



Till socialutskottet

Socialutskottet har den 12 mars 1996 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i fråga om den kartläggning som socialutskottet i betänkande 1995/96:SoU11 föreslagit med anledning av motion 1994/95:So406 av Barbro Westerholm (fp).

Socialutskottets förslag

Socialutskottet anförde i sin bedömning av den aktuella motionen följande.

Till utskottet har från ansvariga myndigheter rapporterats att hälso- och sjukvården och socialtjänsten ibland möter människor som drabbats av svåra psykiska problem sedan de frigjort sig eller stötts ut från rörelser som de hamnat i stark beroendeställning till. Rörelserna beskrivs ofta som manipulativa, antidemokratiska och auktoritära. För egna syften utövar ledaren /ledarna ett starkt psykiskt tryck på medlemmarna, som kan helt avskärmats från omvärlden. Försök från medlemmar att frigöra sig motarbetas intensivt. Den som lyckas frigöra sig eller som stöts ut är ofta mycket sårbar och saknar helt självförtroende. Enligt rapporterna till utskottet förekommer ofta självmordstankar. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten och andra samhällsorgan, t.ex. skolan och domstolsväsendet, saknar oftast kunskaper om vilket stöd och vilken hjälp, vård och behandling som behöver ges. I USA finns kunskaper och erfarenheter på detta område. Frågorna har uppmärksamats också i Frankrike.

Utskottet saknar i dag tillräckligt underlag för att ta ställning till de svåra frågor som aktualiseras i motionen. Utskottet anser därför att regeringen på lämpligt sätt bör kartlägga omfattningen av dessa problem och de motreaktioner de skapar. Vid kartläggningen måste yttrande- och religionsfrihetsfrågor beaktas. Detta kan vara en grannliga uppgift. I sammanhanget bör utredas dels hur problemen kan förebyggas, dels vilket stöd och vilken hjälp, vård och behandling som bör kunna erbjudas. I sammanhanget bör också övervägas hur kunskaper och erfarenheter på detta område kan spridas till alla berörda med bevarad respekt för religions- och yttrandefriheten.

Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna med anledning av motion So406 (fp).

I motionen hemställs om ett tillkännagivande om behovet av utredning om hur andlig kränkning med dess hälsomässiga följder skall kunna förebyggas och åtgärdas samt hur människor som utsatts för sådan kränkning skall kunna få hjälp. Motionären anför att socialsektorn och hälso- och sjukvården under senare år mött personer som på olika sätt kommit i en sådan beroendeställning till en rörelse eller en person att de helt förlorat makten över sin egen vilja och vid försök att frigöra sig fått svåra psykiska problem. Vi behöver enligt motionären få kunskap om omfattningen av detta allvarliga samhälls- och hälsoproblem. Vi behöver också få kunskap om bästa sätten att hjälpa de drabbade. Kunskap behöver förmedlas till olika personalkategorier såsom personal inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, domstolsväsendet, skolan och inte minst skolhälsovården. Motionären anser också att det bör finnas en lagstiftning som särskilt tar sikte på att komma åt den andliga kränkning som det här är fråga om. Motionären önskar en parlamentarisk utredning med uppdrag att närmare studera problemet och komma med förslag till lagstiftning och om hur man skall kunna hjälpa den grupp människor som blivit frångått den viktigaste av de mänskliga rättigheterna, rätten till sin fria vilja.

Utskottet

Grundläggande fri- och rättigheter

Regeringsformen

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Yttrandefrihet definieras som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Informationsfrihet definieras som frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden.

Mötesfrihet definieras som frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Demonstrationsfrihet definieras som frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats.

Föreningsfrihet definieras som frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Religionsfrihet definieras som frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

De i paragrafen definierade friheterna kan gemensamt benämnas de positiva opinionsfriheterna. Bland de negativa opinionsfriheterna kan nämnas skyddet mot tvång att ge till känna åskådning i vissa hänseenden (2 kap. 2 § RF). En annan är förbudet mot registrering av politisk åskådning (2 kap. 3 § första stycket RF).

Till skydd mot kränkning av den personliga integriteten får registrering av personuppgifter genom ADB endast ske i den utsträckning som anges i lag (2 kap. 3 § andra stycket RF).

Religionsfriheten kan efter 1976 års författningsreform (prop. 1975/76:209, bet. KU 1975/76:56 och 1976/77:1, rskr. 1976/77:2) över huvud taget inte begränsas. Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som inte kan begränsas. Detta 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, begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter. Religionsfriheten beskrevs i den ursprungliga texten såsom ”frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion”. Det moment som utgjordes av frihet att sammansluta sig med andra fick utgå vid 1976 års reform; man ville härmed förebygga det missförståndet att eventuella allmänna begränsningar av föreningsfriheten inte skulle gälla för religiösa sammanslutningar och samtidigt hindra regler som vände sig enbart mot religiösa sammanslutningar.

