

Regeringens proposition

1975/76:209

om ändring i regeringsformen;

beslutad den 1 april 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i regeringsformen (RF) intagna skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna skall utvidgas och förstärkas. Härutöver föreslås att vissa programstadganden om de viktigaste målen för den samhällseliga verksamheten skall tas in i grundlagen.

Utvidgningen av det skyddade området sker genom att ett flertal nya rättigheter föreslås bli införda i RF vid sidan av de nuvarande. De nya rättigheterna är skydd mot tvång att delta i demonstration eller meningsyttring, skydd mot att anteckning om medborgare i allmänt register utan dennes samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning, skydd mot tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram eller hindra yttranden, krav på domstolsoffentlighet samt rätt för författare, konstnärer och fotografer till sina verk.

Vidare föreslås regler till skydd mot rättighetsbegränsningar enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning och mot föreskrifter som innebär att någon missgynnas på grund av ras eller kön.

Förstärkningen av rättighetsskyddet sker på olika sätt. Till RF:s nuvarande undantagslösa rättigheter – bl. a. förbud mot dödsstraff, landsförvisning av svensk medborgare, berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall, retroaktiva straff och tillfälliga domstolar – fogas följande rättigheter, som inte heller kan begränsas: skyddet mot tvång att ge till känna åskådning, skyddet mot tvång att delta i demonstration etc., skyddet mot tvång att tillhöra trossamfund eller annan åskådningssammanslutning, skyddet mot åsiktsregistrering utan samtycke samt skyddet mot kroppsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram eller hindra yttranden. Även religionsfriheten hör till denna grupp.

Övriga fri- och rättigheter, av vilka de viktigaste är de s. k. opinionsfriheterna – yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet etc. – samt rörelsefriheten skall enligt förslaget kunna begränsas men liksom nu endast genom lag. Möjligheterna att besluta rättighetsbegränsande lagar inskränks på flera sätt. För det första får begränsning ske endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och den får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Också förbuden mot diskriminering på grund av åskådning, ras eller kön ingår som led i skyddet för de begränsningsbara rättigheterna.

I fråga om opinionsfriheterna föreslås därutöver gälla att dessa skall få begränsas endast för att tillgodose kvalificerade, till stor del särskilt angivna intressen.

Förslaget innebär vidare att reglerna i 10 kap. 5 § om överlåtelse av konstitutionell befogenhet till mellanfolklig organisation ändras på så sätt att det inte blir möjligt att överlåta kompetens att besluta rättighetsbegränsande föreskrifter.

Skyddet för utlänningarnas rättigheter föreslås bli kraftigt förstärkt. I fråga om de flesta av de icke-begränsningsbara rättigheterna jämställs utlänningar här i riket med svenska medborgare. Såvitt gäller det stora flertalet övriga rättigheter är utlänningarna likställda med svenska medborgare om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag. Förslaget innebär bl. a. att de nuvarande möjligheterna att överlämna till regeringen att besluta om rättighetsbegränsningar starkt begränsas.

Förslaget till förbättrat skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna bygger på att den lagprövningsrätt som f. n. finns i rättspraxis alljämt skall bestå. En domstol eller annan rättstillämpande myndighet får således inte grunda ett avgörande på en föreskrift som uppenbart strider mot ett stadgande i grundlag.

I redaktionellt hänseende innebär förslaget att samtliga rättsligt bindande rättighetsregler samlas i ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter som ersätter RF:s nuvarande 2 kap.

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives i fråga om regeringsformen¹

dels att nuvarande 1 kap. 2–8 §§ skall betecknas 1 kap. 3–9 §§,

dels att 1 kap. 9 §, 2 kap., 8 kap. 1, 3, 7, 10 och 11 §§, 10 kap. 5 § samt 11 kap. 1, 3 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 2 §, av nedan angivna lydelse.

¹ SFS 1974:152.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Den offentliga makten skall 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 åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

8 §

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet. De får ej utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

9 §

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet.

2 kap.

Grundläggande fri- och rättigheter

1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

Nuvarande lydelse

1. *ytrande- och tryckfrihet*: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela *uppgifter och framföra åsikter*,

2. *rätt till information*: rätt att inhämta och mottaga *uppgifter och upplysningar*,

3. *mötesfrihet*: frihet att anordna och *att deltaga i möten*,

4. *demonstrationsrätt*: rätt att *ensam eller i grupp framföra åsikter* på allmän plats,

5. *föreningsfrihet*: frihet att sammansluta sig med andra *till förening*,

6. *religionsfrihet*: frihet att *sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion*,

7. *rörelsefrihet*: *frihet att röra sig inom riket och att lämna riket*.

Föreslagen lydelse

1. *ytrandefrihet*: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela *upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor*,

2. *informationsfrihet*: *frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden*,

3. *mötesfrihet*: frihet att anordna och *bevista sammankomst för upplysning, meningssyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk*,

4. *demonstrationsfrihet*: *frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats*,

5. *föreningsfrihet*: frihet att sammansluta sig med andra *för allmänna eller enskilda syften*,

6. *religionsfrihet*: frihet att *ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion*.

Beträffande tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. I denna finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

2 §

Varje medborgare är skyddad mot *at*: myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna.

Varje medborgare är *gentemot det allmänna* skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han är *därjämte gentemot det allmänna* skyddad mot tvång att deltaga i demonstration eller meningssyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

Nuvarande lydelse

3 §

Varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförcbindelser eller för hemlig avlyssning.

Föreslagen lydelse

3 §

Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

4 §

Dödsstraff får icke förekomma.

5 §

Varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff. Han är därjämte skyddad mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden.

6 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

7 §

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

8 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäk-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

rad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

9 §

Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Vad nu sagts gäller dock icke när fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

Har medborgare av annan anledning än som angives i första stycket blivit omhändertagen tvångsvis, skall han likaså kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

10 §

Straff eller annan brottspåföljd får icke 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. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

11 §

Domstol får icke inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Nuvarande lydelse

4 §

Beträffande tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. Föreskrifter som i övrigt närmare utformar de fri- och rättigheter och det skydd som avses i 1-3 §§ beslutas i den ordning som föreskrives i 8 kap.

Föreslagen lydelse

12 §

De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1-5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13-16 §§ medgiver, begränsas genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 eller 10 §.

Begränsning som avses i första stycket 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 har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

13 §

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det, såsom av hänsyn till

- 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,*
- 2. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,*
- 3. intresset att förebygga eller beivra brott,*
- 4. allmän ordning och säkerhet,*
- 5. det allmännas ekonomiska intresse,*
- 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,*
- 7. intresset att reglera eller begränsa kommersiell reklam.*

Vid bedömandet av vilka begräns-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

ningar som får göras med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.

14 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot.

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.

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.

16 §

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

17 §

Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

18 §

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

19 §

Författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

20 §

Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att deltaga i demonstration eller meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),

2. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (4 och 5 §§),

3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första stycket),

4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott (10 §),

5. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

6. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §§).

7. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §).

8. rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (18 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlännning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §).

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen).

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakning och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §).

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen).

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra stycket).

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket).

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen).

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §).

8 kap.

1 §

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att dödsstraff skall kunna ådömas.

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att svensk medborgare skall

Av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll ej får meddelas eller får meddelas endast genom lag.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

kunna landsförvisas eller eljest hindras att återvända till riket eller att svensk medborgare som är bosatt i riket skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att straff eller annan brottspåföljd skall kunna ådömas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades, eller att svårare brottspåföljd skall kunna ådömas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

3 §

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare, föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, föreskrifter om skatt till staten samt föreskrifter om rekvisition och annat sådant förfogande.

Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

Nuvarande lydelse

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.
2. utlännings vistelse i riket.
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning *eller* näringsverksamhet,
4. jakt, fiske eller natur- och miljövärd.
5. trafik eller ordningen på allmän plats.
6. undervisning och utbildning.

Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Bemyndigande som avses i *denna paragraf* medför ej rätt att meddela föreskrifter *som i annat hänseende än som angives i andra stycket begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1-3 §§ tillkommer svensk medborgare. Sådant bemyndigande medför ej heller rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av denna paragraf, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.*

Förelagen lydelse

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.
2. utlännings vistelse i riket.
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet *eller utförmning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö.*
4. jakt, fiske, *djurskydd* eller natur- och miljövärd.
5. trafik eller ordningen på allmän plats.
6. undervisning och utbildning.
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Bemyndigande som avses i *första stycket* medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av *första stycket*, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

10 §

Regeringen kan efter bemyndigande i lag i ämne som angives i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att föreskrift i la-

Regeringen kan efter bemyndigande i lag i ämne som angives i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att föreskrift i la-

Nuvarande lydelse

gen skall börja eller upphöra att tilllämpas. Detta gäller även om föreskriften begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare.

Föreslagen lydelse

gen skall börja eller upphöra att tilllämpas.

11 §

Bemyndigar riksdagen enligt denna regeringsform regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu sagts kan riksdagen också uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser.

Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu sagts kan riksdagen också uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser.

10 kap.

5 §

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Om överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

11 kap.

1 §

Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av högsta domstolen eller regeringsrätten kan begränsas genom lag. I högsta domstolen och regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen.

Annan domstol än högsta domstolen eller regeringsrätten inrättas med stöd av lag. *Domstol får icke inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.*

Annan domstol än högsta domstolen eller regeringsrätten inrättas med stöd av lag. *Om förbud mot inrättande av domstol i vissa fall föreskrives i 2 kap. 11 § första stycket.*

Vid domstol som avses i andra stycket skall finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

3 §

Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol.

Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. *Om domstols prövning av frihetsberövande föreskrives i 2 kap. 9 §.*

Har annan myndighet än domstol berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall den beslutet rör kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om svensk medborgare av annan anledning än nu sagts har blivit omhändertagen tvångsvis. Med prövning av domstol likställs i sistnämnda fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är be-

Nuvarande lydelse

stämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Föreslagen lydelse

6 §

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske genom lag.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

1. Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1977.
2. Utan hinder av 2 kap. 16 § behåller äldre föreskrift, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. Sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.
3. Bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 2 § i dess nya lydelse.
4. Vid ikraftträdandet föreliggande bestämmelser om att film icke får förevisas offentligt, om den ej dessförinnan har godkänts för sådan visning, gäller utan hinder av 2 kap. 1 § 3 i den nya lydelsen och 14 § första stycket.
5. Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av regeringsformen i dess nya lydelse.

JUSTITIEDEPARTEMENTET
Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-04-01

Närvarande: statsrådet Sträng, ordförande, och statsråden Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition om ändring i regeringsformen

1 Inledning

Tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar har sedan lång tid tillbaka skyddats av detaljerade regler i grundlag. När det gäller övriga fri- och rättigheter har däremot grundlagsskyddet ändå fram till den 1 januari 1975, då den nya regeringsformen (RF) trädde i tillämpning, utgjorts av en enda grundlagsregel, den berömda 16 § i 1809 års regeringsform och dess tidigare motsvarigheter i äldre lagverk. Frågan om en förstärkning av grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna har emellertid varit föremål för uppmärksamhet under en stor del av 1900-talet. År 1938 tillsattes sålunda den s. k. *tingstenska utredningen*¹ som 1941 avgav ett betänkande med förslag till ändrad lydelse av 16 § i 1809 års RF. Detta förslag ledde emellertid inte till någon lagstiftningsåtgärd. Också den 1954 tillsatta *författningsutredningen*² utarbetade grundlagsregler om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Författningsutredningens förslag ansågs emellertid inte kunna läggas till grund för lagstiftning. Frågan om grundlagsskydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna överlämnades i stället till den 1966 tillsatta *grundlagberedningen*³ som en del av dennas uppgift att slutföra arbetet på en ny författning.

¹ Ledamöter Herbert Tingsten, ordförande, Georg Andrén, Knut Petersson, Erik Fast och Ferdinand Nilsson.

² Ledamöter vid utredningsarbetets avslutande Richard Sandler, ordförande, Emil Ahlkvist, Ole Dahlén, Harald Hallén, Ossian Sehlstedt, Sten Wahlund, Jörgen Westerstahl och Per Wrigstad

³ Ledamöter vid utredningsarbetets avslutande Valter Aman, ordförande, Arne Gadd, Allan Hernelius, Hilding Johansson, Birger Lundström, Georg Petersson och Sten Wahlund.

De regler om medborgerliga fri- och rättigheter som återfinns i 1974 års RF och som i huvudsak bygger på grundlagberedningens förslag betecknades redan vid sin tillkomst som ett provisorium. Enligt riksdagen borde en särskild utredning tillsättas med uppgift att i hela dess vidd på nytt överväga frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Med anledning av detta uttalande tillkallades 1973 års *fri- och rättighetsutredning*⁴ i november 1973.

Fri- och rättighetsutredningen avlämnade sitt betänkande i oktober 1975. Betänkandet innehåller förslag till ett helt nytt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter i 1974 års RF samt till vissa ändringar främst i 1 och 8 kap. RF.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av högsta domstolen, regeringsrätten, justitiekanslern, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna i Göteborg och i Sundsvall, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, integritetsskyddskommittén, massmedieutredningen, delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor, utredningen om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan, utredningen om telefonavlyssning, utredningen om reklam i videogram, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, postverket, televerket, utredningen om beskattning av utländska artister, statens kulturråd, skolöverstyrelsen, juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, obligatoriekommittén, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus och Norrbottens län, JO Lundvik, JO Wennergren, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polismästare, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Svenska företagares riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövaras Samarbetsnämnd (KLYS), Sveriges Radio AB, Pressens samarbetsnämnd, Sveriges frikyrkoråd, Riksförbundet Hem och Skola, Fredrika Bremer-Förbundet, centerns kvinnoförbund, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Amnesty International, svenska sektionen, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning, Svenska samernas riksförbund, Sveriges författarförbund, Familjeforum, Näringslivets delegation för marknadsrätt, Medborgarrättsrörelsen, Bandhagen-Högdalens socialdemokratiska förening, Scientologykyrkan i Sverige och Kommittén för mänskliga rättigheter: psykiatriska övergrepp. Länsstyrelsen i Kronobergs län har bifogat yttrande från kommunfullmäktige i Växjö kommun.

Jag avser nu att ta upp frågan om förstärkt grundlagsskydd för de med-

⁴Ledamöter Hjalmar Mehr, ordförande, Per Ahlmark, Karl Boo, Lars Herlitz, Allan Hernelius, Hilding Johansson och Olle Svensson.

borgerliga fri- och rättigheterna på grundval av fri- och rättighetsutredningens betänkande och remissyttrandena över detta.

Jag kommer i det följande att lämna en utförlig redogörelse för utredningens förslag och för de överväganden som ligger till grund för detta. Utredningens författningsförslag torde få fogas till detta protokoll som *bilaga 1*. Utredningen har till sitt betänkande fogat promemorior med redogörelser för rättsläget beträffande olika fri- och rättigheter. I fråga om innehållet i dessa redogörelser får jag hänvisa till betänkandet.

Med hänsyn till frågans stora betydelse och till den ingående behandling som utredningens förslag har blivit föremål för i många remissyttranden anser jag att en utförlig sammanställning över remissyttrandena bör fogas till detta protokoll som *bilaga 2*.

