Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:9

om fri- och rättigheter m.m.

KU
1987/88:9

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motioner från den allmänna motionstiden 1987. I flertalet fall gäller yrkandena utredning av eller förslag om ändring i regeringsformen. Framställningen har delats upp i följande avsnitt.

1. Övergång till republik
2. Religionsfrihet
3. Negativ föreningsfrihet
4. Egendomsrätt
5. Beskattning m.m.
6. Närings- och yrkesfrihet
7. Föräldrarätt
8. Rättigheter i arbetslivet
9. Departementsindelningen

Utskottet har avstyrkt motionsyrkandena. I ärendet föreligger nio reservationer (fyra m, fp och c, en m, en fp samt tre vpk).

Motionsyrkandena

1986/87:K202 av Bengt Kindbom m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om tillsättande av en utredning angående grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet,

1986/87:K204 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att som vilande anta motionärernas förslag till lag om ändring i regeringsformen (se bilaga 1),

2. att riksdagen beslutar att såsom vilande anta förslaget – i överensstämmelse med ovan föreslagen ändring i regeringsformen 1 kap. 3 § – att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1988,

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

1 *Riksdagen 1987/88. 4 saml. Nr 9*

1986/87:K205 av Allan Ekström (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

2. att riksdagen begär att regeringen låter utreda de konstitutionella villkoren för att avhända en enskild dennes egendom,

1986/87:K206 av Carl Bildt m.fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

1986/87:K210 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari såvitt nu är i fråga yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i grundlagen för att säkerställa den negativa föreningsrätten,

3. att riksdagen hos regeringen begär ett förslag till sådant förtydligande i regeringsformen att det står fullt klart att religiösa minoriteter har rätt att följa sina religiöst betingade sedvänjor i den mån annan ej skadas därav,

1986/87:K211 av Gullan Lindblad och Sten Andersson i Malmö (båda m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning om negativ föreningsrätt,

1986/87:K214 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad egendomsrätt i enlighet med vad i motionen anförts,

1986/87:K215 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om författningsmässig reglering av föräldrarätten i grundlagen,

1986/87:K217 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) vari såvitt nu är i fråga yrkas

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om grundlagsskyddad näringsfrihet,

1986/87:K219 av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

1986/87:K220 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskydd av näringsfriheten,

1986/87:K221 av Bo Lundgren och Anders Björck (båda m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att framlägga förslag till ändringar i grundlagen i enlighet med vad som i motionen anförts om beskattningsmakten,

1986/87:K223 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en samordning på ministernivå av den offentliga fritidspolitiken,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att "referensgruppen för folkrörelsefrågor" överförs från civildepartementet till jordbruksdepartementet och läggs under "ministern för ungdom, idrott och turism",

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att titeln på den nye ministern förändras till "ministern för ungdoms- och fritidsfrågor",

1986/87:K225 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär grundlagsförslag till skydd för egendomsrätten, till ett utvidgat skydd mot retroaktiv skattelagstiftning samt om beskattningsrättens innebörd,

1986/87:K232 av tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari såvitt nu är i fråga yrkas

5. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära utredning och förslag om lagrådets ställning, regeringsformens bestämmelser om normgivning, skattelagstiftning m.m. i enlighet med vad som anförts i motionen,

1986/87:K233 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om grundlagsskydd för fri- och rättigheterna på arbetsplatserna,

1986/87:K614 av Alf Wennerfors m.fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

Utskottet

1. Övergång till republik

Motionen

Lars Werner m.fl. (vpk) begär i *motion K204* att Sverige skall övergå till ett republikanskt statsskick. Motionärerna föreslår ändringar i regeringsformen och successionsordningen samt begär förslag till följdändringar i andra författningar (yrkandena 1–3). Deras huvudskäl är att monarkin är odemokratisk, att den är en ideologisk maktfaktor och att statschefen bör vara väl förankrad i landets politiska liv. De anser därför att riksdagens talman bör vara rikets statschef.

Utskottets bedömning

Utskottet tog senast hösten 1986 (KU 1986/87:17) upp motsvarande motionsyrkanden. Dessa avslogs under erinran om den ståndpunkt angående statsformen som intogs vid 1974 års författningsreform. Utskottet gör samma bedömning nu och avstyrker motion K204.

2. Religionsfrihet

Motionen

I *motion K210* av Bengt Westerberg m.fl. (fp) uttalas att skyddet i regeringsformen för minoriteters religionsutövning inte är tillräckligt starkt. Motionärerna begär därför att grundlagsbestämmelserna förtydligas. Minoriteter bör ha rätt att följa sina religiöst betingade sedvänjor i den mån annan ej skadas av dessa (yrkande 3).

Regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet, varmed förstås frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § RF). Detta är den enda av de positiva fri- och rättigheterna som inte kan begränsas (2 kap. 12 § första stycket RF). Vidare föreskrivs i 1 kap. 2 § sista stycket RF att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Utskottet behandlade vid det förra riksmötet ett likartat motionsyrkande. Därvid anfördes att, fastän bestämmelserna har fått en mer generell avfattning, grundlagens skydd för religionsfriheten allmänt torde uppfattas som ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning. De allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i ett samhälle som det svenska kan ibland komma att uppfattas som ett hinder för religionsfrihet. De gränsdragningsproblem som sålunda kan uppstå föranledde dock inte utskottet att ta något initiativ i frågan (KU 1986/87:17). Utskottet, som har samma uppfattning nu, avstyrker motion K210 yrkande 3.

