonavlyssning. En närmare redo-

visning av gällande bestämmelser m. m. finns i justitieutskottets betänkanden JuU 1981/82:35 och 54.

Frågor rörande hemlig telefonavlyssning har på senare år behandlats vid flera tillfällen i riksdagen, som numera efter ett initiativ från justitieutskottet regelbundet får redogörelser från regeringen rörande tillämpningen av gällande regler (se JuU 1981/82:54 och 1983/84:30).

Bestämmelser rörande inspelning och avlyssning av telefonsamtal finns också i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Lagen förutsätter tillstånd av regeringen för rätten att spela in, avlyssna eller avbryta telefonsamtal. Lagen innehåller en tystnadspliktsregel för personal som är eller har varit anställd vid en alarmeringscentral.

Tillstånd enligt lagen har meddelats SOS Alarmering AB. Detta bolag, som ägs gemensamt av telverket, Svenska kommunförbundet och Landsningsförbundet, bedriver verksamhet vid ett antal länsalarmeringscentraler. Regeringens tillståndsbeslut är förenat med ett flertal villkor, bl. a. får samtal inte avlyssnas eller spelas in med mindre de samtalande upplysts om detta. Skulle någon av de samtalande motsätta sig avlyssning eller inspelning får sådana åtgärder ske endast om det bedöms vara av avgörande betydelse för att snabba och effektiva hjälpinsatser skall kunna utföras.

Konstitutionsutskottet har uppmärksammat vissa frågor rörande lagens tillämpning i ett tidigare betänkande (KU 1982/83:20).

Regler som kriminaliserar olovlig avlyssning och upptagning på band eller registrering på annat sätt av telefonsamtal finns i brottsbalken.

Bestämmelserna innebär ett förbud mot att utan lagstöd i smyg avlyssna och banda eller på annat sätt registrera *andras* telefonsamtal. Reglerna hindrar dock inte i och för sig att den som själv deltar i ett telefonsamtal utan samtalspartners vetskap tar upp detta på band. Detsamma gäller också beträffande samtal som förs vid ett personligt sammanträffande.

I samband med att de nu gällande bestämmelserna infördes i brottsbalken, framhöll justitieutskottet (JuU 1975:12, s. 11) bl. a. att sådan upptagning av samtal som i och för sig faller utanför det straffbara området kan framstå som i hög grad illojal och klandervärd. Utskottet ansåg emellertid i likhet med departementschefen att det ytterst var en fråga om det förtroende man hyser för den eller de personer med vilka samtalet förs. En utvidgning av det straffbara området till att omfatta även gärningar som begåtts av samtalsdeltagare skulle enligt justitieutskottet medföra betydande praktiska svårigheter och gränsdragningsproblem.

Justitieombudsmannen (JO) har behandlat frågan angående inspelning av telefonförhör (JO:s ämbetsberättelse 1960 s. 22 ff.).

JO anförde därvid att sedan länge hade den ordningen gällt, att polisens telefonsamtal med någon inte får spelas in utan att denne först upplysts härom. Grunden härtill var inte att svensk lag förbjöd hemlig bandning. Vad det i stället var fråga om var att man, utom i de fall då särskilda skäl gjorde det nödvändigt, genom att en person ovetande spela in ett samtal med honom på

band förfor ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränkte hans personliga integritet. Ett sådant förfarande anstod enligt JO inte en handläggare hos en myndighet. JO ansåg sig därför böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in.

I ett senare fall som granskades av JO gällde frågan användningen av en talregistreringsapparat vid ett kommunkontor. JO hänvisade till sitt 1960 gjorda uttalande och anförde att det också efter ändringarna i brottsbalken 1975 skulle vara lika otillbörligt för en offentlig funktionär att olovligen eller eljest i hemlighet inspela telefonsamtal (JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 333).

Det problem som tas upp i motionen har också uppmärksammats i en frågedebatt i riksdagen i början av innevarande år. (Riksdagens protokoll 1983/84:63, 16 och 18 §§.)

Justitieministern anförde i debatten bl. a. att det var lämpligt att ta ställning till frågan om eventuella lagändringar när tvångsmedelskommittén hade lämnat sitt betänkande.

Tvångsmedelskommittén har sedermera avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1984:54) Tvångsmedel–Anonymitet–Integritet. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Utskottets överväganden

Som framgår av utskottets redovisning har det problem som tas upp i motionen uppmärksammats i tidigare sammanhang. Vad gäller lagstiftningen på området har det ansetts vara förenat med praktiska svårigheter och gränsdragningsproblem att utvidga det straffbara området till att gälla också sådan bandupptagning som en person själv i hemlighet gör av ett telefonsamtal med en annan person. Enligt utskottets bestämda uppfattning är ett sådant förfarande från myndighets sida klart olämpligt.