Jag avser vidare att i detta sammanhang ta upp frågan om en del mindre ändringar i RF som inte omfattas av utredningens förslag. Det rör sig om ändringar i 8 kap. 7 och 11 §§ och i de bestämmelser som f. n. återfinns i 11 kap. 3 och 6 §§.

2 Närmare om reformarbetet

Som nämndes inledningsvis lade den s. k. tingsenska utredningen 1941 fram förslag till ändrad lydelse av 16 § i 1809 års RF. Förslaget innebar att väsentliga tillägg gjordes till paragrafen, vilka medförde att denna kom att omfatta också yttrandefrihet (tryckfrihet), församlingsfrihet och föreningsfrihet, rätt till personlig frihet och frihet i utövande av näring eller yrke, rätt till egendom och till skälig ersättning vid expropriation, rätt att av det allmänna få hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet, förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt skydd för brev-, telegraf- och telefonhemligheten.

Skyddet avsåg svensk medborgare. För utlänning gällde endast rätt till laga domstol och förbud mot retroaktiv strafflagstiftning.

I regel var skyddet utformat så att rättigheten slogs fast i grundlagen samtidigt som det angavs att den närmare regleringen av den skulle ske genom av konung och riksdag samfällt stiftad lag. Enligt ett motivuttalande fick sådan lag inte kränka rättighetens grundsats (se SOU 1941:20 s. 14). Grundlagsändring krävdes endast för inskränkningar i rätten till skälig ersättning vid expropriation och förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Rätten till socialt understöd var närmast att betrakta som ett målsättningsstadgande, eftersom den inte innefattade någon minimistandard för den hjälp samhället skulle ge.

Särskilda regler för extraordinära förhållanden föreslogs inte eftersom de i 16 § fastslagna fri- och rättigheterna i allmänhet kunde utformas närmare genom vanlig lag (se SOU 1941:20 s. 15).

Beträffande lagprövningsrätten anförde de sakkunniga att det inte var klarlagt genom bestämmelser eller praxis, om någon sådan tillkom dom-

stolarna. Någon uppfattning i frågan ansåg de sig inte böra uttala, och inte heller fann de skäl föreslå att någon klargörande bestämmelse på denna punkt infördes (se SOU 1941:20 s. 16).

I sitt förslag till ny regeringsform som lades fram 1963 tog författningens utredningen i 2 kap. upp de grundläggande fri- och rättigheterna. I 1 § behandlades de fri- och rättigheter, som sammanfattades under rubriken opinionsfriheten, nämligen åsiktsfrihet, yttrandefrihet (och tryckfrihet), religionsfrihet samt församlingsfrihet och föreningsfrihet. Rätt till personlig frihet, rätt att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket, rätt till hemfrid samt rätt till posthemlighet m. m. slogs fast i 2 §. Rätt till egendom och skydd mot expropriation, rätt till undervisning och utbildning (och skolplikt), rätt att driva näring och utöva yrke, rätt till arbete, rätt till socialt understöd, rätt (och plikt) att delta i rikets försvar, rätt till laga domstol, förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt asylrätt togs upp i följande åtta paragrafer.

De angivna rättigheterna gällde för svensk medborgare men utlänning åtnjöt enligt 10 § här i riket fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare om inte annat var särskilt stadgat. Bestämmelserna om rätt till laga domstol och förbud mot retroaktiv strafflagstiftning var dessutom så formulerade att även utlänning omfattades av dessa.

För inskränkning i fri- och rättigheterna krävdes grundlagsändring endast i fråga om förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Inskränkningar i opinionsfriheten kunde göras genom vanlig lagstiftning, men enligt uttalanden i betänkandet inte i sådan omfattning att vederbörande frihet inte längre kunde anses råda (se SOU 1963:17 s. 171, 175, 178, 180). De fri- och rättigheter som togs upp i 2 § kunde däremot inskränkas genom lag eller med stöd av lag, och samma var förhållandet med asylrätten. Beträffande skyddet mot expropriation, rätten (och plikten) till grundläggande skolundervisning, rätten till socialt understöd samt rätten (och plikten) att delta i rikets försvar hänvisades till innehållet i vanlig lag. Rätten till annan undervisning och utbildning samt rätten att driva näring och utöva yrke gällde såvitt inte annat var särskilt stadgat. Inskränkningar i rätten till egendom, vilka inte var av expropriationsnatur, kunde också ske i enlighet med de allmänna reglerna om normgivningsmakten (se nedan). Bestämmelsen om rätt till arbete var av målsättningskaraktär.

Författningens utredningen ansåg att 16 § i 1809 års RF representerade ett särskilt stort traditionsvärde och att paragrafen i sin helhet borde föras över till och bevaras i 1 kap. i en ny regeringsform såsom ett riktpunkts- och målsättningsstagande (se SOU 1963:17 s. 158).

Beträffande normgivningsmakten föreskrevs i 7 kap. 1 § att riksdagen skulle stifta lag. Principen bakom fördelningen av normgivningskompetens var att riksdagen skulle besluta om grundlag, om vad som dittills hade reglerats genom samfällad lag och om skattelag, medan regeringen skulle ha den kompetens som tidigare tillkommit konungen ensam. I lag skulle

därmed enligt samma kapitel 2 § ges bestämmelser om svenskt medborgarskap, om enskildas egendom och inbördes förhållanden, om brott och påföljd för brott, om rättegångsförfarandet, om värnplikt och annan tjänsteplikt och om åligganden i övrigt för kommuner och enskilda. I annan författning än lag fick emellertid regeringen eller, om det var särskilt stadgat, annan myndighet besluta mindre ingripande bestämmelser i dessa frågor. Vad som menades med "mindre ingripande bestämmelser" borde enligt författningsutredningen lösas i praxis. I fråga om strafflagstiftning uttalades att det skulle kunna vara föreskrifter om frihetsstraff i högst sex månader (se SOU 1963:17 s. 340).

Stiftande, ändring och upphävande av grundlag skulle ske genom två beslut med mellanliggande val till riksdagen. Om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter begärde det, skulle grundlagsstiftningsfråga underställas folkomröstning i samband med detta riksdagsval.

Vid krig, krigsfära eller andra extraordinära förhållanden ägde riksdagen enligt 10 kap. 2 § genom lag bemyndiga regeringen att i visst ämne meddela föreskrifter som annars skolat ges i lag eller med stöd av lag. Enligt 10 kap. 9 § kunde regeringen, om riket var i krig och på grund av krigsförhållandena varken riksdagen eller dess krigsdelegation kunde sammanträda, utöva på riksdagen ankommande uppgifter, dock inte befogenhet att stifta grundlag.

Om lagprövningsrätten uttalade författningsutredningen i sitt betänkande att man utgick från att domstolarna ägde en sådan rätt och att den skulle bestå men att den endast sällan skulle aktualiseras (se SOU 1963:17 s. 155).

Under remissbehandlingen riktades i avsevärd omfattning kritik mot författningsutredningens förslag till grundlagsreglering av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det ansågs allmänt värdefullt med ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter, men mot förslaget anmärktes att grundlagsskyddet var alltför svagt eller opreciserat. Man påpekade bl. a. att författningsutredningens motivuttalanden om att vissa rättigheter inte fick inskränkas så att rättigheten inte längre kunde anses råda gav föga ledning för tillämpningen. Vidare framhöll vissa remissinstanser att det var oklart hur bestämmelserna i 2 kap. om att inskränkningar i rättigheter fick göras genom lag eller med stöd av lag förhöll sig till föreskrifterna i 7 kap. 2 § om fördelningen av normgivningsmakt. Skyddet för fri- och rättigheterna var enligt många remissinstanser även i övrigt så utformat att det var närmast betydelselöst. En annan anmärkning som riktades mot förslaget var att vissa rättighetsbestämmelser syntes ge skydd mot offentlig maktutövning, medan andra verkade innebära att staten skulle ge skydd också mot angrepp från enskilda.

Beträffande lagprövningsrätten anslöt sig flera remissinstanser (bl. a. högsta domstolen) till författningsutredningens uppfattning att gällande rätt innebar att domstolarna hade en sådan rätt (se SOU 1965:2 s. 60). Ingen

remissinstans avstyrkte förslaget att lagprövningsrätten skulle bestå, men några var tveksamma med hänvisning till att frågan inte var tillräckligt belyst.

De medborgerliga fri- och rättigheterna återfanns i grundlagberedningens förslag inte samlade i ett särskilt kapitel utan hade fördelats så att de fri- och rättigheter som var av särskild betydelse för den politiska verksamheten togs in i det kapitel som rörde normgivningsmakten (7 kap.), medan skydd i andra avseenden föreskrevs i det kapitel som behandlade rättskipning och förvaltning (10 kap.). I sistnämnda kapitel togs upp också en bestämmelse om normmässighet i myndigheternas handlande. Samma princip kom dessutom till uttryck i 1 kap. 8 §, som kan beskrivas som en förkortad och moderniserad version av 16 § i 1809 års RF.

I förhållande till författningsutredningens förslag hade grundlagberedningen vidgat skyddets omfattning. Förutom yttrandefrihet (med tryckfrihet), informationsfrihet (som enligt författningsutredningen utgjorde en del av yttrandefriheten), mötesfrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet, frihet att röra sig inom riket och att lämna detta samt skydd mot husrannsakan i bostad och intrång i brev-, post- eller teleförbindelser inbegreps enligt 7 kap. 2 § andra och tredje styckena även sådana politiska fri- och rättigheter som demonstrationsrätt, skydd mot tvång att tillhöra förening eller trossamfund (negativ förenings- resp. religionsfrihet) eller att ge sina åsikter till känna (negativ yttrandefrihet) samt skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot hemlig avlyssning. Vidare föreslog beredningen ett förbud mot tillfälliga domstolar, dvs. sådana som inrättades för redan begången gärning eller för viss tvist eller eljest för visst mål (10 kap. 1 § andra stycket). Förbud mot retroaktiv strafflagstiftning gällde också i fråga om konfiskation och annan rättsverkan av gärning (10 kap. 7 §). Skyddet mot expropriation innebar att ersättning skulle utgå vid sådant förfogande (10 kap. 9 §). Utan motsvarighet hos författningsutredningen var grundlagberedningens förslag om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande, straff, konfiskation eller annan sådan särskild rättsverkan av gärning (10 kap. 6 § andra stycket) samt om förbud mot landsförvisning och mot berövande av svenskt medborgarskap (10 kap. 8 §).

Skyddet gällde i allmänhet endast för svensk medborgare. I vissa avseenden omfattades emellertid också utlänningar. Förbuden mot tillfälliga domstolar och mot retroaktiv strafflagstiftning samt skyddet mot expropriation gällde sålunda oavsett medborgarskap. Med visst undantag (som gällde s. k. administrativa frihetsberövanden) hade utlänning dessutom rätt till domstolsprövning av frihetsberövande och brottspåföljder i övrigt.

Några sociala rättigheter återfanns inte i förslaget.

I fråga om skyddets styrka föreslog grundlagberedningen att vissa fri- och rättigheter inte fick begränsas annat än efter ändring av själva grundlagen, nämligen förbuden mot tillfälliga domstolar, retroaktiv strafflagstiftning, landsförvisning och berövande av svenskt medborgarskap. Till denna kategori

kunde också räknas rätten till domstolsprövning av frihetsberövande m. m.

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning var utformat som ett förbud för rättstillämpande organ att tillämpa sådan lagstiftning och således inte som ett förbud för normgivaren att besluta härom. Grundlagberedningen uttalade att det emellertid självfallet i första hand kom att verka som en spärr mot att det utfärdades några straffbestämmelser med retroaktiv syftning (SOU 1972:15 s. 198). Skyddet mot landsförvisning, mot berövande av svenskt medborgarskap och mot expropriation var avsett att verka på motsvarande sätt.

I övrigt var skyddet utformat så att inskränkningar i det krävde lag, beslutad av riksdagen i vanlig ordning. Undantag från detta krav fanns endast i fråga om föreskrift att lag i visst ämne skulle börja eller upphöra att gälla. Riksdagen kunde nämligen bemyndiga regeringen eller denna underordnad myndighet att förordna härom.

I fråga om normgivningsmakten innebar förslaget att riksdagen ensam skulle stifta lag. Någon begränsning av dess befogenhet att besluta om normer fanns i princip inte, men normgivningskompetensen var fördelad så att det i praktiken fanns tre olika områden för normgivning, nämligen det obligatoriska lagområdet, där riksdagen ensam kunde besluta, ett icke-obligatoriskt lagområde, där riksdagen kunde delegera sin normgivningsmakt till regeringen, samt regeringens "eget" normgivningsområde, där regeringen kunde besluta med stöd direkt av regeringsformen. Till det obligatoriska lagområdet hörde bl. a. civilrättslig lagstiftning. Offentlighetslagstiftning, som gällde förhållandet mellan enskilda och det allmänna, kunde bli föremål för delegation i viss omfattning men som nyss sagts i princip inte i fråga om begränsningar av fri- och rättigheterna (7 kap. 5 § tredje stycket).

Grundlagberedningen påpekade att den omständigheten att de i grundlagen beskrivna politiska fri- och rättigheterna skulle gälla om annat inte hade bestämts i lag innebar att beskrivningarna fick betydelse som ett medel att ange gränsen mellan riksdagens och regeringens normgivningskompetens och att den också innebar att grundlagsföreskrifterna fick en direkt betydelse för medborgarnas handlande, så länge inskränkande bestämmelser inte hade meddelats genom lag.

Enligt grundlagberedningens förslag skulle grundlag alltså stiftas, ändras eller upphävas genom två riksdagsbeslut med mellanliggande val (7 kap. 9 och 12 §§).

Till 9 kap. 5 § i sitt förslag överförde grundlagberedningen i princip oförändrad den bestämmelse som funnits i 81 § tredje stycket i 1809 års RF och som medgav att normgivningsmakt överläts på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete.

För extraordinära förhållanden skulle enligt grundlagberedningens förslag till 12 kap. 4 § gälla att riksdagen eller riksdagens krigsdelegation fick bemyndiga regeringen att, då riket var i krig eller krigsfara eller då sådana

utomordentliga förhållanden rådde som var föranledda av krig eller av krigsfara som riket hade befunnit sig i, genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som eljest skulle ha givits genom lag, alltså även föreskrifter som begränsade de medborgerliga fri- och rättigheterna. Regeringen kunde dock inte bemyndigas att ändra eller upphäva grundlag, varför de fri- och rättigheter vars skydd var absolut inte kunde begränsas på detta sätt. Till 12 kap. 8 § överfördes i princip oförändrad den bestämmelse som funnits i 50 § fjärde stycket i 1809 års RF och som gav regeringen befogenhet att handha riksdagens uppgifter om denna inte kunde fullgöra dessa på grund av krig.

Grundlagberedningen förutsatte att lagprövningsrätten skulle bestå.