3. Negativ föreningsfrihet

Motionerna

Tre motioner tar upp den negativa föreningsrätten, dvs. rätten för den enskilde att stå utanför en förening. I *motionerna K210* av Bengt Westerberg m.fl. (fp) yrkande 2, *K614* av Alf Wennerfors m.fl. (m) yrkande 1 samt *K211* av Gullan Lindblad och Sten Andersson i Malmö (båda m), som gäller organisationsklausuler på arbetsmarknaden, begärs förslag till ändring i grundlagen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

Bakgrund och tidigare behandling

Föreningsfriheten innebär enligt 2 kap. 1 § RF en frihet gentemot det allmänna att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den s.k. negativa föreningsfriheten anges i 2 kap. 2 § RF som ett skydd mot att tvingas tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. I likhet med den positiva föreningsfriheten och de övriga i regeringsformen angivna s.k. opinionsfriheterna – samt vad som i övrigt i huvudsak gäller beträffande rättighetsreglerna i regeringsformen – är den negativa föreningsfriheten formulerad som en frihet som gäller endast i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Sin nuvarande utformning fick bestämmelsen om den negativa föreningsfriheten i samband med de ändringar i regeringsformens rättighetskapitel som, på grundval av 1973 års fri- och rättighetsutredning, genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1977.

Frågor rörande den enskildes förhållande till enskilda organisationer har tidigare behandlats av utskottet, bl.a. i samband med 1976 års reform med

förstärkningar i regeringsformens fri- och rättighetsregler och senare med anledning av motioner rörande bl.a. negativ föreningsfrihet.

I förarbetena till regeringsformens rättighetsregler diskuterades möjligheterna att låta rättighetsskyddet gälla också mellan enskilda. Det konstaterades därvid att ett rättighetsskydd för att bli bindande gentemot lagstiftaren måste ges i grundlagsform, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda i de flesta fall skulle vara tillräckligt att lösa frågan genom vanlig lag. Med hänsyn till detta och då det dessutom skulle uppkomma avsevärda svårigheter med en grundlagsreglering avstod den dåvarande regeringen från att lägga fram ett sådant förslag. Med anledning av ett motionsyrkande om utredning av ett rättighetsskydd för enskild mot annan enskild uttalade konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) att frågor om ett sådant skydd bör lösas inom den vanliga lagstiftningens ram samt att olika önskemål om förstärkning av rättighetsskyddet i detta hänseende fick övervägas allteftersom de framkom.

Vid en senare behandling av motioner rörande negativ föreningsfrihet m.m. hänvisade utskottet (KU 1983/84:8) till det tidigare gjorda ställningstagandet och till att frågan om lagstiftningsåtgärder i detta hänseende på arbetsmarknadsområdet samtidigt var under beredning i annat utskott (AU 1983/84:5). Det låg enligt konstitutionsutskottet i linje med tidigare gjorda uttalanden att frågan prövades av riksdagen i det sammanhanget.

Arbetsmarknadsutskottet behandlade frågan om den negativa föreningsrätten senast hösten 1986 (AU 1986/87:8). Utskottet erinrade om att frågan tidigare tagits upp utförligt med anledning av de synpunkter som anförts av nya arbetsrättskommittén (SOU 1982:60). De resonemang som då fördes i betänkandet AU 1983/84:5 ledde fram till att utskottet för sin del anslöt sig till de ställningstaganden som gjorts inom kommittén och som innebar att man borde avstå från att ingripa med lagstiftning om den negativa föreningsrätten och mot bruket av organisationsklausuler. I betänkandet AU 1986/87:8 förklarade utskottet sig ha kvar den inställningen. De problem som kan föreligga – som för övrigt torde vara av begränsad omfattning – bör kunna lösas på annat sätt än genom lagstiftning. Vidare hänvisades till den rättspraxis som föreligger och som bl.a. innebär att arbetsdomstolen slagit fast att medlemmar av ett fackförbund måste ha rätt att lämna förbundet under förutsättning att viss uppsägningstid iakttas.

Utskottets bedömning

Utskottet behandlade frågan om den enskildes förhållande till organisationer senast i sitt betänkande KU 1986/87:17. Yrkanden om utredning och grundlagsreglering av den negativa föreningsfriheten avstyrktes. Beträffande frågan om en generell utvidgning av den enskildes rättighetsskydd i grundlag till att gälla också gentemot enskilda organisationer erinrades om en hösten 1986 avgiven lagrådsremiss om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten m.m. Frågan om skydd för enskilda mot olika yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av andra enskilda föreslogs där inte bli reglerad i grundlag. Samma ståndpunkt har intagits i proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Utskottet har inte funnit anledning att frångå sin tidigare ståndpunkt vad gäller en grundlagsreglering av den negativa föreningsfriheten. På grund härav avstyrks motionerna K210 yrkande 2, K211 och K614 yrkande 1.

4. Egendomsrätt

Motionerna

Behovet av ett förstärkt skydd i grundlagen för enskilds egendom tas upp i flera motionsyrkanden. I *motionerna K214* av Carl Bildt m.fl. (m), *K225* av Bengt Westerberg m.fl. (fp), *K221* av Bo Lundgren och Anders Björck (båda m), *K202* av Bengt Kindbom m.fl. (c) samt *K205* av Allan Ekström (m) yrkande 2 berörs, bl.a. mot bakgrund av den s.k. pensionsskatten, innebörden av äganderätten. Motionärerna anser att skyddet i regeringsformen för äganderätten behöver utredas och att ett förstärkt skydd skall skrivas in i grundlagen. Därvid erinras om att egendomsrätten är en förutsättning för en livskraftig demokrati samt att den vanligtvis är grundlagsskyddad i de västerländska författningarna. Det konstateras också att flera grundlagsutredningar under 1900-talet har föreslagit att egendomsrätten skall grundlagsskyddas, men att det enda resultatet är det tämligen svaga skydd som kommer till uttryck i 2 kap. 18 § RF.