Frågan torde enligt utskottets mening i första hand få prövas i samband med beredningen av tvångsmedelskommitténs tidigare nämnda betänkande. Med hänsyn till vad justitieministern anfört utgår utskottet från att så också kommer att ske. Motionen får enligt utskottets mening anses vara delvis tillgodosedd genom vad utskottet anfört.

Offentliga förvaltningars saklighet och opartiskhet

Utskottets överväganden

Enligt motion 1983/84:1396 av Sven Munke (m) är det angeläget att bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om bl. a. myndigheternas skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet är så utformad att den inte medger utrymme för skilda tolkningar. Den skall enligt motionären kunna tillämpas på samma sätt hos olika myndigheter. Motionären hemställer att

riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringsformens tillämpning skall vara entydig och inte ge utrymme för olika tolkningar.

Det ifrågavarande grundlagsstadgandet i 1 kap. 9 § RF ålägger domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen är ett uttryck för principen om normmässighet i all myndighetsutövning. Flera bestämmelser i 11 kap. RF kan ses som uttryck för samma princip. I detta kapitel finns bl. a. bestämmelser om domstolarnas och andra myndigheters oberoende ställning samt grundläggande regler om i vilka former rättstvister skall handläggas och om domstolarnas organisation. Närmare bestämmelser om handläggningen av mål och ärenden och om domstolsorganisationen finns i annan lagstiftning, såsom rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocess- och förvaltningslag m. fl. lagar. Dessa regelsystem utgör tillsammans ett omfattande skydd för den enskildes rättssäkerhet och skapar en garanti för att domstolar och andra myndigheter i sin verksamhet skall iaktta saklighet och opartiskhet.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet inte påkallat att ta något initiativ till ändringar beträffande utformningen av 1 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet avstyrker följaktligen motionsyrkandet.

Sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter

Utskottets överväganden

I motion 1983/84:1406 av Bengt-Ola Rytting m. fl. (s) väcks fråga om hur personer som undandragit sig centrala medborgerliga skyldigheter skall behandlas när det gäller medborgerliga rättigheter. Motionärerna nämner som exempel att personer som flyttar ur riket och efterlämnar stora skatteskulder ändå kan tillbringa viss tid varje år i Sverige och därvid anlita våra sjukvårdsresurser. De kan vidare uppbära pension och genom sin rösträtt delta i landets styrande. Sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter bör enligt motionen bli föremål för en särskild av regeringen tillsatt utredning.

De rättigheter som nämns i motionen representerar i grundlag eller i annan författning gjorda åtaganden från det allmänna sida gentemot medborgarna. Något samband finns inte mellan förmånen att få åtnjuta sådana rättigheter och t. ex. en persons skuldbörda till det allmänna.

Utskottet avstyrker motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *egendomsrätt, närings- och yrkesfrihet*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:736, 924 och 1390,
2. beträffande *bandupptagning av telefonsamtal, m. m.*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1384,
3. beträffande *offentliga förvaltningars saklighet och opartiskhet*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1396,
4. beträffande *sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter*
att riksdagen avslår motion 1983/84:1406.

Stockholm den 27 november 1984

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Nils Berndtson (vpk), Ingvar Björk (s), Hans Göran Franck (s), Gunnar Nilsson i Eslöv (s), Sven Munke (m), Ove Karlsson (s) och Lars Ernestam (fp).

Reservation

beträffande *egendomsrätt, närings- och yrkesfrihet* (mom. 1)

Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sven Munke (m) och Lars Ernestam (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Motioner med" och på s. 4 slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

De skäl för en förstärkning av egendomsrättens ställning som förs fram i motionerna är enligt utskottets mening välgrundade. Utskottet anser således att skyddet för egendomsrätten bör förstärkas. I vilka former detta skall ske bör utredas närmare.

Beträffande frågan om en grundlagsreglerad närings- och yrkesfrihet är dessa friheter i dag delvis kringskurna av t. ex. monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav och liknande företeelser. Det är mot denna bakgrund angeläget att söka fastställa de gränser som skall gälla för närings- och yrkesfriheten. En utredning bör därför ske i syfte att klarlägga i vilka avseenden en förstärkning av närings-

och yrkesfrihet kan ske i grundlag och annan lag. Det anförda bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 1. bort hemställa

1. beträffande *egendomsrätt, närings- och yrkesfrihet* att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:736, 924 och 1390 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om särskild utredning.

Särskilt yttrande

beträffande *sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter*

Nils Berndtson (vpk) anför:

Det har, som sägs i motionen, blivit allt vanligare att personer som bygger upp anseende och förmögenheter här i landet drar på sig stora skatteskulder och sedan flyttar utomlands. Trots ansträngningar från statsmakternas sida föreligger svårigheter att komma till rätta med detta problem såväl vad gäller indrivning av obetalda skatter som att kunna utdöma straff i de fall brottslig verksamhet ligger bakom.

Frågan huruvida det bör finnas en koppling mellan vissa typer av förmåner och en persons skyldigheter gentemot samhället kan bli aktuell om andra åtgärder visar sig verkningslösa.