De synpunkter som under remissbehandlingen framfördes med anledning av grundlagberedningens förslag till bestämmelser om de medborgerliga fri- och rättigheterna gick i skilda riktningar. Vissa instanser efterlyste regler också om de sociala rättigheterna. Andra menade att det föreslagna skyddet för de politiska fri- och rättigheterna var otillräckligt och pekade bl. a. på de internationella konventionerna på området. I fråga om skyddets styrka hävdades av några remissinstanser att inskränkningar av större betydelse borde kräva beslut i den ordning som gällde för grundlagsändring. Enligt andra remissinstanser skulle det vara möjligt att ge fler fri- och rättigheter ett sådant skydd att de inte fick begränsas annat än efter grundlagsändring. Som exempel nämndes bl. a. de negativa förenings-, religions- och yttrandefriheterna.

I det förslag till regeringsform som lades fram i prop. 1973:90 hade de viktigaste rättighetsreglerna – bl. a. de politiska fri- och rättigheterna och skyddet mot expropriation – samlats i ett särskilt kapitel (2 kap.). Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning, mot landsförvisning av svensk medborgare och mot berövande av svenskt medborgarskap hade flyttats över till kapitlet om normgivningsmakten och riktats till de normgivande organen (8 kap. 1 §). Principen om normmässighet i myndigheternas verksamhet kom till uttryck i 1 kap. 7 §.

2 kap. inleddes med två paragrafer utan motsvarighet i grundlagberedningens förslag. Den första utgjordes av en förklaring om den samhälleliga verksamhetens inriktning (2 kap. 1 §). Den andra gällde arbetstagares rätt till inflytande i anställningsfrågor och rätt till anställningstrygghet (2 kap. 2 §). I fråga om de politiska fri- och rättigheterna (2 kap. 4 §) utsträcktes skyddet mot husrannsakan till att gälla även på annan plats än bostad.

På vissa punkter hade anmärkningar under remissbehandlingen föranlett att skyddet blev något mindre omfattande än enligt grundlagberedningens förslag. Förbudet mot berövande av svenskt medborgarskap fick en litet annan utformning. Rätten till domstolsprövning begränsades till att avse frihetsberövanden. Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning gavs en något snävare formulering.

Utlänningarna lämnades liksom i grundlagberedningens förslag utanför fri-

och rättighetsregleringen (se prop. 1973:90 s. 195).

Skyddets styrka var väsentligen densamma som hos grundlagberedningen. Skyddet mot expropriation (2 kap. 3 §) fick dock en mera allmänt hållen utformning. De två inledande paragraferna i 2 kap. var av målsättningskaraktär. Vidare fick riksdagen möjlighet att bemyndiga regeringen att besluta om tystnadsplikt i vissa fall (8 kap. 7 § andra stycket).

I princip var fördelningen av normgivningsmakten oförändrad i förhållande till grundlagberedningens förslag. Till regeringens "eget" normgivningsområde fördes dock sådana offentligrättsliga föreskrifter som inte var betungande för enskild (8 kap. 3 §).

Reglerna om grundlag och om överlåtelse av normgivningsmakt till överstatligt organ bibehölls i regeringsförslaget (8 kap. 15 och 17 §§ samt 10 kap. 5 §).

Inte heller i fråga om extraordinära förhållanden avvek regeringsförslaget (13 kap. 5 och 6 §§) principiellt från grundlagberedningens förslag.

Liksom hos grundlagberedningen förutsattes att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i rättspraxis skulle bestå även efter antagandet av en ny regeringsform.

Som redan har nämnts föreslog riksdagen vid sin behandling av prop. 1973:90 att en särskild utredning skulle tillsättas med uppgift att på nytt överväga frågan om grundlagsskydd för enskildas fri- och rättigheter (KU 1973:26 s. 51). Under riksdagsbehandlingen gjordes vidare vissa ändringar i regeringsförslaget. Dessa bestod dels i en viss utvidgning av det skyddade området – rätt till fackliga stridsåtgärder och skydd mot dödsstraff togs in i grundlagstexten – dels i att de av regeringen föreslagna målsättningsstadgandena fick utgå. Därjämte gjordes vissa redaktionella ändringar.

Riksdagens beslut innebär att RF kom att innehålla följande reglering av de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Skyddets omfattning framgår i första hand av kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.), där de politiska fri- och rättigheterna tas upp. En "katalog" över yttrande- och tryckfrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet, religionsfrihet och rörelsefrihet inleder kapitlet (1 §).

Därnäst följer skydd för den "negativa" sidan av föreningsfrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet (2 §) samt skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, husrannsakan, intrång i brev-, post- och teleförbindelser och hemlig avlyssning (3 §). Rätten att vidta fackliga stridsåtgärder återfinns också i detta kapitel (5 §).

I kapitlet om normgivningsmakten (8 kap.) återfinns förbud mot dödsstraff, landsförvisning m. m., berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall, retroaktiv strafflagstiftning samt expropriation utan ersättning (1 §). Förbud mot tillfälliga domstolar samt rätt att få frihetsberövande prövat av domstol eller därmed likställd nämnd föreskrivs slutligen i kapitlet om rättsskipning och förvaltning (11 kap. 1 § andra stycket och 3 § andra stycket).

Skyddet är i huvudsak begränsat till att gälla för svensk medborgare. Utlänning åtnjuter dock skydd mot dödsstraff, retroaktiv strafflagstiftning, expropriation och tillfälliga domstolar samt rätt till domstolsprövning av straffrättsliga och straffprocessuella frihetsberövanden.

Regleringen innebär att det krävs grundlagsändring för inskränkningar i skyddet mot dödsstraff, landsförvisning m. m., berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall, retroaktiv strafflagstiftning, expropriation utan ersättning och tillfälliga domstolar samt i rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden.

Föreskrifter som närmare utformar de politiska fri- och rättigheterna (2 kap. 1–3 §§) kan meddelas genom lag, stiftad i vanlig ordning, eller undantagsvis genom regeringens förordning med stöd av bemyndigande i lag, nämligen om det är fråga om tystnadsplikt i vissa fall eller om att sätta föreskrift i lag i vissa ämnen i eller ur tillämpning. Rätten att vidta fackliga stridsåtgärder gäller om annat inte följer av lag eller avtal.

Principen om normmässighet i myndigheternas verksamhet slås fast i 1 kap. 8 §.

Av vad som nu har sagts framgår att föreskrifter som begränsar de politiska fri- och rättigheterna (2 kap. 1–3 §§) i princip ligger inom det obligatoriska lagområdet. Där finner man också den civilrättsliga normgivningen (8 kap. 2 §). Annan normgivning angående förhållandet mellan enskilda och det allmänna än som nyss sagts och som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden faller inom lagområdet och ankommer alltså i princip på riksdagen men kan i vissa fall bli föremål för delegation till regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun (8 kap. 3, 7, 10 och 11 §§).

Grundlag stiftas, ändras eller upphävs genom två riksdagsbeslut med mellanliggande val till riksdagen (8 kap. 15 och 17 §§). Normgivningsmakt kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete (10 kap. 5 § första stycket).

För extraordinära förhållanden gäller, att, om riket är i krig och till följd därav varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan fullgöra sina uppgifter, regeringen skall handha dessa i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget (13 kap. 5 §). Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Erfordras det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas (13 kap. 6 §). Regeringen har inte i något fall rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag.

Lagprövningsrätten är inte fastslagen i RF men har förutsatts bestå.

Parallellt med fri- och rättighetsutredningen har ytterligare ett par utredningar arbetat med frågorna om grundlagsskydd för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) tillsattes 1969 med uppdrag att utreda frågor om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar. I sitt slutbetänkande (SOU 1975:22) som överlämnades på våren 1975 lade utredningen bl. a. fram förslag till nya grundlagsregler på området. Betänkandet har lagts till grund för det förslag till ny avfattning av 2 kap. tryckfrihetsförordningen som nyligen har förelagts riksdagen i prop. 1975/76:160.

Den 1970 tillsatta massmedieutredningen (MMU) har haft i uppdrag att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. I ett betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag som avgavs sommaren 1975 lade utredningen fram förslag till en massmediegrundlag som skulle ersätta 1949 års tryckfrihetsförordning (TF) och som innehöll regler om tryckta skrifter, radio och film. De av OSK utarbetade reglerna om allmänna handlingar hade arbetats in i förslaget. Som jag har nämnt i tidigare sammanhang har det inte ansetts lämpligt att lägga MMU:s förslag till grund för en total reform på ifrågavarande rättsområden. Med utgångspunkt i förslaget har regeringen emellertid i prop. 1975:76:000 föreslagit viktiga ändringar i TF, bl. a. i fråga om meddelar- och anonymitetsskyddet. Som framgår av uttalanden i nämnda proposition har jag för avsikt att inom den närmaste framtiden tillsätta en utredning som skall ha i uppdrag att utreda frågan om en särskild yttrandefrihetsgrundlag som kan ersätta TF och som skall förstärka skyddet för de viktigaste av de opinionsfriheter som f. n. regleras i RF.

3 Huvuddragen i fri- och rättighetsutredningens slutbetänkande

Utredningen framhåller att ett skydd i grundlag för medborgerliga fri- och rättigheter är av väsentlig betydelse för vakhållningen kring demokratin och att sambandet är särskilt starkt mellan demokratin som styrelseform och de rättigheter – yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten m. fl. – som utgör grunden för den fria åsiktsbildningen. Enligt utredningens mening är det angeläget att komplettera den nya regeringsformen, som är byggd på folkstyrelsens principer, med regler som utvidgar rättighetsområdet och befäster skyddet för rättigheterna.

Ett grundlagsskydd för fri- och rättigheter har enligt utredningen sin största betydelse, när den demokratiska samhällsordningen hotas av anti-demokratiska rörelser inom landet eller när den, t. ex. vid krigsfara, utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana situationer som det kan finnas risk för att de demokratiska institutionerna sviktar i omsorg om medborgarfriheterna. Med tanke på detta bör grundlagens rät-

tighetsregler i första hand utformas så, att de lägger rättsligt verkande band på de offentliga organens handlingsfrihet gentemot medborgarna. Självfallet blir ett sådant rättsligt skydd en värdefull tillgång också i tider av inre och yttre lugn.

Grundlagens rättighetsregler verkar emellertid enligt utredningen inte endast på rättslig väg. De fyller också en viktig uppgift av psykologisk natur genom att mobilisera medborgaropinionen till försvar för rättigheterna. Ytterst är fri- och rättigheternas bestånd beroende av ett fast rotat demokratiskt medvetande hos medborgarna och en därur vuxen vaksamhet mot alla ansatser att förkväva de grundläggande friheterna.

Utredningen understryker att det ligger i sakens natur att en fri- och rättighetsreglering i grundlag för att få den eftersträfvade skyddseffekten i viss utsträckning måste innebära att också folkrepresentationens, riksdagens, handlingsfrihet begränsas. Begränsningarna måste emellertid utformas med stor varsamhet. I annat fall kan grundlagsreglerna om fri- och rättigheter komma att äventyra intressen som också de är centrala för en levande demokrati.

Det ligger, påpekar utredningen, i öppen dag att rättigheter som beskrivs i vedertagna termer, såsom yttrandefriheten, rörelsefriheten, rätten till skydd mot husrannsakan, ofta måste kunna inskränkas för skilda ändamål. Yttrandefriheten i vidsträckt mening begränsas t. ex. i gällande rätt av bestämmelser om skydd för försvarshemligheter, om förbud mot ärekränkning och om förbud mot intrång i upphovsrätt. Rörelsefriheten inskränks bl. a. genom regler om fängelsestraff för skilda brott och om tvångsvis omhändertagande av personer som är i oundgängligt behov av vård. Bland de begränsningar som gäller i skyddet mot husrannsakan nämns föreskrifter om rätt för polisen att söka efter brottslingar och för arbetarskyddsmyndighet att inspektera arbetslokal. Utredningen nämner att många av dessa begränsningar är så självklara att de inte betraktas som ingrepp i vad som kan kallas rättighetens kärna.

Det är tydligt att rättighetsregleringen i grundlag måste öppna möjlighet till begränsningar av det slag som har angetts nu. Rättighetsreglerna får, framhåller utredningen, inte leda till hinder för den ordinära lagstiftningen, dvs. för lagstiftning som är naturlig i ett folkstyrt samhälle som skydd för viktiga enskilda och allmänna intressen eller som led i en förtgående social och ekonomisk reformverksamhet. Man måste med andra ord slå vakt om majoritetsprincipen, som är grundläggande för ett demokratiskt politiskt system. Denna princip beskrivs så att den majoritet i riksdagen som har utkristalliserats genom ett val skall kunna med ansvar inför väljarna fatta de beslut som vid varje tillfälle anses bäst gagna samhället.

Ett annat krav som enligt utredningen måste kunna ställas på en rättighetsreglering i grundlag är att politisk makt inte får föras över till icke-politiska organ, t. ex. domstolarna. I samband med detta står att domstolarnas sammansättning inte får politiseras.

Slutligen har ett riktmärke för utredningen varit att grundlagsreglerna om fri- och rättigheter skall vara så utformade att den politiska diskussionen i sakfrågor inte belastas av juridiska tvistigheter.

Såvitt gäller de grundläggande kraven på ett fri- och rättighetsskydd i grundlag uttalar utredningen sammanfattningsvis bl. a. att regleringen i allt väsentligt bör ha rättslig verkan, dvs. ställa upp ett skydd som innebär att vissa reella band läggs på de offentliga organens handlande. Utredningen påpekar att det också stämmer bäst överens med svensk författningstradition att i huvudsak ta in endast bindande rättsregler i grundlag.

Det nu sagda utesluter emellertid enligt utredningen inte att vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning får komma till uttryck i grundlag. Utredningen förklarar att den har funnit det naturligt att i RF föra in s. k. målsättnings- eller programstadganden i fråga om vissa värden som framstår som grundläggande för medborgarna men som av olika skäl inte kan skyddas genom rättsligt bindande grundlagsregler. Detta gäller t. ex. för de sociala rättigheterna.

Frågan mot vem grundlagens rättighetsskydd skall gälla behandlas tämligen ingående i betänkandet. Utredningen påpekar att RF:s rättighetsreglering f. n. – med undantag för den fackliga friheten – endast gäller förhållandet mellan den enskilde och det allmänna och att vanlig lagstiftning också i de flesta fall är tillräcklig för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda. Till detta kommer enligt utredningen att det inte är praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna såvitt gäller 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 anger vilka beteenden som är förbjudna och vilka påföljder som skall knytas till de uppställda förbuden att den till följd av sin omfattning svårligen kan rymmas inom en rimligt tilltagen ram. Det är däremot inte på tekniska grunder uteslutet att i grundlag ta in vissa klart avgränsade regler som gäller förhållandet mellan enskilda. Med hänsyn bl. a. till de konsekvenser som sådana regler kan få för gällande civilrätt bör man emellertid enligt utredningens uppfattning iaktta stor restriktivitet i detta hänseende.

I betänkandet diskuteras olika metoder att stärka det rättsligt verkande grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna.

Enligt utredningen är det inte någon framkomlig väg att direkt anknyta grundlagens rättighetsregler till texterna i de internationella fri- och rättighetskonventionerna. Konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga. De bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Utredningen förklarar att undersökningar som den har låtit utföra har visat att konventionstexterna i åtskilliga stycken är svårtolkade. Utredningen framhåller emellertid att konventio-

nernas sakliga innehåll har betytt mycket för de framlagda förslagen och att den har strävat efter att genom grundlagsregleringen ge rättigheterna ett skydd som i nivå inte ligger under konventionernas.