Utskottets bedömning

I fråga om egendomsskyddet innehåller regeringsformen 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 (SOU 1963:16–17) följande grundlagsregel: "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 sin förlust (prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39).

Utskottet har vid flera tillfällen, senast hösten 1986 (KU 1986/87:17), avslagit motionsyrkanden om förstärkt skydd i grundlagen för egendomsrätten. Det finns enligt utskottets mening inte heller nu anledning till något riksdagens initiativ i denna del, till följd varav motionerna K202 såvitt nu är i fråga, K205 yrkande 2, K214 samt K221 och K225 – båda såvitt nu är i fråga – avstyrks.

5. Beskattning m.m.

Motionerna

I samband med frågan om skyddet för äganderätten har också berörts behovet av att i grundlagen skapa ett skydd mot att skatter används för att urholka äganderätten. I *motion K225* av Bengt Westerberg m.fl. (fp) samt *motion K221* av Bo Lundgren och Anders Björck (båda m) begärs ett grundlagsförslag om beskattningens innebörd samt om ett utvidgat skydd mot retroaktiv skattelagstiftning.

I motionerna slås fast att förarbetena till det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § andra stycket RF ger vid handen att stadgandet skall ges en vidsträckt tolkning. Även *motion K232* av tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö m.fl. (c) yrkande 5 – som vad gäller lagrådets ställning behandlas i ett betänkande om normgivningsfrågor (KU 1987/88:3) – tar upp normgivning, skattebegreppet och grundlagens skydd mot retroaktivitet. I motionen förordas en översyn för att undanröja oklarheter och förbättra detta skydd. I *motion K221* av Bo Lundgren och Anders Björck (båda m) begärs, likaså med utgångspunkt i engångsskatten på pensionssparande, att i grundlagen förs in bestämmelser som hindrar att normgivning delegeras till privata rättssubjekt.

Bakgrund

Vad gäller begreppet skatt och förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning m.m. kan erinras om de synpunkter som fördes fram i samband med att riksdagen i december 1986 godtog förslaget om en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, m.m. (prop. 1986/87:61). Lagrådet hade vid sin granskning av förslaget utförligt uppehållit sig vid de konstitutionella aspekterna. Till att börja med kan konstateras att förslaget enligt lagrådets mening – även om det stod i mindre god överensstämmelse med grunderna för retroaktivitetsförbudet – inte kunde anses innefatta något åsidosättande av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § RF och att några rättsliga hinder inte föreligger mot att skatten tas ut på ifrågavarande förmögenhetstillgångar eller hos de enligt förslaget skattskyldiga institutionerna. Lagrådet fann också betryggande garantier föreligga för att skatten i slutänden träffar försäkringstagarna enligt objektiva och rättvisa grunder. Lagrådet framhöll vidare att skatten inte kunde sägas innebära en olaga konfiskation samt gjorde också den bedömningen att inget underlag fanns för att påstå att förslaget skulle strida mot Europakonventionen. Från andra utgångspunkter framförde emellertid lagrådet invändningar som slutligen ledde till att lagrådet ansåg sig böra avstyrka att förslaget genomfördes.

Kritiken hade först och främst sin grund i farhågor från lagrådets sida om att lagstiftning på grundval av förslaget skulle skapa ett olyckligt prejudikat på ett känsligt område där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar samt utvecklingen av konstitutionell praxis därför får särskild betydelse. De moment i lagförslaget som gav upphov till dessa betänkligheter var dels skattens engångskaraktär, dels att den inte träffar förmögenheter generellt. Vad lagrådet i förlängningen såg som en risk med förslaget var att det kan utgöra grund för olika engångsskatter på egendom som tas ut av snävt begränsade kretsar av skattskyldiga och med högre skattesatser än den då aktuella.

Vid riksdagsbehandlingen avgav konstitutionsutskottet ett yttrande till skatteutskottet. Därvid motsatte sig de borgerliga ledamöterna förslaget med hänvisning till konstitutionella skäl. De anförde bl.a. att den s.k. engångsskatten innebar ett genombrott för en ny syn på enskilt ägande samt – i enlighet med vad lagrådet uttalat – att förslaget stod i mindre god överensstämmelse med förbudet i 2 kap. 10 § RF mot retroaktivt verkande lagstiftning på skatteområdet. Utskottsmajoriteten ansåg, likaså med hänvisning till vad lagrådet sagt, att förslaget uppfyllde grundlagens krav vad gäller retroaktivitetsförbudet. Därvid instämdes i ett uttalande av departementschefen om att stor restriktivitet bör iakttas med engångsskatter, oavsett om de har formen av en inkomstskatt eller förmögenhetsskatt. Vidare uttalades att det inte bör komma i fråga att beskattningsmakten genom riktade ingrepp av engångsnatur används för att kringgå bestämmelserna i 2 kap. 18 § RF om expropriation och liknande förfoganden, varvid hänvisades till det grundläggande stadgandet i 1 kap. 2 § RF om den enskildes personliga och ekonomiska välfärd som mål för den offentliga verksamheten. Utskottets majoritet ställde sig bakom vad departementschefen anfört om att någon risk för en sådan utveckling inte föreligger samt uttalade att med detta klarläggande undanröjdes de farhågor som legat bakom lagrådets tveksamhet till skatten av det skälet att den skulle kunna ses som inledningen till en ny konstitutionell praxis på skattelagstiftningens område (KU 1986/87:9 y).