I sin motivering för att religionsfriheten skulle åtnjuta ett absolut skydd och alltså inte kunna begränsas uttalade föredragande statsrådet:

Det kan – – – hävdas att en reglering som innebär att religionsfriheten görs begränsningsbar skulle ge en riktigare bild av rättsläget på området. Det förhåller sig å andra sidan så att de moment i religionsfriheten som inte hämtar inslag från övriga opinionsfriheter – främst friheten till enskild religionsutövning – inte bör kunna underkastas några särskilda begränsningar. Det finns inte heller någon anledning att tillåta sådana begränsningar av religionsfriheten som utgörs av inskränkningar i rätten att yttra sig, ta del av yttranden, anordna och delta i möten eller att bilda sammanslutningar just i religiösa sammanhang.

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.

Att religionsfriheten inte ger någon rätt att störa ”samhällets lugn” eller att åstadkomma ”allmän förargelse” framhävs i 1 § religionsfrihetslagen (1951:680).

Föredragande statsrådet framhöll 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:

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. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och 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 (2 kap. 12 § RF). Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annans 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.

Yttrandefriheten och informationsfriheten (2 kap. 13 § RF) får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda 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 (2 kap. 14 § RF första stycket) 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.

Föreningsfriheten (2 kap. 14 § RF andra stycket) 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.

Yttrandefrihetsbegreppet i regeringsformen sammanfaller i det väsentliga med tryckfrihetsförordningens. Åtskilliga slag av yttranden faller definitivt utanför grundlagsskyddet och kan därmed bli föremål för ingripanden utan stöd av något förbehåll i grundlagen. Detta gäller yttranden som anses vara "brottsliga i annat avseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser". Yttranden i tal eller skrift ingår ofta som ett led i gärningen vid ett stort antal brott utan att kunna betecknas som missbruk av yttrandefriheten.

Informationsfriheten är i huvudsak en spegelbild av yttrandefriheten. Den på TF grundade rätten att ta del av allmänna handlingar innefattas inte i informationsfriheten, som är en handlingsfrihet för den enskilde.

Mötes- och demonstrationsfriheterna behandlas ibland som en och samma rättighet, församlingsfrihet. En skillnad är att en demonstration kan genomföras av en enda person eller ett mycket litet antal, ett möte däremot kräver rimligen åtminstone tre deltagare. En annan skillnad, som likväl inte är någon rättsligen betydelsefull distinktion, är att ett typiskt möte i första hand vänder sig "inåt", mot dem som deltar i samma möte, en demonstration däremot i första hand "utåt", mot andra än dem som deltar däri.

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.

Yttrandefriheten kan sägas ingå som ett moment i mötesfriheten. Grundlagsbestämmelserna är så konstruerade att endast de regler anses som begränsningar av mötesfriheten vilka just avser själva mötessituationen, t.ex. reglerna om krav på tillstånd och om upplösning. De bestämmelser däremot som begränsar yttrandefriheten oavsett i vilket sammanhang denna utövas hänförs enbart till yttrandefriheten. Ett föreningsmöte faller under både mötesfrihetens och föreningsfrihetens begrepp.

Regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter syftar främst till att slå vakt om möjligheterna till politisk verksamhet och i övrigt till offentliga meningsyttringar.

Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

Sverige är sedan länge anslutet till konventionen. Den har numera också direkt införlivats med svensk lagstiftning (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24 och 1994/95:KU5, rskr. 1994/95: 11).

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.

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. Utöandet av dessa friheter får underkastas sådana föreskrifter, 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*. Utöandet 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.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis erinra om att en i allmänhet straffbar handling inte är skyddad bara därför att den förekommer i ett religiöst sammanhang. Rent brottsliga förfaranden kan således beivras inom ramen för gällande rättsordning.

Socialutskottet har bedömt att underlag för ställningstagande till de frågor som aktualiseras i motionen bör införskaffas genom åtgärder av regeringen. Konstitutionsutskottet har inte anledning att gå in på socialutskottets bedömning i den del det handlar om att utreda förutsättningarna för att stärka sjukvårdens resurser med avsikt att åstadkomma en adekvat rehabilitering av ifrågavarande patienter. Socialutskottet har också betonat vikten av respekt för religions- och yttrandefriheten. Förslaget är, som konstitutionsutskottet ser det, inte att uppfatta som fullständiga utredningsdirektiv utan innebär ett uttalande om ett utredningsbehov, medan frågan om den närmare avgränsningen av utredningsuppdraget med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna överlämnas till regeringen, liksom frågan om i vilken form uppdraget skall bedrivas.

Konstitutionsutskottet utgår från att det underlag som den av socialutskottet föreslagna utredningen skall ge avser stöd- och hjälpinsatser inom olika samhällsorgan, främst hälso- och sjukvården, för människor som av speciella skäl befinner sig i psykiska krissituationer samt att dessa insatser inte skall innebära åtgärder som sätter de grundläggande fri- och rättigheterna i fara. Vidare utgår konstitutionsutskottet från att det inte blir fråga om en statlig kartläggning eller informationskampanj mot vissa utpekade rörelser.

Med det anförda har konstitutionsutskottet från de synpunkter utskottet har att beakta inte någon erinran mot socialutskottets förslag om ett tillkännagivande.

Stockholm den 25 april 1996

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Jerry Martinger (m), Kenneth Kvist (v), Mats Berglind (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp) och Nils Fredrik Aurelius (m).