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att yttrandefriheten i massmedier blir föremål för en utförlig och detaljerad reglering i en särskild grundlag. Utredningen har inte ansett det rimligt att med motsvarande utförlighet reglera övriga rättigheter som bör omgärdas med grundlagsskydd. Det har dessutom inte varit möjligt att inom den tid som har stått till utredningens förlögande utarbeta förslag till en sådan reglering, en reglering som inte kan rymmas i RF. Utredningen föreslår alltså att grundlagsskyddet utanför massmedierättens område utformas i mera generellt hållna bestämmelser som upptas i RF.

Inom utredningen har diskuterats att skydda fri- och rättigheterna genom att ställa upp *krav på kvalificerad majoritet* i riksdagen för beslut om lagar som begränsar de i grundlagen beskrivna fri- och rättigheterna, t. ex. krav på anslutning från 5/6 av de röstande. En sådan lösning har beträffande en grupp rättigheter, främst opinionsfriheterna, förordats av en minoritet inom utredningen, medan majoriteten har ställt sig avvisande.

En lösning som bygger på metoden med kvalificerad majoritet kommer enligt utredningen i konflikt med det förut nämnda kravet att grundlagsskyddet inte får leda till förskjutningar i de politiska maktförhållandena, sådana dessa på grundval av majoritetsprincipen har utkristalliserat sig genom ett val. Majoritetsprincipen innebär att en enkel majoritet faller utslaget. Principen sägs ha blivit särskilt markerad genom det år 1969 beslutade riksproportionella valsystemet och genom den nya RF som uttryckligen bygger på folksuveränitetens grundsats. En ordning som med verkan för det reguljära lagstiftningsarbetet fordrar kvalificerad majoritet skulle i själva verket innebära att olika minoriteter i åtskilliga frågor kom att styra de politiska besluten. Den kan därför enligt utredningen från principiella utgångspunkter inte accepteras.

Utredningen förklarar att de principiella invändningarna mot ett system med kvalificerad majoritet kvarstår, även om metoden reserveras endast för beslut om inskränkningar i vissa rättigheter. Konsekvenserna av metoden belyses med ett par exempel som avser yttrandefriheten och informationsrätten. Uppställs krav på 5/6 majoritet för bifall till inskränkning i dessa rättigheter, innebär det att redan drygt 1/6 av de röstande i riksdagen kan stoppa förslag om förbud mot alkoholreklam eller om begränsning i rätten att samla in och lämna ut personuppgifter i samband med dataregistrering. Samma minoritet kan enligt utredningen också försvåra genomförandet av en reform som rör näringslivet eller medborgarnas sociala förmåner eller rent av tills vidare hindra den genom att säga nej till en bestämmelse om tystnadsplikt för tjänstemän som skall handlägga ärenden enligt den nya lagstiftningen.

Av samma skäl som har nämnts nu ställer sig utredningen negativ till förslag om andra former av särskild procedur för lagbeslut som begränsar

fri- och rättigheterna, t. ex. längre uppskov med riksdagsbehandlingen. Visst samband med denna inställning har utredningens avvisande hållning till ett förslag till ändring i reglerna för grundlagsstiftning av innebörd dels att endast ordinarie val skulle kunna bli utgångspunkt för slutligt beslut i en grundlagsfråga, dels att krav skulle uppställas på att det första beslutet skall fattas minst sex månader före och det andra beslutet tidigast sex månader efter riksdagsvalet. Enligt utredningen ligger en tillräcklig garanti mot förhastade grundlagsändringar i att folket har haft möjlighet att ta ställning till vilande grundlagsförslag. Att tvinga den nyvalda riksdagen till uppskov är från demokratisk synpunkt stötande och kan leda till att angelägna grundlagsändringar, om vilka kanske råder allmän enighet, fördröjs. Kravet att det första riksdagsbeslutet om grundlagsändring skall fattas viss tid före valet kan få till följd att förarbetet forceras till men för lagstiftningsprodukten. Av liknande skäl motsätter sig utredningen också tanken att avstänga en riksdag som har utsetts genom extra val från att fatta ett definitivt grundlagsbeslut. – Utredningen påpekar i sammanhanget att ett förslag om folkomröstning i samband med riksdagsval om vilande grundlagsförslag f. n. behandlas av riksdagen och inte har prövats av utredningen.

Mot bakgrund av de synpunkter som nu har nämnts har utredningen stannat för att utforma grundlagsskyddet i enlighet med en metod som i stort innebär att *grundlagen ställer upp mer eller mindre långtgående förbud mot att ingripa i särskilt beskrivna fri- och rättigheter* och som därmed i motsvarande del utrustar fri- och rättigheterna med det skydd som ligger i att de kan sättas åt sidan endast efter en grundlagsändring.

Utredningen förklarar att det i ett antal betydelsefulla fall har varit möjligt att undantagslöst skydda en rättighet mot inskränkningar genom vanlig lag. I de flesta fallen måste emellertid en rättighet i RF få en definition i så vida termer att vissa inskränkningar i den framstår som både nödvändiga och högst legitima. Möjlighet till sådana inskränkningar måste då öppnas. Beträffande nästan samtliga rättigheter sägs dock gälla att omfattande restriktioner ställs upp för riksdagens möjligheter att besluta begränsningar genom lag. Särskilt långtgående är de restriktioner som föreskrivs för riksdagens kompetens att inskränka opinionsfriheterna. Förslaget innebär här ett försök att ringa in det område som är väsentligt med tanke på de demokratiska funktionerna och att avskära riksdagen från befogenheten att genom vanlig lag gripa in på detta område. I enlighet med vad som tidigare har sagts skall i gengäld inskränkningar i rättigheterna som inte berör detta centrala område kunna beslutas genom vanlig lagstiftning, efter anslutning från en enkel majoritet i riksdagen.

Gränsen mellan den del av en beskriven rättighet som får inskränkas och den del som är grundlagsfast kan dras på olika sätt. Beträffande opinionsfriheterna begagnar utredningen i sitt förslag i huvudsak en ändamålsmetod, dvs. anger ändamål för vilka inskränkningar i rättigheten kan beslutas. En annan metod går ut på att RF generellt förbjuder ingrepp i rättigheterna på vissa grunder. Utredningen föreslår i tre hänseenden sådana diskrimi-

neringsförbud, nämligen med avseende på politisk och annan åskådning, ras och annat etniskt ursprung samt kön.

Utredningen påpekar att ett skyddssystem som innebär att riksdagens handlingsfrihet i lagstiftningen kringskärs enligt bestämmelser i RF kommer att få en högst betydande effekt redan genom den politiska kontrollen av att bestämmelserna följs. Skyddet får emellertid inte den behövliga fastheten, om det inte kompletteras med en kontroll som är oberoende av de politiska organen. Utredningen föreslår att efterlevnaden av grundlagens regler till skydd för fri- och rättigheterna skall kunna *kontrolleras i rättslig ordning*.

Bl. a. med hänsyn till att en rättslig kontroll av lagstiftningen inte får innebära att politisk makt förs över till domstolar och förvaltningsmyndigheter avvisar utredningen tanken på en *författningsdomstol* eller liknande organ. Det grundläggande syftet med en fri- och rättighetsreglering i grundlag – att skydda de demokratiska värdena i krisbetonade lägen – kräver enligt utredningen inte annat eller mera än rättsliga spärrar mot klara kränkningar av de grundlagsförankrade fri- och rättigheterna. Ett kontrollinstrument som svarar mot detta krav finner man i en lagprövningsrätt för domstolar och andra rättstillämpande myndigheter, sådan den har utbildats i vårt land. Det svenska lagprövningsinstitutet innebär att en domstol eller annan myndighet vid handläggningen av mål eller ärende skall sätta en lag åt sidan om den står i *uppenbar* strid med en bestämmelse i grundlag, men endast då. Utredningen förklarar att en lagprövningsrätt utformad på sådant sätt inte leder till att domstolarna blir politiska maktfaktorer, men att den å andra sidan medför att dessa med auktoritet kan gripa in mot kränkningar av rättighetsskyddet i de fall då det verkligen framstår som påkallat. Vid en bedömning av lagprövningens värde är att hålla i minnet att utredningens förslag till rättighetsreglering innebär att området för lagprövning utvidgas betydligt i jämförelse med vad som hittills har gällt i vårt land. Lagprövningens betydelse ligger enligt utredningens mening inte minst på det förebyggande planet: risken för ett underkännande i tillämpningen motverkar att lagförslag antas som sätter grundlagens rättighetsskydd åt sidan. – Utredningen föreslår att uttryckliga bestämmelser om lagprövningen förs in i RF.

Utredningen anser inte att man nu bör ta ställning till frågan om obligatorisk lagrådsgranskning av förslag till lagar som begränsar någon rättighet. Flera olika förslag om obligatorisk lagrådsgranskning är aktuella f. n. De bör bedömas i ett sammanhang. Det bör ske i en särskild utredning som får i uppdrag att förutsättningslöst överväga lagrådsinstitutet.

För att öka överskådligheten föreslår utredningen att samtliga rättsligen bindande fri- och rättighetsregler samlas i 2 kap. RF, som omarbetas helt. I 1 kap. RF föreslås en ny paragraf, 2 §, med vissa bestämmelser av programkaraktär. Utredningen lägger också fram förslag till ändring av 10 kap. 5 § RF, som gäller möjligheten att överlåta konstitutionell befogenhet på internationellt organ.

Utredningens förslag utgår från förhållandet i gällande lagstiftning under grundlagsnivå. Några ändringar i denna lagstiftning föreslås inte. Utredningen förklarar att den varken har haft i uppdrag eller har haft möjlighet att ompröva bestämmelser i vanlig lag som berör rättigheterna. Utredningen förutsätter emellertid i motiven att dess förslag leder till vissa lagändringar.

Utredningens förslag innebär att rättighetsområdet utvidgas i följande hänseenden.

I en ny 2 § i 1 kap. RF har tagits in förslag till *målsättningsstadganden*. I detta lagrum uttalas inledningsvis att den offentliga makten bör utövas så att alla människors värdighet och lika värde erkänns, att alla är lika inför lagen, att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter, att den enskildes frihet och privat- och familjeliv skyddas samt att envars ekonomiska, sociala och kulturella välfärd främjas. Enligt förslaget gäller vidare att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande för samhällets institutioner och organ, organisationsväsendet och arbetslivet. Därjämte fastslås att envars rätt till arbete, bostad, utbildning, social trygghet, vård och omvårdnad samt en god levnadsmiljö är grundläggande mål för det allmännas strävan. Slutligen förklaras att etniska, religiösa och språkliga minoriteters rätt till eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

De rättsligt bindande reglerna i 2 kap. RF upptar följande *nya rättigheter*.

Skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring.

Skydd mot anteckning utan samtycke i register enbart på grund av politisk åskådning.

Skydd mot tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden.

Krav på domstolsoffentlighet.

Rätt för författare, konstnärer och andra upphovsmän till sina verk.

Skydd mot rättighetsbegränsning enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning.

Allmänt skydd mot lag eller annan föreskrift som innebär att någon missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Allmänt skydd mot lag eller annan föreskrift som innebär att någon särbehandlas på grund av kön.

Förbudet mot särbehandling på grund av kön gör dock förbehåll för föreskrift som direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen och för föreskrift om värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Genom ett annat undantag öppnas möjlighet för föreskrift som visserligen temporärt gör skillnad mellan könen men som syftar till jämställdhet på längre sikt mellan män och kvinnor. Här åsyftas regler om könskvotering vid uttagning till utbildning och liknande. Till de nämnda undantagen kommer att äldre reglering som gör skillnad mellan könen, t. ex. i fråga om efterlevandepension, består övergångsvis.

Skyddet för upphovsrätten samt förbuden mot diskriminering på grund av ras m. m. och på grund av kön gäller också för den civilrättsliga lagstiftningens del.

Av de rättigheter som redan är intagna i RF har följande fått *vidgad omfattning*:

Mötesfriheten omfattar också teaterföreställningar och liknande sammankomster och avser även enskilda möten.

Rätten till förtrolig kommunikation föreslås utvidgad till att omfatta t. ex. bandinspelningar och videogram som befordras på annat sätt än genom posten samt till skydd mot filminspelningar och liknande optisk övervakning av enskildas samtal.

Skyddet för medborgarskapet gäller även för utlandssvensk som någon gång har varit bosatt i Sverige, inte som f. n. endast för den medborgare som är bosatt inom landet.

Till undanröjande av tvekan om rättigheternas omfattning har *preciseringsringar av rättighetsbeskrivningarna i RF* gjorts i följande fall:

Yttrandefriheten beskrivs som en frihet inte bara att framföra åsikter och meddela uppgifter utan också att uttrycka tankar och känslor. Det görs härigenom klart att RF skyddar yttrandefriheten inom kulturlivets alla områden, alltså även vad gäller rent konstnärliga framställningar.

Informationsrätten anges uttryckligen avse också rätten att inhämta meningsyttringar.

Friheten att bilda religiösa sammanslutningar gäller enligt förslaget också andra religiösa sammanslutningar än trossamfund.

Skyddet mot husrannsakan har formulerats så att det klart omfattar också intrång som företas i annat syfte än att undersöka den lokal där intrånget görs.

Rättighetsskyddet blir enligt förslaget *starkare* i följande hänseenden.

Kretsen av *undantagslösa rättigheter* utökas med följande:

Skyddet mot tvång att ge till känna åskådning.

Skyddet mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring.

Skyddet mot tvång att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning.

Skyddet mot registrering utan samtycke enbart på grund av politisk åskådning.

Förbudet mot tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan som syftar till att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden.

Förbudet mot rättighetsbegränsning enbart på grund av åskådning.

Förbudet mot diskriminering på grund av ras m. m.

Också skyddet för den positiva formen av religionsfrihet – frihet att utöva sin religion och att sammansluta sig med andra till religiös gemenskap – är undantagslöst. De begränsningar som kan gälla i fråga om yttrandefri-

heten, mötesfriheten och föreningsfriheten träffar emellertid också rättigheternas utövning i religiöst sammanhang.

Beträffande *samtliga begränsningsbara rättigheter* gäller:

1. En begränsning får aldrig sträckas därhän att den "utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar". Denna bestämmelse får enligt utredningen till följd att det inte blir möjligt för riksdagen – även där andra band på dess handlingsfrihet skulle saknas – att i större omfattning begränsa en rättighet, självfallet än mindre att "upphäva" den.

2. En rättighet får aldrig begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning. Denna bestämmelse bildar hinder mot bl. a. internering och telefonavlyssning av personer därför att de hör till viss åsiktsriktning.

3. De förut nämnda förbuden mot diskriminering på grund av ras m. m. och på grund av kön gäller självfallet också för lagstiftning om rättighetsbegränsningar.

4. En begränsning får aldrig gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle som vårt är nödvändigt för att tillgodose det ändamål som påkallar begränsningen.