Utskottets bedömning

Utskottet har i olika sammanhang tagit upp gränsdragningen mellan skatter – vilket begrepps närmare innebörd inte framgår av någon föreskrift i regeringsformen och inte heller behandlas närmare i dess förarbeten – och avgifter samt berört stadgandet i 2 kap. 10 § andra stycket RF. Vid sidan av det berörda yttrandet till skatteutskottet kan erinras om att utskottet senast hösten 1986 avstyrkte motioner om en översyn av förbudet mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (KU 1986/87:13). Därvid anfördes att reglerna har varit i kraft sedan år 1980 och att det varit förenat med svårigheter att ange vad som skall anses som retroaktiv lagstiftning på skatteområdet. En ingående undersökning hade emellertid företagits av rättighetsskyddsutredningen beträffande de olika tillämpningsproblem som kunde tänkas uppstå. Enligt utskottet borde ytterligare erfarenheter av nuvarande grundlagsregler vinnas innan en översyn aktualiseras. Utskottet framhöll dock vikten av att lagstiftningen på skatteområdet så långt möjligt utformas på sådant sätt att det inte behöver råda någon tvekan om att stadgandet i 2 kap. 10 § RF följs.

Mot bakgrund av det anförda är det enligt utskottets mening inte påkallat att föranstalta om åtgärder av det slag som – såvitt nu är i fråga – har förordats i motionerna K221, K225 och K232 yrkande 5. Motionsyrkandena avstyrks således.

6. Närings- och yrkesfrihet

Motionerna

Ett stort antal motioner innefattar yrkanden om utredning av eller förslag om ett i grundlagen inskrivet skydd för enskilds näringsfrihet och yrkesfrihet.

Motionerna K206 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 8, *K220* av Bengt Westerberg m.fl. (fp), *K202* av Bengt Kindbom m.fl. (c), *K217* av Christer Eirefelt m.fl. (fp) yrkande 5 samt *K219* av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m och c) gäller alla grundlagsskydd av närings- och yrkesfrihet. Det sägs att det har blivit allt svårare för den enskilde att fritt utöva näring och yrke. Dessa friheter har inskränkts på olika sätt, t.ex. genom monopol, särskilda bidragsbestämmelser, regleringsåtgärder och auktorisationskrav. Vidare finns skilda slag av etableringskontroll som bör avskaffas. I en av motionerna framhålls att även om det måste råda undantag från näringsfriheten på grund av säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och andra ordningsintressen, så bör en utredning kunna lösa den frågan. Andra motionärer anser att det av författningsutredningen 1963 framlagda förslaget till grundlagstext efter mindre justeringar kan läggas till grund för lagstiftning.

Utskottets bedömning

Frågan om ett grundlagsskydd för näringsfriheten har diskuterats i olika sammanhang. Omfattningen av de inskränkningar i skyddet som i så fall måste göras har emellertid i allmänhet ansetts utgöra ett hinder för en sådan grundlagsbestämmelse. Denna ståndpunkt intogs t. ex. i förarbetena till 1976 års fri- och rättighetsreform.

I samband med riksdagsbehandlingen av proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter togs även frågan om grundlagsskydd för näringsfriheten upp. I propositionen uttalades att erfarenheterna av den utbyggnad av rättighetsskyddet som skett genom 1976 års reform samt av den förstärkning av detta skydd som föreslogs borde avvaktas. Utskottet (KU 1978/79:39) anslöt sig till detta och fann inte skäl föreslå riksdagen att ta några initiativ till ytterligare förstärkning av rättighetsskyddet.

Riksdagen har därefter vid upprepade tillfällen, senast hösten 1986 (KU 1986/87:17), avslagit motionsyrkanden av samma innebörd som de nu förevarande med motiveringen att ytterligare erfarenheter av reformerna på fri- och rättighetsområdet borde avvaktas innan initiativ tas till förändringar. Utskottet gör samma bedömning nu och avstyrker motionerna K202 såvitt nu är i fråga, K206 yrkande 8, K217 yrkande 5, K219 och K220.

Motionen

I *motion K215* av Carl Bildt m. fl. (m) begärs en utredning av förutsättningarna för att, som i många andra länder, grundlagsfästa föräldrarätten. Motionärerna uttalar att det visserligen finns fall då barn riskerar att fara illa, och där avsteg måste göras från grundprincipen om föräldrarnas rätt att bestämma över sina barns vård och fostran, men att detta i så fall får regleras i särskild ordning, t. ex. inom ramen för reglerna i lagen om vård av unga.

Utskottets bedömning

Vid behandlingen av proposition 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag förelåg ett motionsyrkande om att föräldrarätten, dvs. föräldrars rätt att utöva vårdnaden om sina minderåriga barn, att välja mellan likvärdiga skol- och utbildningsformer för dessa samt att handha barnens fostran i tros- och livsåskådningsfrågor, skulle tas in i regeringsformen.

Utskottet (KU 1975/76:56) konstaterade bl. a. att fri- och rättighetsutredningen ansett att regler som tog sikte på föräldrarätten inte lämpade sig för grundlag samt att departementschefen instämt i denna bedömning. Utskottet anslöt sig till vad departementschefen anfört om svårigheterna att utforma en grundlagsregel om föräldrars rätt till vårdnaden om sina minderåriga barn på ett sådant sätt att den ger ett verkligt skydd för vårdnadsrätten men ändå inte kommer i konflikt vare sig med föräldrabalkens regler om vårdnad eller med föreskrifter om samhällsvård samt avstyrkte yrkandet om att införa föräldrarätten i grundlag.

Utskottet gör mot bakgrund av det anförda samma bedömning vad gäller en reglering i grundlag av föräldrarätten som när frågan prövades hösten 1986 (KU 1986/87:17) samt avstyrker motion K215.

8. Rättigheter i arbetslivet

Motionen

I *motion K233* av Lars Werner m.fl. (vpk) begärs förslag om grundlagsskydd för fri- och rättigheterna på arbetsplatserna.

Motionärerna anser att det, i stället för ett förstärkt skydd för egendomsrätten, behövs vissa begränsningar av denna rätt om den nuvarande makt- och ägandekoncentrationen skall kunna brytas och demokratin utvecklas. Grundlagsregleringen bör gälla rätten att organisera sig fackligt och politiskt, rätten att på arbetsplatserna bedriva agitation, propaganda och mötesverksamhet samt rätten att tillgripa strejk.

Utskottets bedömning

Vid sidan av rätten att organisera sig, hålla möten, demonstrera etc. brukar man tala om fackliga friheter i en mera begränsad mening, nämligen friheter som exklusivt gäller förhållandet mellan arbetsmarknadens parter. I regeringsformen infördes vid riksdagsbehandlingen 1973 (KU 1973:26) en

bestämmelse på detta område. Enligt 2 kap. 17 § i RF:s nuvarande lydelse äger förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidta fackliga stridsåtgärder om annat inte följer av lag eller avtal.

Ett motionsyrkande motsvarande det nu aktuella förelåg när riksdagen tog ställning till förslaget till ny regeringsform. Det kom att omfattas av fri- och rättighetsutredningens arbete (SOU 1975:75). Utredningen avvisade tanken på att – utöver bestämmelsen om rätt till fackliga stridsåtgärder – i grundlag ta in regler angående sådana ämnen som rätt att förhandla i fackliga frågor, rätt att på arbetsplatserna bedriva agitation och propaganda samt rätt att anordna möten.

Remissinstanserna godtog i allmänhet utredningens ståndpunkt att ytterligare regler om fackliga friheter inte borde föras in i regeringsformen. Såväl LO som TCO och SACO/SR anslöt sig till utredningens förslag. Justitieministern delade utredningens uppfattning samt uttalade att enligt en i Sverige fast etablerad tradition bör det i största möjliga utsträckning överlämnas åt arbetsmarknadens parter att själva lösa uppkommande frågor på det fackliga området utan inblandning från statens sida. Denna grundinställning hindrar visserligen inte att lagstiftning tillgrips på ett visst område om det visar sig omöjligt att avtalsvägen nå en tillfredsställande reglering eller om andra särskilda skäl talar härför. Några sådana skäl för en utförligare grundlagsreglering till skydd för den fackliga verksamheten fanns emellertid inte (prop. 1975/76:209). Utskottet gjorde samma bedömning och avstyrkte en vpk-motion om att rätten till fackliga stridsåtgärder utsträcktes att gälla enskilda arbetstagare (KU 1975/76:56).

Utskottet finner inte nu anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande. Till följd härav avstyrks motion K233.

9. Departementsindelningen

Motionen

I *motion K223* av Lars Werner m. fl. (vpk) dryftas fritidsfrågornas hantering på departementsnivå. Motionärerna hälsar med tillfredsställelse att en särskild minister för ungdom, idrott och turism numera har fått hand om viktiga delar av den offentliga fritidspolitiken. De anser emellertid att ett helhetsgrepp hade bort tas på dessa frågor. Således begärs en samordning på ministernivå av den offentliga fritidspolitiken (yrkande 1). Vidare anser motionärerna att folkrörelsefrågor utanför idrotten, i första hand referensgruppen för folkrörelsefrågor vid civildepartementet, skall föras över till jordbruksdepartementet (yrkande 2). Slutligen anser de att ministern i fråga bör tituleras ministern för ungdoms- och fritidsfrågor (yrkande 3).

Bakgrund

Enligt 7 kap. 1 § RF skall det finnas ett regeringskansli för beredningen av regeringsärenden. I regeringskansliet ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Av bestämmelsen följer vidare att regeringen fördelar ärendena mellan departementen samt att statsministern bland statsråden utser chefer för departementen. Antalet departement och vilka departement som skall

finnas regleras inte i grundlagen. I dessa frågor beslutar regeringen. Departementsförordningen (1982:1177, omtryckt 1986:1417, ändrad 1987:893), anger att, utöver statsrådsberedningen, för närvarande tretton departement ingår i regeringskansliet.

Utskottet har vid flera tillfällen i sitt granskningsarbete ägnat uppmärksamhet åt regeringskansliets organisation och arbetsformer. Vad gäller den interna organisationen av regeringskansliet kan konstateras att den normalorganisation för departementen som fastslogs i samband med 1965 års departementsreform i huvudsak fortfarande gäller. Antalet departement och ärendefördelningen mellan departementen har dock ändrats vid upprepade tillfällen. Senast större sådana omorganisationer genomfördes var hösten 1982 och hösten 1986. Vid det förra tillfället inrättades ett finansdepartement och ett civildepartement. Samtidigt upphörde ekonomi-, budget-, handels- och kommundepartementen. Hösten 1986 inrättades ett nytt departement för miljö- och energifrågor.

Ärenden om idrott, rekreation, turism och ungdomsverksamhet – de båda senare i den mån det inte ankommer på något annat departement – hör under jordbruksdepartementet, under det att folkrörelsefrågor förts till civildepartementet. Vid omorganisationen hösten 1986 förordnades bl. a. att statsrådet Ulf Lönnqvist i jordbruksministerns ställe skall föredra ärenden om idrott och turism.