Beträffande *mötesfriheten, demonstrationsrätten, föreningsfriheten, yttrandefriheten och rätten till information* gäller utöver vad som nyss har sagts, att begränsning får ske endast för att tillgodose kvalificerade, till stor del särskilt angivna intressen. Detta skydd har utformats så att det skall vara särskilt starkt i fråga om yttrandefriheten och rätten till information i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Enligt 10 kap. 5 § RF kan riksdagen under vissa villkor överlåta konstitutionell befogenhet, bl. a. lagstiftningsrätt, till internationellt organ. Utredningen föreslår att denna bestämmelse ändras så att det aldrig blir möjligt att till internationellt organ överlåta rätt att besluta om begränsning av de fri- och rättigheter som upptas i RF. Förbudet gäller också rättigheter som riksdagen själv kan inskränka genom lagbeslut.

Utredningens förslag innebär att utlänningar i stor omfattning jämställs med svenskar i fråga om grundlagsskyddet för fri- och rättigheter. Utlänning som vistas i Sverige är helt likställd med svensk medborgare i fråga om samtliga de rättigheter som inte kan begränsas annat än efter grundlagsändring. Undantag görs endast för rättigheter som enligt sakens natur kan tillkomma endast svensk medborgare, t. ex. skyddet mot landsförvisning, samt för skyddet mot registrering på grund av politisk åskådning och skyddet mot tvång att ge till känna åskådning. Sistnämnda undantag är föranledda av behovet att kunna kontrollera utländska terrorister respektive av behovet att kunna fråga utlänning om hans politiska uppfattning i ärende om politisk asyl. Utlänning är vidare helt likställd med svensk medborgare beträffande rätt till fackliga stridsåtgärder och i fråga om skydd

mot diskriminering på grund av kön eller etniskt ursprung.

Vad angår övriga fri- och rättigheter är utlänning här i riket med två nedan angivna undantag *likställd med svensk medborgare om annat inte särskilt föreskrivs i lag*. Detsamma gäller i fråga om förbudet mot rättighetsbegränsning enbart på grund av åskådning. Regleringen öppnar emellertid möjlighet till lindrigare inskränkningar i rörelsefriheten än frihetsberövande med stöd av förordning som grundar sig på bemyndigande i lag. Skyddet mot registrering på grund av politisk åskådning slutligen gäller över huvud inte för utlänningar.

Enligt utredningen har grundlagsskyddet för fri- och rättigheter sitt främsta värde i krisartade lägen. I konsekvens härmed föreslår utredningen att de särskilda restriktioner mot ingrepp från normgivarens sida som uppställs i 2 kap. RF skall upprätthållas fullt ut också då landet är i krig, krigsfara eller liknande belägenhet. Emellertid kvarstår de bestämmelser i 13 kap. RF som innebär att regeringen vid krig eller krigsfara m. m. kan besluta föreskrifter som annars får meddelas endast av riksdagen.

Reservationer

Till utredningens betänkande har fogats ett antal reservationer och särskilda yttranden.

Ledamoten Boo har redovisat grundläggande synpunkter för sina ställningstaganden i utredningen i särskilt yttrande. Ledamöterna Ahlmark och Hernelius har gjort detsamma i reservationer. Ledamoten Herlitz har redovisat sina ståndpunkter till utredningens historik och allmänna synpunkter i ett särskilt yttrande. Därjämte har dessa fyra ledamöter avgett särskilda reservationer i speciella frågor.

Ahlmark och Hernelius yrkar beträffande frågan om skyddsmetoder att lag som begränsar yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten, föreningsfriheten och skyddet för förtrolig kommunikation endast skall kunna beslutas antingen i samma ordning som grundlag eller genom ett beslut varom *minst 5/6 av de röstande och 3/4 av ledamöterna* förenar sig. Hernelius anser att detta kvalificerade förfarande skall gälla också för inskränkningar i föräldrarätten.

Ahlmark yrkar att grundlagsstiftningsförfarandet skall skärpas sålunda, att det mellanliggande valet skall vara ett ordinarie val och att minst sex månader skall förflyta mellan det vilande beslutet och valet samt mellan valet och det slutliga beslutet.

Ahlmark, Boo och Hernelius yrkar att förslag till lag som inskränker någon av fri- och rättigheterna obligatoriskt skall granskas av lagrådet.

Herlitz kan inte ansluta sig till den av utredningen föreslagna lagprövningsrätten utan anser att tillämplig myndighet väl skall vara skyldig att pröva frågan om vanlig lag stämmer med grundlag men att beslut att lag skall åsidosättas såsom grundlagsstridig skall få fattas bara av ett parlamentariskt or-

gan, dit myndigheten hänskjutit frågan.

Herlitz anser att begränsningar av yttrandefriheten och rätten till information endast bör få ske för att skydda rikets säkerhet eller folkförsörjningen, förebygga och beivra brott, hindra förföljelse av folkgrupp, skydda enskilds anseende, hälsa och personliga integritet, samt i övrigt i regler om näringsutövning, upphovsrätt samt skydd för rösthemlighet och förtrolig kommunikation. Viss justering i förhållande till majoritetens förslag förordas av Herlitz beträffande möjligheterna till begränsning av mötesfriheten och demonstrationsrätten.

Herlitz har heller inte kunnat ansluta sig till utredningsförslagets formulering av de allmänna krav som bör ställas på rättighetsbegränsande lagstiftning och yrkar att det i grundlagstexten skall uttryckligen slås fast att sådan begränsning inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose ett klart angivet, för demokratin godtagbart ändamål.

Ahlmark och Boo har i fråga om målsättningsstadgandet påyrkat fyra tillägg, nämligen om den enskildes integritet, den enskildes valfrihet, föräldrars och barns rätt samt om näringsfrihet och egendomsrätt. Hernelius yrkar bl. a. att stadgandet skall ta upp den enskildes integritet och hans rätt att välja utbildning, arbete, yrke, näring och bostad samt ge uttryck för att det allmänna vid förverkligandet av de föreskrivna målen skall värna om den enskildes valfrihet, hans rätt att ingå äktenskap samt hans privat- och familjeliv.

Hernelius yrkar att föräldrarätten skall föras in i RF. Med föräldrarätt avses föräldrarnas rätt att utöva vårdnaden om sina minderåriga barn, att välja mellan likvärdiga skol- och utbildningsformer för dessa samt att handha barnens uppfostran i tros- och livsåskådningsfrågor.

Hernelius kräver vidare grundlagsförbud mot den s. k. kollektivanslutningen. Om denna uttalar sig Ahlmark och Boo reservationsledes kritiskt utan att kräva lagstiftning samt hänvisar till riksdagens beslut i frågan.

Ahlmark kräver att RF skall förbjuda – inte bara som f. n. landsförvisning – utan också utlämning av svensk medborgare till annat land.

Ahlmark och Hernelius yrkar att det nuvarande förbudet mot retroaktivitet i fråga om strafflag skall utvidgas till att, med vissa undantag, gälla också föreskrifter om skärpning i fråga om skatt eller avgift. Andra föreskrifter som har en för den enskilde betungande effekt får enligt samma reservation inte ges tillbakaverkande kraft annat än om synnerliga skäl föranleder det.

Herlitz yrkar ett grundlagsskydd för följande rättigheter för de arbetande på arbetsplatserna: facklig och politisk organisationsrätt; rätt till agitation, propaganda och mötesverksamhet; förhandlingsrätt samt strejkrätt. Därjämte anser han att grundlagsskyddet för strejkrätten i dess nuvarande utformning – som också innefattar ett skydd för lockouträtten – bör utmönstras.

Herlitz anser att det föreslagna skyddet mot tvång att tillhöra åskådningsammanslutning leder till att det s. k. kårobligatoriet måste avskaffas. Vidare

anser han att grundlagsskyddet mot åsiktsregistrering bör gälla också för utlänning, dock med möjlighet till avvikelse genom vanlig lag. Han tar också avstånd från delar av motivtexten till detta grundlagsskydd.

Ahlmark och Hernelius yrkar var och en för sig att grundlagsstadgandet om expropriation o. d. skall statuera rätt till skäligen ersättning, ej bara rätt till ersättning. Härutöver önskar Hernelius att rätten till ersättning vid förfogande över litterära och konstnärliga produkter skall skrivas in i grundlag på samma sätt som när det gäller förfogande över annan egendom. Herlitz anser att hela stadgandet om ersättning vid expropriation o. d. bör utgå.

Herlitz kräver att 10 kap. 5 § RF som främst ger vissa möjligheter till överlåtelse av konstitutionell befogenhet till internationellt organ, i sin helhet upphävs.

4 Diskrimineringsförbud i grundlag

4.1 Gällande rätt

Grundlagsregler som i fråga om ett eller flera ämnesområden förbjuder ingrepp mot enskilda på vissa grunder får uppenbarligen till följd att det inte blir möjligt att göra skillnad mellan enskilda på de angivna grunderna, och de kommer därmed att fungera som diskrimineringsförbud. Regler med sådan funktion kan också formuleras på sådant sätt att de direkt tar sikte på att förbjuda särbehandling.

Diskrimineringsförbud kan riktas antingen till samhällets normgivande eller till dess verkställande organ eller till båda dessa kategorier.

RF saknar f. n. förbud mot särbehandling riktade till de normgivande organen. Däremot finner man i 1 kap. 8 § en allmän regel om normmässighet i myndigheternas handlande. Det föreskrivs där att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall iaktta saklighet och opartiskhet samt att de inte utan rättsligt stöd får särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet. Dessa regler gäller också för annan offentlig verksamhet än rättstillämpning i egentlig mening. De kan beskrivas som innefattande ett allmänt krav på konsekvens i handlandet, på frihet från godtycke, på att lika fall skall behandlas lika.

4.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen tar först upp vissa allmänna synpunkter på grundlagsregler med diskrimineringsförbud. Det är enligt utredningen uppenbart att grundlagsregler som i skilda hänseenden förbjuder olikbehandling av medborgarna skulle stå i god överensstämmelse med de grundläggande värderingar i vårt samhälle som avspeglas bl. a. i olika rättviseresonemang i

den politiska debatten och i de klassiska grundsatserna om allas likhet inför lagen och om att lika fall skall behandlas lika.

Det är emellertid, säger utredningen, också uppenbart att en allmän princip om likabehandling måste vidkännas betydande modifieringar med hänsyn till innehållet i den rådande rättsordningen. Denna tillåter i betydande omfattning särbehandling av olika grupper av enskilda, och sådan särbehandling anses ofta vara inte bara godtagbar utan också önskvärd eller nödvändig. Som exempel på särbehandling av nu åsyftat slag nämns att lagstiftningen gör skillnad mellan personer av olika ålder såvitt gäller sådana sociala förmåner som barnbidrag och pensioner, att skatte- och sociallagstiftningen tar hänsyn bl. a. till den enskildes inkomst och förmögenhet, att könstillhörigheten är ett avgörande kriterium för tillämpligheten av värnpliktslagstiftningen samt att rätten att idka renskötsel har gjorts beroende av tillhörighet till en särskild etnisk grupp.

Utredningen förklarar att det föreligger ett legitimt behov av särbehandling även om man begränsar blickfältet till att omfatta endast det klassiska fri- och rättighetsområdet. Som exempel nämns att bestämmelserna om sådana brott som uppror, högförräderi och hets mot folkgrupp i vissa fall kan tänkas drabba rena åsiktsyttringar och att straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet medger rättighetsinskränkning – frihetsstraff – på grund av organisationstillhörighet. Utredningen nämner vidare att tillämpningen av bestämmelser om straffrättsliga och administrativa frihetsberövanden i stor utsträckning är beroende av ålderskriterier samt att en sådan omständighet som någons samhällsställning kan ha betydelse för valet av brottspåföljd.

De legitima särbehandlingsbehoven är mångskiftande och svåröverblickbara och utredningen förklarar att det därför skulle bli en synnerligen besvärlig uppgift att konstruera mera omfattande diskrimineringsförbud som skall vara bindande också för lagstiftaren. Även om man lyckades med uppgiften, skulle vidare de möjligheter till särbehandling som man tvingades öppna få till följd att skyddseffekten av regleringen blev ganska begränsad. Enligt utredningen visar emellertid dess undersökningar att diskrimineringsförbud i vissa hänseenden kan användas för att åstadkomma förstärkningar av de rättighetsskydd som åstadkoms på annat sätt. I fråga om vissa fri- och rättigheter, t. ex. rätten att fritt röra sig i riket sägs användningen av diskrimineringsförbud vara den främsta möjligheten till skydd med verkan också mot lagstiftaren.

Den princip om likabehandling av medborgarna som har nämnts i det föregående är enligt utredningens uppfattning av sådan betydelse i vårt samhälle att den på något sätt bör komma till uttryck i grundlag. Utredningen förklarar emellertid på nyss angivna grunder att det inte är möjligt att ställa upp en grundlagsregel som generellt förbjuder lagstiftaren att göra skillnad mellan olika grupper av enskilda, om man avser att en sådan regel skall tolkas enligt sina ordalag. De stadganden av detta innehåll som återfinns i det undersökta internationella materialet brukar

också uppfattas endast som krav på "sakliga" eller "objektivt godtagbara" skäl för särbehandling. Ett stadgande som tolkas på detta sätt kan inte få någon reell rättslig verkan, eftersom det i detta sammanhang inte är möjligt att fastställa innebörden av sådana uttryck som saklighet och objektivitet. Inte heller en rättsregel av senast angivna innebörd bör därför införas i den svenska grundlagen.

Enligt utredningens uppfattning bör grundsatsen om likabehandling i stället komma till uttryck genom ett programstadgande som anger att den offentliga makten bör utövas så att alla är lika inför lagen.

Utredningen tar härefter upp frågan om ett grundlagsförbud mot särbehandling på grund av åskådning. Den framhåller därvid att det är en grundläggande värdering i vårt samhälle att ingen skall behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter. Det förhållandet att de särskilda skyddsregler som tar sikte på de enskilda opinionsfriheterna måste utformas så att de tillåter ingrepp mot vissa åsiktsmanifestationer innebär emellertid att dessa regler kommer att erbjuda ett ganska svagt skydd mot rättighetsbegränsningar som grundas enbart på åsiktsrekvisit. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att rättighetsskyddet ytterligare stärks på denna punkt. Detta sker lämpligen genom att det särskilda skyddet för de olika fri- och rättigheterna kompletteras med en diskrimineringsförbudsregel, som slår fast att de medborgerliga fri- och rättigheterna aldrig får begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning.

En sådan regel innebär enligt utredningen för det första att lagstiftaren förbjuds att besluta föreskrifter som möjliggör ingrepp i fri- och rättigheterna enbart på grund av någons verkliga eller förmodade åskådning i politiska, religiösa eller andra – t. ex. konstnärliga eller vetenskapliga – frågor. Med åskådning avses då ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område. Ingripanden med anknytning till åskådning blir möjliga endast om något annat självständigt beskrivet moment föreligger, t. ex. ett på visst sätt beskrivet handlande som föranleds av åskådningen i fråga och som innebär fara för rikets säkerhet eller kränker en annan person eller medlemmar av en viss folkgrupp. Den föreslagna regeln innebär enligt utredningen för det andra att det inte heller blir möjligt för tillämpande myndighet att göra ingrepp i någons fri- och rättigheter enbart på grund av dennes åskådning. Myndigheten får alltså inte enbart av någons åskådning dra den slutsatsen att förutsättningarna för ingripande mot denne är uppfyllda.