Utskottets bedömning

Det måste främst ankomma på regeringen att ta ställning till hur arbetet inom regeringskansliet skall organiseras för att regeringen skall kunna styra landet på ett så effektivt sätt som möjligt. Varje regering bör – inom de ekonomiska ramar som riksdagen fastställer – få fördela arbetet mellan sina medlemmar och mellan olika delar av regeringskansliet med hänsyn till den parlamentariska situationen, regeringens sammansättning, olika ärendegruppers samband och betydelse osv. Riksdagen får sedan i olika sammanhang tillfälle att bedöma resultaten av regeringens arbete. På grund av det anförda avstyrker utskottet motion K223.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *övergång till republik*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K204 yrkandena 1–3,

2. beträffande *religionsfrihet*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K210 yrkande 3,

3. beträffande *negativ föreningsfrihet*

att riksdagen avslår motionerna K210 yrkande 2, K211 och K614 yrkande 1,

4. beträffande *egendomsrätt*

att riksdagen avslår motionerna K202 såvitt nu är i fråga, K205 yrkande 2, K214 samt – såvitt nu är i fråga – K221 och K225,

5. beträffande *beskattning m.m.*

att riksdagen – såvitt nu är i fråga – avslår motionerna K221, K225 och K232 yrkande 5,

6. beträffande *närings- och yrkesfrihet*

att riksdagen avslår motionerna K202 såvitt nu är i fråga, K206 yrkande 8, K217 yrkande 5, K219 och K220,

7. beträffande *föräldrarätt*

att riksdagen avslår motion K215,

8. beträffande *rättigheter i arbetslivet*

att riksdagen avslår motion K233,

9. beträffande *departementsindelningen*

att riksdagen avslår motion K223 yrkandena 1–3.

Stockholm den 27 oktober 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk) och Ingela Mårtensson (fp).

Reservationer

1. Övergång till republik (mom. 1)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet tog" och slutar med "motion K204" bort ha följande lydelse:

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

Utskottet tillstyrker således förslagen i motion K204 att upphäva successionsordningen och att de representativa uppgifter som åvilar konungen förs över till talmannen.

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

1. beträffande *övergång till republik*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:K204 yrkandena 1–3

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

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

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

2. Religionsfrihet (mom. 2)

Börje Stensson och Ingela Mårtensson (båda fp) anser

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

Respekt för andra kulturer och religioner är enligt utskottets mening ett centralt inslag i ett tolerant samhälle. En sådan inställning är inte minst viktig när det gäller invandrarnas ställning i samhället och värnandet av invandrarnas rätt att utöva sin egen kultur och religion. Enligt 1 kap. 2 § sista stycket i regeringsformen skall bl.a. religiösa minoriteters rätt att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas.

Regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet, varmed förstås frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § RF). Detta är den enda av de positiva fri- och rättigheterna som inte kan begränsas.

Utskottet anser, i likhet med vad som sägs i motion K210, att skyddet för minoriteters religionsutövning inte är tillräckligt starkt i Sverige. Ett exempel kan vara judiska och muslimska trosbekännares rätt att följa sina traditionella regler för djurslakt.

Utskottet tillstyrker att riksdagen, med bifall till motion K210 yrkande 3, hos regeringen begär ett förslag till förtydligande av regeringsformen så att det står fullt klart att religiösa minoriteter har rätt att följa sina religiöst betingade sedvänjor i den mån annan ej skadas därav.

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

2. beträffande *religionsfrihet*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K210 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

3. Negativ föreningsfrihet (mom. 3)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet behandlade" och på s. 6 slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Den positiva föreningsrätten, dvs. rätten att fritt ansluta sig till och tillhöra en förening, finns inskriven i grundlagen och i medbestämmandelagen. Det borde vara en självklarhet att med rätten att tillhöra en förening också följer rätten att slippa tillhöra en förening. Så har också föreningsrätten tolkats i ett uttalande av Europakommissionen för mänskliga rättigheter.

I Sverige är dock rätten att stå utanför en förening ingen självklarhet. Fackliga organisationer ser sig oförhindrade att genom mycket långtgående åtgärder försöka tvinga in arbetstagare som medlemmar. Åtgärder som kan betecknas som svartlistning av icke medlemmar förekommer också. Mycket tyder på att föreningsrätten kommit att tolkas som om den ger föreningen obegränsad rätt att bestämma över sina medlemmar – att skriva sina egna lagar. En sådan tolkning kan givetvis inte accepteras i en demokrati.

Med rätten att ansluta sig till en förening borde rimligen också följa rätten att utträda ur en förening. Denna rätt är ingen självklarhet i Sverige. Arbetsdomstolen har emellertid vid flera tillfällen fastställt att en medlem i en facklig organisation äger rätt att lämna organisationen på egen begäran. Det förekommer dock att fackliga organisationer nekar eller ställer upp svårigheter om en medlem önskar utträda.

Enligt utskottets mening är den elementära mänskliga rättigheten att själv besluta om utträde ur en organisation av en så väsentlig karaktär att den inte av lagstiftaren bör delegeras till enskilda organisationers avgörande. För att garantera den enskildes frihet att själv välja eller avstå från medlemskap i t.ex. en facklig organisation bör därför den negativa föreningsrätten, såsom förordats i motionerna K210 yrkande 2, K211 och K614 yrkande 1, grundlagsfästas.

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

3. beträffande *negativ föreningsfrihet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K210 yrkande 2, 1986/87:K211 och 1986/87:K614 yrkande 1 hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

4. Egendomsrätt (mom. 4)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "I fråga" och på s. 7 slutar med "avstyrks" bort ha följande lydelse:

Äganderätten har i de flesta demokratier getts ett lagskydd i någon form. Också i Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter, som Sverige har antagit, finns föreskrivet att fysisk och juridisk persons rätt till egendom skall lämnas okränkt. I Sverige är emellertid egendomsskyddet i gällande grundlag – 2 kap. 18 § RF – svagt.

Personlig äganderätt är en viktig förutsättning i ett demokratiskt samhälle och inte minst i ett samhälle vars ekonomiska system är marknadsekonomin. Förfogandefriheten över den personliga egendomen är central bl.a. för möjligheterna att skriva kontrakt och ingå avtal. Incitamenten för utveckling och växt försvinner i många fall om ägaren inte har möjlighet att förutse effekten av sina dispositioner och hur han kan tillgodogöra sig resultaten. Det är ingen tillfällighet att alla de demokratier historien känner har varit marknadsekonomier med en självklar rätt till personligt ägande.

Mot denna bakgrund finns enligt utskottet starka skäl att förstärka skyddet för äganderätten och att i grundlagen klarare ange vilka inskränkningar i äganderätten som kan ske i vanlig lag. I dag finns ett betydande utrymme för inskränkningar i äganderätten genom snabbt påkomna politiska nykonstruktioner. Risken härför framstår som särskilt påtaglig efter debatten kring pensionsskatten. Tidigare har löntagarfonderna genomdrivits. Därigenom har nya beslut tillkommit som på olika sätt inskränkt äganderätten.

Till följd av det anförda tillstyrker utskottet så till vida motionerna K202, K205 yrkande 2, K214, K221 och K225 i nu aktuella delar att riksdagen hos regeringen begär en utredning med syfte att i grundlagen skydda egendomsrätten i enlighet med vad motionärerna har anfört.

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

3. beträffande *egendomsrätt*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:K202 såvitt nu är i fråga, 1986/87:K205 yrkande 2, 1986/87:K214 samt – såvitt nu är i fråga – 1986/87:K221 och 1986/87:K225 ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

5. Beskattning m.m. (mom. 5)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Utskottet har" och på s. 9 slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Trots att den gällande grundlagen är förhållandevis ny har under de senare åren vid upprepade tillfällen meningarna varit starkt delade om innebörden av vissa centrala regler i regeringsformen. Tvisterna har främst gällt reglerna om normgivning och delegering av normgivningsmakt i regeringsformens 8 kap., innebörden av bestämmelserna om skatter och avgifter samt i samband med detta räckvidden av förbudet mot retroaktiv beskattning enligt regeringsformens 2 kap. Den mot lagrådets avstyrkande genomförda pensionsskatten har också på nytt aktualiserat frågan om en förstärkning av skyddet mot retroaktivitet.

Det är enligt utskottet otillfredsställande att oklarheter och motsättningar av det här slaget får kvarstå. Tolkningen av de omtvistade bestämmelserna blir beroende av en osäker praxis eller avgörs genom politiska majoritetsbeslut. Ambitionen borde i stället i allas intresse vara att grundlagen så långt det går har ett innehåll som inte behöver ifrågasättas.

Utskottet tillstyrker mot bakgrund av det anförda så till vida motionerna K221, K225 och K232 yrkande 5 i nu aktuella delar att riksdagen hos regeringen begär en utredning med syfte att lägga fram förslag till ändringar i grundlagen i enlighet med vad motionärerna har anfört. Utredningen bör således överväga de bestämmelser i grundlagen där tvister om innebörden har förekommit och komma med förslag till sådana förändringar av de berörda grundlagsbestämmelserna att innebörden blir klar. I utredningens uppdrag bör särskilt ingå att föreslå sådana bestämningar av begreppen

skatter och avgifter att den nuvarande oklarheten om vad som skall tillhöra den ena eller den andra kategorin pålagor försvinner. Utredningen bör dessutom bl.a. ha i uppgift att föreslå förbättringar av grundlagsskyddet mot retroaktivitet.

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

5. beträffande *beskattning m.m.*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:K221, 1986/87:K225 och 1986/87:K232 yrkande 5 – alla såvitt nu är i fråga – ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

6. Närings- och yrkesfrihet (mom. 6)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Frågan om" och slutar med "och K220" bort ha följande lydelse:

Beträffande frågan om närings- och yrkesfrihet konstaterar utskottet att dessa friheter i dag delvis är kringskurna av monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav, etableringskontroll och liknande företeelser. Grunden för en marknadsekonomi är att företag får startas fritt. Utan ett fritt tillträde hotas näringslivets dynamik och därmed arbetstillfällen. Det är mot denna bakgrund angeläget att söka fastställa de gränser som skall gälla för närings- och yrkesfriheten. En utredning bör därför klarlägga i vilka avseenden dessa friheter kan ges ett skydd i grundlag. Därefter bör ett lagförslag läggas fram om sådant skydd.

dels att utskottets hemställan under mom. 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *närings- och yrkesfrihet*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:K202 såvitt nu är i fråga, 1986/87:K206 yrkande 8, 1986/87:K217 yrkande 5, 1986/87:K219 och 1986/87:K220 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

7. Föräldrarätt (mom. 7)

Anders Björck, Hans Nyhage och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "Vid behandlingen" och slutar med "motion K215" bort ha följande lydelse:

Olika åtgärder inom ramen för samhällets barnomsorg i förening med utformningen av skattelagstiftning och föräldraförsäkring har haft till följd att föräldrars valmöjligheter när det gäller barnens vård och fostran har inskränkts. Det är, bortsett från fall då barn far illa hos föräldrarna, enligt utskottets bedömning viktigt att föräldrarnas rätt inte ytterligare får stå tillbaka för en samhällelig styrning. Utskottet finner att föräldrars rätt och ansvar att, med utgångspunkt i barnens bästa, få bestämma över vården och omsorgen om sina barn bör kunna grundlagsfästas. Yrkandet i motion K215 om en utredning av frågan bör därför bifallas.