Den föreslagna grundlagsbestämmelsen innebär vidare att lagstiftaren inte kan tillåta att ingrepp grundas på yttranden som både till sin form och sedda i det sammanhang i vilket de fällt framstår enbart som uttryck för en viss åskådning.

Utredningen framhåller att den föreslagna bestämmelsen inte förbjuder föreskrifter som möjliggör ingrepp mot någon med anledning av handlingar som beskrivs med hjälp av rekvisit utan åskådningsanknytning men som

i det särskilda fallet kan komma att drabba en viss åskådning. Det är t. ex. inte möjligt att med stöd av denna bestämmelse hävda att straffstadgandet om hets mot folkgrupp är grundlagsstridigt därför att det kan komma att användas mot anhängare av en politisk åskådning vilken bygger på tankar om vissa rasers överlägsenhet över andra. Om en skenbart åsiktsneutral inskränkingsregel i själva verket är riktad enbart mot anhängare av en viss åskådning kommer den däremot i konflikt med den föreslagna grundlagsregeln.

Utredningens förslag innehåller också ett förbud mot särbehandling på grund av ras och liknande omständigheter. Det framstår enligt utredningen som helt oförenligt med svenskt rättsmedvetande att samhällets organ skulle kunna behandla någon sämre än andra därför att han tillhör en viss ras eller en folkminoritet av visst etniskt ursprung. Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att den svenska grundlagen genom en bindande rättsregel klart ger uttryck för att negativ särbehandling på sådana grunder som ras och etniskt ursprung inte kan accepteras vare sig i fråga om de medborgerliga fri- och rättigheterna eller inom rättsordningen i övrigt.

Utredningen förklarar att alla försök att ställa upp rättsligt verkande förbud mot negativ särbehandling av vissa grupper av enskilda i högre eller lägre grad är förbundna med den svårighet som ligger i att regler som innebär gynnande särbehandling av vissa grupper kan ses som en indirekt särbehandling av övriga samhällsmedlemmar. Särskilt påtagligt är detta i samhällen där en rasmässigt eller på annat sätt etniskt bestämd minoritet intar en ledande ställning inom befolkningen. De svenska befolknings- och samhällsförhållandena är däremot sådana att problemet här blir relativt obetydligt. För vår del kan önskad skyddseffekt uppnås genom ett särbehandlingsförbud som begränsas till att avse direkt eller indirekt särbehandling av vissa minoritetsgrupper. Det är enligt utredningen svårt att hävda att särskilda regler i det svenska samhället till stöd för exempelvis samer eller zigenare skulle innebära ett otillbörligt missgynnande av folkmajoriteten.

Utredningen förklarar att ett förbud mot diskriminering lämpligen kan ges den utformningen att det hindrar rasdiskriminerande normgivning, oavsett om denna är av offentligrättslig eller civilrättslig natur.

Ett sådant förbud mot rasdiskriminerande normgivning kompletteras av det i 1 kap. uppställda kravet att myndigheterna i sin verksamhet skall iakta saklighet och opartiskhet. Genom detta säkerställs att myndigheterna vid sin tillämpning av gällande rätt inte tar ovidkommande hänsyn till någons ras eller etniska ursprung.

Utredningen förklarar att det inte är tekniskt möjligt att i grundlag ta in regler som förbjuder rasdiskriminering enskilda emellan. Den erinrar emellertid om att sådana regler återfinns i den vanliga lagstiftningen (16 kap. 9 § BrB).

Mot bakgrund av det här återgivna resonemanget föreslår utredningen att det i RF förs in en regel enligt vilken lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

I den föreslagna fri- och rättighetsregleringen finns också ett förbud mot särbehandling på grund av kön. Utredningen förklarar att den har känt det som en angelägen och naturlig uppgift att i grundlagen förankra de pågående strävandena att tillförsäkra män och kvinnor jämberdiga levnadsvillkor. Med hänsyn till att det i svensk rätt alltjämt finns många både viktiga och mindre betydelsefulla författningsregler som gör skillnad mellan man och kvinna har utredningen emellertid funnit att införande av en grundlagsregel som förbjuder all särbehandling av könen i det allmännas normgivning skulle göra inte oväsentliga delar av nuvarande författningar grundlagsstridiga. Det har därför inte befunnits möjligt att föreslå en regel av sådan innebörd. För att kunna föreslå en rättsligt bindande regel mot könsdiskriminering i grundlagen har utredningen i stället stannat för att låta en sådan regel ta sikte på det framtida lagstiftningsarbetet. Detta kan lagtekniskt åstadkommas genom en särskild övergångsbestämmelse som säger att gällande författningar som innefattar särbehandling av könen äger giltighet tills vidare.

Utredningen förklarar att förbudet mot särbehandling på grund av kön – i motsats till vad som befunnits lämpligt vid utformningen av förbudet mot särbehandling på grund av ras – inte kan inskränkas till att avse föreskrifter som "missgynnar" det ena könet. En lag som gynnar människor av det ena könet måste nämligen enligt utredningens mening alltid sägas missgynna det andra könet. Grundlagsregeln måste därför i princip förbjuda all särbehandling av könen.

Man måste emellertid räkna med ett behov att även framgent kunna – i vissa speciella situationer – besluta regler som särbehandlar könen. Utredningen pekar i sammanhanget först och främst på sådan "motdiskriminering" som under senare tid har beslutats för att påskynda en utveckling mot ökad jämställdhet mellan könen. Som exempel på detta nämns könskvotering vid intagningen till viss utbildning. En grundlagsregel mot könsdiskriminering måste därför göra undantag för sådan särbehandling som syftar till att på längre sikt främja jämställdhet mellan könen.

En grundlagsregel mot könsdiskriminering måste för det andra beakta att viss särbehandling, direkt grundad på obestridda könsskillnader av kroppslig art – främst att kvinnan föder barn – måste kunna göras även i framtiden. Utredningen föreslår att ett uttryckligt undantag för särbehandling av denna typ införs i grundlagsregeln. Här avses t. ex. bestämmelser om mödravård och annan hjälp till havande kvinnor som nu finns och kan sägas särbehandla kvinnor. Men även en regel som den i den nya abortlagen (1974:595), vilken ger den havande kvinnan ensam rätt att bestämma i abortfrågan, skulle enligt utredningen falla under denna undan-

tagsbestämmelse. På motsvarande sätt kan, som också nu är fallet, olika reglering för män och kvinnor vara motiverad, när det gäller att rättsligt fastslå vilka som är ett barns föräldrar.

Enligt utredningens mening bör för det tredje i grundlagens regel öppnas uttrycklig möjlighet att även i framtiden ha värnplikt endast för män.

Utredningen förklarar att den är medveten om att det inte är möjligt att i framtiden skapa normer som i allt är fullständigt könsneutrala. Den föreslagna grundlagsregeln hindrar inte sådana skillnader som är av utslutande formell natur, såsom att man i lagtext skriver "han" och därmed avser en människa oavsett kön.

Inte heller i vissa andra fall, där ordningssynpunkter eller praktiska hänsyn talar för att en lagregel knyter an bara till den ena av två gifta eller av två föräldrar, skall det anses att en sådan regel strider mot grundlagen. Som exempel på en regel av denna typ nämns bestämmelsen i 8 kap. 11 § giftermålsbalken att äktenskapsförord i första hand skall inges till rätten i den ort där mannen bör svara i tvistemål.

Utredningen påpekar vidare att den inte avser att grundlagsregeln skall omöjliggöra att man – om detta anses lämpligt – beslutar regler såsom de som nu finns i olika författningar av innebörd att män och kvinnor som intagits på anstalt skall hållas åtskilda. Att uttryckligt göra undantag för denna typ av regler i grundlagen har utredningen inte ansett erforderligt.

Utredningen tar avslutningsvis upp frågan om ny lydelse av 1 kap. 8 § RF.

Utredningen framhåller att det i lagrummets andra mening intagna förbudet för myndigheterna att utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden närmast är att uppfatta som en förtydligande utläggning av första meningens krav på saklighet och opartiskhet. Utredningen nämner vidare att formuleringen av andra meningens i den allmänna debatten ibland har givit upphov till den missuppfattningen att lagstiftaren skulle kunna tänkas skapa rättsligt stöd för negativ särbehandling på sådana grunder som ras och hudfärg.

Redan med hänsyn till att särbehandlingsförbudet i paragrafens andra punkt saknar självständig betydelse och till att det i stället för att skapa klarhet om paragrafens innebörd har gett upphov till grava missuppfattningar om grundlagens innehåll i denna del finns det enligt utredningens uppfattning anledning att överväga frågan om förbudet bör stå kvar i RF. Till dessa omständigheter kommer, säger utredningen vidare, att det måste vara i hög grad ägnat att skapa förvirring, om det till myndigheterna riktade förbudet mot särbehandling utan rättsligt stöd i 1 kap. 8 § RF står kvar oförändrat vid sidan av regler som förbjuder lagstiftaren att ge rättsligt stöd för särbehandling på grund av de viktigaste av de i 1 kap. 8 § angivna omständigheterna.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som nu har nämnts att andra meningens i 1 kap. 8 § RF slopas.

5 Opinionsfriheterna

5.1 Gällande rätt

I 1 kap. 1 § andra stycket RF förklaras att den fria åsiktsbildningen utgöres av den svenska folkstyrelsens grundvalar. Det råder ett nära samband mellan denna bestämmelse och reglerna i 2 kap. om de fri- och rättigheter som kan beskrivas som opinionsfriheter. De "positiva" opinionsfriheterna anges i 2 kap. 1 § 1-6, som gentemot det allmänna tillförsäkrar varje medborgare 1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter, 2. rätt till information: rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar, 3. mötesfrihet: frihet att anordna och att delta i möten, 4. demonstrationsrätt: rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats, 5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till förening, 6. religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion. Dessa bestämmelser kompletteras av reglerna om "negativa" opinionsfriheter i 2 §, som skyddar varje medborgare mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna.

I fråga om den närmare regleringen av opinionsfriheterna hänvisas i 2 kap. 4 § beträffande tryckfriheten och rätten att ta del av allmän handling till TF. Föreskrifter som i övrigt närmare utformar dessa fri- och rättigheter skall enligt samma lagrum beslutas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. RF. Av 8 kap. 3 § följer att opinionsfriheterna, liksom övriga i 2 kap. beskrivna fri- och rättigheter, kan begränsas endast genom lag. Som enda undantag härifrån gäller att föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer och för tjänstepliktiga (8 kap. 7 § andra stycket) samt föreskrifter om att rättighetsbegränsande regler i lag skall träda i tillämpning (8 kap. 10 §) kan beslutas av regeringen efter bemyndigande i lag. Sådant bemyndigande kan enligt 8 kap. 11 § kompletteras med medgivande att överlåta beslutsbefogenhet vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun.

5.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen förklarar inledningsvis att de fri- och rättigheter som har tagits upp i 2 kap. 1 § RF i detta lagrums nuvarande lydelse är de som har särskilt grundläggande betydelse för den politiska demokratin. Utredningen påpekar vidare att inte bara opinionsfriheterna utan också rörelsefriheten, vilken ingår i vad som kan kallas "kroppsliga" fri- och rättigheter, har grundläggande betydelse för demokratin. Också skyddet för den kroppsliga integriteten i allmänhet, för hemfriden o. d. och för rätten till förtrolig kommunikation innebär indirekt skydd för opinionsfriheterna. Utredningen har emellertid kommit fram till att det är både möjligt och önskvärt att ge opinionsfriheterna ett särskilt starkt skydd.

Utredningen påpekar att dess förslag innebär viktiga förstärkningar för

alla de fri- och rättigheter, såväl "andliga" som "kroppsliga", vilka över huvud taget skall vara begränsningsbara. Utredningen erinrar i detta sammanhang först och främst om regeln att inskränkning i en rättighet aldrig får gå så långt att den fria åsiktsbildningen i samhället hotas. Vidare nämns bestämmelsen att en rättighet inte skall få begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning. Utredningen framhåller att denna regel bl. a. utgör ett särskilt skydd för åsiktsfriheten såsom skild från friheten att uttala åsikter. Utredningen erinrar också om förbuden mot ras- och könsdiskriminering och om regeln att en rättighetsinskränkning aldrig skall få gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att tillgodose det ändamål som har föranlett inskränkningen. Även om de nu nämnda förstärkningarna av rättighetsskyddet gäller i fråga om alla begränsningsbara rättigheter, så har de enligt utredningen till stor del särskilt avseende på opinionsfriheterna.

Utredningen framhåller att de regler som generellt begränsar yttrandefriheten i dess förslag hänförs enbart till området för denna frihet, antingen den utövas vid t. ex. en demonstration, inom ramen för föreningsverksamhet eller i annat sammanhang.

5.2.1 *De positiva opinionsfriheterna*

Utredningen anser att RF liksom hittills bör nämna yttrandefriheten (vari ingår tryckfriheten) och rätten till information var för sig. Det nära samband som råder mellan dessa rättigheter får emellertid till följd att de bör behandlas på samma sätt såvitt gäller möjligheterna att begränsa dem.

Utredningen påpekar att RF:s och TF:s yttrandefrihetsbegrepp f. n. i princip sammanfaller och att begreppet i viss mån är begränsat genom att dess definition har fått styras av grundlagsregleringens syfte att skydda den fria opinionsbildningen. Enligt utredningen bör RF givetvis också i fortsättningen ha samma principiella yttrandefrihetsbegrepp som massmedierätten. Utredningen föreslår därför inte någon förändring av RF:s nuvarande yttrandefrihetsbegrepp. Däremot har gjorts några förtydliganden vad gäller grundlagstextens beskrivning av yttrandefriheten. Dels markeras den yttre gränsen för denna, liksom för övriga fri- och rättigheter, genom en bestämmelse i 2 kap:s inledande paragraf vari anges att de fri- och rättigheter som beskrivs i det följande är grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet; härigenom markeras att yttranden som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället inte omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Dels har beskrivningen av yttrandefriheten utformats så att den uttryckligen omfattar också konstnärliga framställningar och uttrycksformer. Enligt förslaget beskrivs yttrandefriheten (tryckfriheten) såsom en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt meddela uppgifter och upplysningar.

Också definitionen av informationrätten förutsätts vara i sak oförändrad. Utredningen framhåller att uppgiften att utforma materiella gränser för möjligheterna att genom vanlig lagstiftning inskränka yttrandefriheten och rätten till information har varit en av utredningens angelägnaste uppgifter. Utredningen har övervägt lösningar av det slag som återfinns i europakonventionens artikel 10, enligt vars andra moment yttrandefriheten får underkastas sådana inskränkningar som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser sprids eller upprätthållandet av domstolars auktoritet och opartiskhet. Utredningen har också undersökt möjligheterna att gå vidare i preciserande riktning, främst genom att "bryta ner" de tillåtna inskränkingsändamålen i fler men snävare eller att ange vissa ämnesområden inom vilka inskränkning skulle få ske i vanlig lag. Med hänsyn till risken att man härvid förbiser företeelser som man således därigenom skulle göra grundlagsstridiga och till den faran med alltför detaljerade och stela grundlagsregler att man i praktiken frestas "tumma på" den, när oförutsedda nya situationer inträffar och påkallar snabb handling har utredningen emellertid inte funnit det möjligt att restlöst ange de tillåtna inskränkningarna på ett mer konkret och preciserat sätt än europakonventionen gör.

Utredningen har undersökt om det skulle vara bättre att söka ange vilka inskränkningar som är förbjudna. En metod härför skulle vara något slags diskrimineringsförbud. Utredningens förslag i detta hänseende har redovisats i avsnitt 4.2. En annan metod sägs vara att söka positivt beskriva en inre "kärna" av fri- och rättigheten som alltid skall lämnas intakt, bortsett från möjligheten till grundlagsändring. Utredningen förklarar att den ingående har undersökt möjligheterna att finna en något så när preciserad sådan kärnbekrivning. Det haremellertid visat sig att möjligheterna att nå resultat på denna väg är begränsade.

Mot bakgrund av de överväganden som nu har redovisats har utredningen sökt skapa ett tillfredsställande skydd för yttrandefriheten och rätten till information genom att kombinera olika materiella metoder. Dels innefattar förslaget de för alla begränsningsbara fri- och rättigheter gällande förstärkningarna. Dels föreskrivs särskilda förutsättningar härutöver för att lagstiftaren skall få begränsa yttrandefriheten och rätten till information. Enligt förslaget får sålunda yttrandefriheten och rätten till information 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 ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Dessutom föreskrivs att, vid bedömandet av vilka inskränkningar i yttrandefriheten och rätten till information som får ske med stöd av de nyss nämnda be-

stämmelserna, man särskilt skall beakta vikten av att yttrandefriheten och rätten till information i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter är så vidsträckt som möjligt.

Utredningen framhåller att man vid bedömningen av dess förslag såvitt gäller yttrandefriheten och rätten till information bör hålla i minnet att yttrandefriheten i tryckt skrift alltjämt kommer att vara föremål för en mera ingående reglering i särskild grundlag. Utredningen erinrar i sammanhanget också om planerna på att utvidga detta skydd till radio, television och film.

Utredningen påpekar att mötesfriheten och demonstrationens rätt traditionellt behandlas tillsammans under rubriken "församlingsfrihet" men att de i gällande RF redovisas var för sig. Eftersom det finns skillnader mellan dessa rättigheter bl. a. i fråga om det typiska funktionssättet bör de enligt utredningen även i fortsättningen nämnas åtskilda. När det gäller inskränkningsmöjligheterna kan de däremot behandlas tillsammans.

Som redan har nämnts hänför utredningen de regler som begränsar yttrandefriheten oavsett om denna utövas vid ett möte, en demonstration eller i annat sammanhang enbart till yttrandefrihetens sakområde. Dessa regler anses alltså inte som inskränkning jämväl i mötes- och demonstrationsfriheten. Som begränsningar i mötesfriheten betraktar utredningen bara regler som just avser själva mötessituationen. Det gäller här bestämmelser som har sin främsta grund i det regleringsbehov som från t. ex. allmänna ordnings- och trafiksynpunkter följer av att – såsom det vanligen är fråga om – många människor kommer samman.

Med dessa definitionsståndpunkter blir det främst vissa bestämmelser i lagen om allmänna sammankomster som blir att betrakta som inskränkningar i mötesfriheten. Detta gäller i huvudsak lagens regler om förbud mot sammankomster i vissa extraordinära situationer, om krav på förhandstillstånd i vissa fall och upplösning av och förbud mot förnyande av allmän sammankomst. Utredningen förklarar att den inte har omprövat dessa regler.

Såvitt gäller definitionen av mötesfrihetsbegreppet förklarar utredningen att den har tagit fasta på den kritik som har riktats mot att teater m. m. som medium för opinionsyttring faller under allmänna ordningsstadgan och inte under det starkare skyddet enligt lagen om allmänna sammankomster. Mötesfriheten skall enligt förslaget bli definierad som friheten att anordna och närvara vid möten, teaterföreställningar och liknande sammankomster. Utredningen förklarar att det finns många exempel på att teaterföreställningar, revyer och kabaréer spelat stor roll för opinionsbildningen. Det påpekas att förslaget torde aktualisera motsvarande ändringar i allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster. Resultatet av förslaget torde bli att bara sådana teaterföreställningar o. d., som är av ren nöjeskaraktär, kommer att falla utanför grundlagsskyddet och alltjämt kunna regleras av allmänna ordningsstadgan.

Utredningen påpekar att RF:s nuvarande bestämmelse om mötesfrihet (2 kap. 1 § p. 3) inte gör något undantag för enskilda möten. I förarbetena

uppmärksammas emellertid bara allmänna möten. De enskilda mötena får visserligen ett visst skydd genom skyddet mot husrannsakan, hemlig avlyssning m. m. Vidare omfattas föreningsmöten av skyddet för föreningsfriheten. Men det bör enligt utredningens mening likväl otvetydigt slås fast, att grundlagsskyddet för mötesfriheten skall omfatta också enskilda möten.

Det förekommer i vissa utländska grundlagar att mötesfriheten uttryckligen begränsas till att gälla "fredliga" möten e. d. Enligt utredningen torde detta problem emellertid lämpligare lösas genom utformningen av inskränkningsskyddet till möten med lagligt syfte e. d. sägs vara mindre meningsfullt, eftersom detta skulle göra skyddet helt beroende av den vanliga lagstiftningen.

Såvitt gäller inskränkningsskyddet erinrar utredningen om att det väsentligen är fråga om att täcka regleringen i lagen om allmänna sammankomster. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att mötesfriheten och demonstrationsrätten skall få begränsas bara med hänsyn till rikets säkerhet till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att förebygga att farsot sprids.

I fråga om hänsyn till trafiken understryks särskilt att det självfallet bara är tungt vägande trafikhänsyn som kan få föranleda t. ex. att en ansökan om tillstånd till ett demonstrationståg på allmän plats med viss angiven färdväg avslås. Detta är den sakliga innebörden av 3 § lagen om allmänna sammankomster i denna del och kan inte anses behöva särskilt uttryckas vare sig i den lagtexten eller i grundlagstexten.

Förslaget förutsätter att det tillståndskrav som innefattas i reglerna om s. k. bevillningsavgift för särskilda förmåner och rättigheter (skatten för utländska artister) tas bort. Detta krav kan nämligen ibland bli aktuellt också för sådana arrangemang som faller inom mötesfrihetens ram.

Utredningens förslag förutsätter att den positiva föreningsfrihetens begrepp förblir i sak oförändrat. På motsvarande sätt som i fråga om mötesfriheten anses dock den generella yttrandefrihetsregleringen inte höra hit.

Den enda inskränkning som man då f. n. måste räkna med torde enligt utredningen vara straffbestämmelsen mot olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken.

Utredningen konstaterar att något absolut förbud mot fri- och rättighetsinskränkning på grund av organisationstillhörighet inte torde kunna införas utan att komma i strid med nyssnämnda stadgande i brottsbalken. Detta sägs emellertid sakna praktisk betydelse eftersom man synes kunna nå ett starkt skydd för föreningsfriheten genom vanliga ändamålstermer. Förutom 18 kap. 4 § brottsbalken torde det enligt utredningen vara lämpligt att med hänsyn till våra konventionsåtaganden öppna möjlighet till en lagstiftning mot eventuella rasistiska föreningar.

Däremot har utredningen inte gett utrymme för någon motsvarighet till den aldrig tillämpade partiförbudslag som fanns under andra världskriget.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts föreslår utredningen att föreningsfriheten skall få begränsas endast för att motverka enskild verksamhet av militär eller liknande natur eller för att motverka förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Också den positiva religionsfriheten i RF:s mening avses i utredningens förslag ha oförändrad saklig innebörd. Den enda begränsning som man då behöver räkna med sägs vara religionsfrihetslagens regler om kloster. Utredningen erinrar om att 1968 års beredning om stat och kyrka har föreslagit att dessa skall avskaffas och att förslaget inte har mött någon erinran vid remissbehandlingen av beredningens betänkande. Utredningen förklarar att den utgår från att förslaget genomförs.

Mot denna bakgrund borde det enligt utredningens uppfattning inte finnas behov av något särskilt stadgande som medger inskränkning i religionsfriheten. I fråga om yttranden, mötesverksamhet och föreningsverksamhet i religiöst hänseende avses reglerna om yttrande-, mötes- och föreningsfriheten gälla. I vad begreppet religionsutövning går härutöver avses definitionsmässigt gälla, att de regler som eljest finns för mänskligt handlande eller mänsklig underlåtenhet också gäller för religiöst handlande etc. Något ingrepp enbart mot det senare får däremot ej ske. Självfallet skall det inte föreligga hinder mot att medlemmar av vissa trossamfund befrias från t. ex. värnplikt.

5.2.2 De negativa opinionsfriheterna

Skyddet för den "negativa" föreningsfriheten, religionsfriheten och yttrandefriheten finns som redan har nämnts f. n. i 2 kap. 2 § RF. Regleringen innebär att detta skydd kan genombrytas genom vanlig lagstiftning.

Utredningen förklarar att vad som är eller kan ifrågasättas utgöra begränsning i de nämnda negativa opinionsfriheterna är: i fråga om yttrandefriheten vittnesplikten och viss upplysningsplikt, i fråga om föreningsfriheten det s. k. kårobligatoriet, vissa näringsrättsliga och vissa fastighetsrättsliga regleringar samt i fråga om rätten att stå utanför trossamfund bestämmelserna i religionsfrihetslagen om medlemskap i svenska kyrkan.

När det gäller att försöka förstärka fri- och rättighetsskyddet och därvid söka dra materiella gränser för möjligheterna att i vanlig lagstiftningsväg göra inskränkningar i det, torde man enligt utredningen inte komma undan att välja mellan följande alternativ. Antingen behåller man räckvidden av 2 kap. 2 § RF oförändrad och försöker i grundlagen beskriva de fall då inskränkning i skyddet skall kunna göras genom vanlig lag. Av vad som nyss har sagts framgår att detta skulle leda till en ganska komplicerad grundlagsreglering. Något enklare skulle denna bli om man kunde definiera den negativa föreningsfriheten så, att de ovan åsyftade närings- och fastighetsrättsliga företeelserna inte blir att anse som inskränkning i detta skydd.

Utredningen förklarar att man då emellertid skulle behöva en grundlagsregel enbart för kårobligatoriet, om man inte kunde utgå från att detta upphävs. Det andra huvudalternativet sägs vara att söka i viss mån begränsa grundlagsstadgandets räckvidd men i gengäld göra det absolut.

Utredningen föreslår den sistnämnda metoden utformad såsom ett undantagslös grundlagsförbud mot att någon medborgare tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst eller annat hänsende eller att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller annan åskådningssammanslutning. Genom minskningen av stadgandets nuvarande räckvidd begränsas visserligen det skydd som utgörs av förbudet att delegera befogenhet att besluta föreskrifter som inskränker resp. fri- och rättighet. Men när såsom i detta fall ändringen innebär att grundlagsskyddet koncentreras till det centrala och detta skydd görs absolut, blir enligt utredningen den sammanlagda effekten av ändringen uppenbarligen en förstärkning av grundlagsskyddet.

Såsom en nyhet föreslår utredningen ett grundlagsskydd också för den negativa mötesfriheten och demonstrationsrätten: ett undantagslöst skydd mot tvång från det allmännas sida att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring.

Utredningen anmärker att den negativa yttrandefriheten ges ett ytterligare skydd genom ett stadgande om att ingen får underkastas tortyr eller utsättas för medicinsk påverkan som syftar till att tvinga fram uppgifter (2 kap. 5 § i utredningens förslag).

Utredningen har i detta sammanhang också behandlat frågan om ett förbud i grundlag mot åsiktsregistrering. Den har därvid begränsat sig till frågor om politisk åsiktsregistrering. Utredningen nämner att registrering av enskilda religiösa åskådning förekommer i kyrkobokföringen som är en av de kyrka-statfrågor som utredningen inte har haft att gå in på.

Utredningen har sett som sin främsta uppgift att förstärka grundlagsskyddet för den fria åsiktsbildningen såsom grundvalen för det demokratiska samhällsskicket. Enligt utredningen förstärker ett grundlagsskydd mot åsiktsregistrering ytterligare det skydd som föreslås i andra hänseenden.

Utredningen förklarar att det i Sverige råder allmän enighet om att åsiktsregistrering utan anknytning till befarade brottsliga handlingar inte skall få förekomma. Till skydd för det demokratiska samhället måste emellertid en viss form av registrering vara tillåten. Utredningen avser här det s. k. SÄPO-registret, som förs vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen för den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdragande av brott mot rikets säkerhet. Bestämmelser om detta register finns i personalkontrollkungörelsen (1969:446) med tillämpningsföreskrifter. I registret får antecknas personer som på vissa angivna grunder kan betraktas som s. k. säkerhetsrisker. Som sådana räknas de personer som befaras vara beredda att begå eller delta i handling som riktar sig mot rikets säkerhet; t. ex. spio-

neri, sabotage eller gärning som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska samhällsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat. Något hinder finns inte mot att i registret antecknas den politiska uppfattningen hos de personer som betraktas som säkerhetsrisker på de angivna grunderna.

Den form av registrering, som nu redogjorts för, lär enligt utredningen ingen stat avstå ifrån. Utredningen anser att sådan registrering tjänar ett viktigt syfte och inte kan undvaras. Utredningen hänvisar också till att riksdagen vart och ett av de senaste fem åren behandlat frågan om SÄPO-registreringen utan att finna anledning att hemställa om ändring i gällande ordning.

Utredningen understryker att de bestämmelser som gäller för den registrering som sker vid SÄPO inte ger rätt till registrering av svensk medborgare enbart därför att han har någon viss politisk uppfattning eller tillhör någon viss politisk organisation. De svenskar som antecknas i registret är i stället personer som kan befaras begå eller delta i vissa uppräknade – påtagligt samhällsfarliga – handlingar.

Utredningen föreslår ett grundlagsförbud mot åsiktsregistrering efter mönster av utredningens förslag till förbud mot att fri- och rättigheter begränsas enbart på grund av åskådning. Ingen svensk medborgare skall alltså av det allmänna få antecknas i register enbart på grund av sin politiska åskådning. Beträffande den närmare innebörden av detta förbud hänvisar utredningen till sina i det föregående återgivna uttalanden om det föreslagna förbudet mot att fri- och rättigheter begränsas enbart på grund av åskådning (se under 4.2). Härav framgår att myndighet inte enbart av någons politiska åskådning får dra den slutsatsen att förutsättningar föreligger för registrering av denne.

En viss form av registrering av enskildas politiska åskådning saknar enligt utredningen helt betydelse från fri- och rättighetssynpunkt, nämligen sådan registrering av enskilda personers politiska åsikter som exempelvis förteckningar över kandidater i val och över ledamöter i riksdagen, landsting och kommunfullmäktige. Som ett annat exempel på denna typ av registrering nämns statistiska centralbyråns undersökningar av den politiska opinionen i landet. Även om registrering i dylika fall kan anses ske enbart på grund av den registrerades politiska åskådning, är det uppenbart att ett grundlagsförbud mot åsiktsregistrering måste tillåta sådan registrering. Denna kan sägas karaktäriseras av att den sker med den registrerades samtycke. Utredningen förklarar att endast sådan åsiktsregistrering som sker utan samtycke av den det gäller bör vara förbjuden i RF.