dels att utskottets hemställan under mom. 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *föräldrarätt*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K215 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

8. Rättigheter i arbetslivet (mom. 8)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "Vid sidan" och på s. 11 slutar med "motion K233" bort ha följande lydelse:

Enligt 2 kap. 17 § i RF:s nuvarande lydelse äger förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidta fackliga stridsåtgärder om annat inte följer av lag eller avtal. Frågan om ett grundlagsskydd även för fri- och rättigheter i övrigt på arbetsplatser var uppe när riksdagen tog ställning till förslaget till ny regeringsform. Det kom att omfattas av fri- och rättighetsutredningens arbete (SOU 1975:75) men ledde inte till något lagförslag.

Enligt utskottets mening är den i 2 kap. 17 § RF stadgade rätten att vidta fackliga stridsåtgärder utformad på ett sätt som inte ger det skydd arbetstagarna i en demokrati bör åtnjuta gentemot arbetsgivarna. I kampen för en utvecklad och fördjupad demokrati är yttrande-, förenings- och mötesfriheterna på arbetsplatserna av avgörande betydelse. Detta bör komma till uttryck i grundlagen. Utskottet tillstyrker därför yrkandet i motion K233 med begäran om ett förslag om grundlagsskydd för fri- och rättigheterna på arbetsplatserna.

dels att utskottets hemställan under mom. 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *rättigheter i arbetslivet*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K233 hos regeringen begär förslag om grundlagsskydd för fri- och rättigheterna på arbetsplatserna.

9. Departementsindelningen (mom. 9)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Det måste" och slutar med "motion K223" bort ha följande lydelse:

Det är enligt utskottet värdefullt att viktiga delar av den offentliga fritidspolitiken har förts samman på ministernivå. Däremot kan regeringen inte anses ha tagit ett helhetsgrepp på fritidsfrågorna. Ett viktigt område som inte fördes över till den nye ministern är folkrörelsefrågorna utanför idrotten. Utskottet anser att av alla folkrörelser idrotten inte bör särbehandlas och få en egen minister, medan övriga folkrörelsers bekymmer ligger under civilministerns fögderi.

Det behövs ett samlat grepp på fritidsfrågorna. Motivet till en sådan samordning är att fritiden redan är en mycket viktig del av människors tillvaro och att allt talar för att den kommer att bli ännu viktigare i framtiden. Den offentliga sektorn satsar också stora summor på fritidsverksamhet av

skilda slag, det gäller såväl turism, idrott som övrig folkrörelseverksamhet. För att åstadkomma detta helhetsgrepp på den offentliga fritidspolitiken bör de frågor som berör politikområdet föras över till jordbruksdepartementet och den nye ministern. Detta gäller i första hand den referensgrupp för folkrörelsefrågor som finns vid civildepartementet. Utskottet anser vidare att den nuvarande titeln på ministern i fråga är tung och otymplig. Efter den föreslagna ändringen kan den med fördel vara "ministern för ungdoms- och fritidsfrågor".

På grund av det anförda tillstyrker utskottet motion K223 yrkandena 1–3.

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

9. beträffande *departementsindelningen*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K223 yrkandena 1–3 ger regeringen till känna vad utskottet har anfört.

1 Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att 5 kap. 5 och 7 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 3 och 5 §§, 5 kap. 2–4 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse:

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	3 §
Regeringsformen, *successionsordningen* och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.	Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.
	5 §
Konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef. *Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottningen är statschef, gälla henne.*	*Riksdagens talman* är rikets statschef.
	5 kap.
	2 §
Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare *och har fyllt tjugofem år.* Han får icke samtidigt vara statsråd *eller utöva uppdrag såsom talman eller riksdagsledamot.* Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.	Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare. *Hon eller* han får icke samtidigt vara statsråd. Statschefen skall samråda med statsministern, innan *hon eller* han reser utrikes.
	3 §
Är *konungen* av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter, inträder *enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som ej är hindrad,* för att såsom *tillfällig riksföreståndare* fullgöra statschefens uppgifter.	Är *riksdagens talman* av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter *som statschef,* inträder *den av riksdagens vice talmän, som är närmast i rang och ej är förhindrad,* för att såsom *tillförordnad statschef* fullgöra statschefens uppgifter.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
4 §	
Utslocknar konungahuset, utser riksdagen en riksföreståndare att fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen utser samtidigt en vice riksföreståndare.	*Avlider riksdagens talman fullgöres statschefsfunktionen av den av riksdagens vice talmän som är närmast i rang och ej är förhindrad, till dess nyval av talman företagits.*
Detsamma gäller, om konungen dör eller avgår och tronföljaren ännu ej har fyllt tjugofem år.	
5 §	
Har konungen under sex månader utan avbrott varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller underlåtit att fullgöra dem, skall regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen bestämmer, om konungen skall anses ha avgått.	
6 §	
Riksdagen kan utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt 3 eller 4 § kan tjänstgöra.	*Om riksdagens talman och vice talmän är förhindrade att tjänstgöra skall, så länge hindret består, som tillförordnad statschef tjänstgöra den av riksdagens ledamöter som längst tid har varit ledamot av riksdagen.*
Talmannen, eller, vid förfall för honom, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.	
7 §	
Konungen kan ej åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan ej åtalas för sina gärningar som statschef.	

Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1989.

2 Förslag till
Lag om upphävande av successionsordningen

Härigenom föreskrivs att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1988.