Utredningen anmärker i sammanhanget att registrering av en persons politiska uppfattning inte utgör något sådant ingrepp i enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som avses i 8 kap. 3 § RF. Det föreslagna grundlagsförbudet mot åsiktsregistrering utan samtycke, som är undantagslöst, påverkar inte innebörden av detta begrepp.

Utredningen nämner att det inom denna har yrkats att det i RF skall

tas in ett förbud mot kollektivanslutning av innebörd att medborgare inte skall få genom beslut av vissa slags sammanslutningar kollektivt anslutas till trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning. Sammanslutningar som inte skulle kunna fatta dylika anslutningsbeslut skulle enligt yrkandet vara sådana, i vilka medlemskap är av väsentlig betydelse för medborgarens utkomst eller för tillvaratagande av viktiga ekonomiska intressen.

Utredningen förklarar att det här främst är den sedan länge debatterade frågan om kollektivanslutning till politiskt parti som avses. Reglerna om medlemskap i svenska kyrkan omfattas inte av yrkandet. Dessa regler faller under 2 kap. 3 § andra stycket i utredningens förslag och en särskild övergångsbestämmelse därtill.

Utredningen anser emellertid inte att någon lagstiftning i fråga om kollektivanslutningen bör införas och har därför inte tagit upp någon bestämmelse härom i sitt förslag.

6 De "kroppsliga" fri- och rättigheterna

Under denna rubrik behandlar utredningen de fri- och rättigheter som skyddar den enskildes frihet och säkerhet till person, alltså rörelsefriheten och skyddet för den kroppsliga integriteten. Under återopande av det nära sambandet mellan de nämnda fri- och rättigheterna samt skyddet mot husrannsakan och rätten till förtrolig kommunikation tas också de senare upp i sammanhanget.

6.1 Gällande rätt

Rörelsefriheten skyddas f. n. i 2 kap. 1 § 7 RF genom att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att röra sig inom riket och att lämna riket. Vidare stadgar 8 kap. 1 § andra stycket RF att iag eller annan föreskrift inte får innebära att svensk medborgare skall kunna landsförvisas eller eljest hindras att återvända till riket eller att svensk medborgare som är bosatt i riket skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat. Detta stadgande gäller svensk medborgares rätt att resa in och vistas här i landet och knyter därför an till skyddet för rörelsefriheten i 2 kap. 1 § 7 RF. En annan bestämmelse, som har beröring med skyddet för rörelsefriheten, är den i 11 kap. 3 § andra stycket RF om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande. Denna bestämmelse behandlas emellertid inte i detta sammanhang utan i avsnitt 9.

Liksom övriga i 2 kap. RF angivna fri- och rättigheter kan rörelsefriheten sådan den beskrivs i 1 § 7 begränsas genom vanlig lagstiftning. Bestäm-

melserna i 8 kap. 1 § andra stycket är däremot absoluta. Begränsningar av de där fastslagna rättigheterna kan alltså ske endast efter grundlagsändring.

Skyddet för den enskilde medborgarens kroppsliga integritet återfinns f. n. i 2 kap. 3 § RF. Enligt denna bestämmelse är varje medborgare skyddad mot bl. a. att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp. Vidare slås i 8 kap. 1 § första stycket fast att lag eller annan föreskrift ej får innebära att dödsstraff skall kunna ådömas.

Det skydd som uppställs i 2 kap. 3 § kan genombrytas genom vanlig lagstiftning. Förbudet mot föreskrifter om dödsstraff är däremot absolut.

Enligt 2 kap. 3 § RF är varje medborgare vidare skyddad mot att myndighet utsätter honom för bl. a. h u s r a n n s a k a n . Som nyss har nämnts kan detta skydd begränsas genom lag.

Också rätten till förtrolig kommunikation slås f. n. fast i 2 kap. 3 § RF. Det föreskrivs där bl. a. att varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för intrång i hans brev-, post- eller teleförelbindelser.

6.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen framhåller att rörelsefriheten är ett nödvändigt moment i den politiska friheten och att den även i andra avseenden måste betraktas som en av de mest grundläggande mänskliga friheterna. Utredningen har därför ansett det viktigt att om möjligt förstärka det skydd som RF f. n. ger denna frihet.

Utredningen påpekar att rörelsefriheten i många fall inskränks genom gällande rätt. Som exempel nämns att enskilda får berövas sin frihet på grundval av straff- och vårdlagstiftning. Även för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för genomförande av förvaltningsuppgifter i övrigt krävs att frihetsberövanden tillgrips. Förutom frihetsberövanden, dvs. fall då någon är fängslad eller genom inspärning eller övervakning eller dylikt är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller annat relativt starkt begränsat område, kan mindre ingripande frihetsinskränkningar förekomma i olika syften, t. ex. reseförbud i brott- och tvistemål samt förbud att vistas på viss plats av försvarshänsyn eller på grund av smittofara. När det gäller rätten att lämna landet pekar utredningen på passtvånget, som fyller en rad olika ändamål. Rörelsefriheten är alltså underkastad en mängd begränsningar, och dessa måste uppenbarligen bestå till största delen. Utredningen förklarar att den därför har haft att utgå från att inskränkningar i rörelsefriheten skall finnas i de former och i huvudsakligen den utsträckning som nu gäller.

Utredningen erinrar om grundlagberedningens uttalande att t. ex. trafikbestämmelser och liknande ordningsföreskrifter inte utgör inskränkningar i rörelsefriheten i grundlagens mening. I utredningens förslag kommer detta

till uttryck genom att 2 kap. 1 § anger rörelsefriheten som grundläggande för fri åsiktsbildning och personlig frihet och säkerhet på motsvarande sätt som t. ex. yttrandefriheten.

Utredningen framhåller att flertalet av de gällande inskränkningarna i rörelsefriheten utgörs av ansvarsbestämmelser med fängelse i straffskalan. Sådana ansvarsbestämmelser finns på snart sagt varje område av den ofentligsrättsliga lagstiftningen. Att sammanfatta de ändamål för vilka nu och i framtiden sådana inskränkningar i rörelsefriheten skall få finnas låter sig enligt utredningen inte göra. Inte heller är det praktiskt möjligt – och än mindre lämpligt – att tillåta frihetsberövanden endast om de grundas på lagstiftning som antagits med kvalificerad majoritet eller annat särskilt förfarande. Utredningen finner det därför uppenbart att en förstärkning av skyddet för rörelsefriheten måste innebära att strafflagstiftningen till allra största delen lämnas utanför. Det påpekas att detta också är den linje som europakonventionen följer när den utan materiella begränsningar tillåter frihetsberövanden på grund av domstols dom.

Lämnas strafflagstiftningen till allra största delen utanför skyddet anser utredningen att det inte är särskilt meningsfullt att RF anger vissa ändamål för vilka inskränkningar i rörelsefriheten i andra fall får göras. Skyddet blir ju då i praktiken helt beroende av vad som är kriminaliserat. Härtill kommer att det knappast går att på ett tillfredsställande sätt sammanfatta de ändamål som dessa andra frihetsinskränkningar tillgodoser eller kan väntas tillgodose. Utredningen pekar i sammanhanget särskilt på det i den västtyska grundlagen angivna ändamålet förhindrande av brott (art. 11), som ju är beroende av vad som gäller enligt strafflagstiftningen, vilken inte är underkastad några materiella begränsningar. Det kan enligt utredningen inte heller vara särskilt meningsfullt att skapa ett svagare skydd mot frihetsberövanden än mot mindre ingripande frihetsinskränkningar.

Utredningen har mot bakgrund av vad som nu har sagts stannat för att föreslå att skyddet för rörelsefriheten förstärks i RF på följande sätt. Utredningen föreslår att inskränkningar i rörelsefriheten inte skall få ske enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning (2 kap. 13 § andra stycket i utredningens förslag) och inte heller innebära diskriminering på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (2 kap. 17 och 18 §§). Beträffande den närmare innebörden av detta skydd hänvisar utredningen till sina i avsnitt 4.2 återgivna uttalanden. Vidare föreslår utredningen att rörelsefriheten i likhet med de "andliga" fri- och rättigheterna inte skall få inskränkas så att den fria åsiktsbildningen hotas (2 kap. 13 § första stycket). Härigenom blir det enligt utredningen inte möjligt att t. ex. införa passtväng för inrikes resor eller vidta andra liknande åtgärder som hindrar medborgarna att röra sig fritt inom landet. De nu angivna skyddsreglerna sägs träffa sådana inskränkningar i rörelsefriheten som det är mest angeläget att skydda medborgarna emot. Utredningen pekar i sammanhanget också på att den förstärkning av skyddet för de "andliga" fri- och rättig-

heterna som föreslås medför att frihetsberövande som påföljd för att någon utövat en sådan rättighet får ske endast om det uppfyller de förutsättningar som gäller för inskränkningar i denna. Slutligen gäller också här att inskränkningar inte får gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med dem.

Beträffande rätten att resa in i landet innehåller RF redan ett undantagslöst skydd. När det gäller rätten i övrigt att vistas i Sverige har utredningen övervägt att införa ett grundlagsskydd mot utlämning av svensk medborgare till främmande stat.

Utredningen förklarar att RF:s förbud mot landsförvisning i viss mån innebär ett sådant skydd, nämligen mot att utlämning sker under sådana förhållanden att den i praktiken får samma följder som en landsförvisning, t. ex. om dödsstraff väntar den utlämnade i den främmande staten. Med gällande utlämningslagstiftning är det emellertid enligt utredningen svårt att ställa upp en enkel och lättillämpad grundlagsregel. Svensk medborgare får utlämnas eller i annat fall befordras endast till annat nordiskt land. Dessutom gäller – enligt motivuttalanden – att utlämning inte får ske för politiskt brott eller om risk för politisk förföljelse föreligger. Utredningen säger att motsvarande begränsning torde iaktas i fråga om utlämning för vård eller behandling enligt socialvårdslagstiftning eller vid överförande för verkställighet av fängelsestraff.

Utredningen, som inte har ansett sig på detta område böra föreslå någon ändring av gällande lagstiftning, vilken vilar på nordiska överenskommelser, har funnit att ett förbud i RF mot utlämning eller förpassning i annat fall av svensk medborgare till annan stat än nordisk är olämpligt. Inte heller bör införas förbud mot en sådan åtgärd om politiskt brott eller risk för politisk förföljelse föreligger. Ett förbud av sistnämnda innehåll skulle, sägs det, kunna föranleda den missuppfattningen att svensk medborgare får utlämnas för annat brott även till stater utom Norden.

Rätten att vistas här i landet följer med det svenska medborgarskapet. Sambandet mellan rörelsefriheten och skyddet mot berövande av medborgarskapet har därför föranlett att i RF tagits in ett absolut skydd mot att här i landet bosatt svensk medborgare berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Mot bakgrund av den stora betydelse som medborgarskapet har, anser utredningen att det är angeläget att förstärka skyddet också för detta. Utgångspunkten har dock varit att principerna för gällande medborgarskapslagstiftning inte rubbas. En sådan princip, som också ligger till grund för de konventioner i medborgarskapsfrågor som Sverige anslutit sig till, är strävan att undvika dubbelt medborgarskap, vilken medför att något undantagslöst skydd för medborgarskapet inte kan införas.

Även med utgångspunkt i gällande medborgarskapslagstiftning har emellertid utredningen funnit att skyddet för medborgarskapet kan utsträckas i ett viktigt hänseende, nämligen till att omfatta också svensk medborgare

som någon gång har varit bosatt här i landet. Härigenom blir även den som – kanske av politiska skäl – har lämnat landet skyddad. Från utlandet saknas inte exempel på att politiskt inte önskvärda personer förmås att lämna sitt hemland och därefter berövas sitt medborgarskap. En annan vinst sägs vara att frågan, om bosättning här alltjämt föreligger, inte längre får någon betydelse och att bestämmelsen därför blir mera lättillämpad och ger även här bosatta ett bättre skydd.

Utredningen uttalar sig i sammanhanget om en särskild punkt när det gäller skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap, nämligen i fråga om skyddet för främst flykting som blivit svensk medborgare. Utredningen erinrar om att grundlagsbestämmelsen har utformats i nära anslutning till lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, som bl. a. föreskriver att svensk medborgare över 18 år förlorar sitt svenska medborgarskap endast om han genom eget initiativ förvärvar utländskt medborgarskap. Det enda undantaget från denna regel gäller den som är född utomlands och aldrig har varit bosatt i Sverige eller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige. Medborgarskapet för barn under 18 år följer i princip föräldrarnas. Gällande medborgarskapsrätt medger alltså inte att en (vuxen) person, som är eller har varit bosatt i Sverige, utan eget initiativ förlorar svenskt medborgarskap. Denna princip kan dock inte uttryckas i RF, eftersom det skulle kräva alltför stor utförlighet i grundlagstexten. Utredningen framhåller emellertid att bestämmelsen i RF om skydd mot förlust av svenskt medborgarskap bör ses mot bakgrund av medborgarskapslagstiftningens utformning. Detta innebär enligt utredningens mening att det skulle strida mot grunderna för nu berörda bestämmelse om en person, som har lämnat sitt hemland – kanske av politiska skäl – och som har kommit till Sverige och blivit svensk medborgare samtidigt som han har kvar sitt ursprungliga medborgarskap, berövas sitt svenska medborgarskap.

Grundlagsskyddet för rörelsefriheten medför att också värnplikt, annan tjänsteplikt och liknande skyldighet att stå till förfogande under längre eller kortare tid för något allmänt ändamål får åläggas endast genom lag. Utredningen har övervägt om RF härutöver – i likhet med bl. a. europakonventionen – bör innehålla ett särskilt skydd mot tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. Flera svårigheter har därvid mött. En första är vad ett sådant skydd bör omfatta. Det är enligt utredningen obestriddligen så att samhället av medborgarna måste kräva dessas medverkan i olika avseenden för att de anspråk som medborgarna själva ställer på samhället skall tillgodoseas. Vissa personliga åligganden, som deklARATIONSSKYLDIGHET, vittnesplikt och anmälningsskyldighet i olika sammanhang åvilar därför medborgarna. I några fall gäller också en mera omfattande tjänstgöringsskyldighet för ett större eller mindre antal medborgare, t. ex. värnplikt, brandförsvarsplikt och skyldighet att motta kommunala och andra förtroendeuppdrag. Uppenbart är att det är svårt att avgränsa vilka arbetsuppgifter som är av den karaktären att de bör falla under ett grundlagsskydd. Att låta ett sådant omfatta varje form av t. ex. uppgifts- eller anmälningsskyldighet är givetvis otänkbart.

Även om man lyckas definiera den tjänstgöringsskyldighet, som grundlagsskyddet skulle gälla, måste grundlagen enligt utredningen ge möjlighet att ålägga sådan i alla de fall som gällande rätt föreskriver och som inte kan undvaras i en framtid. Att låta RF ange för vilka ändamål tjänstgöringsskyldighet får åläggas (antingen som i europakonventionen genom en definition av "påtvingat arbete" eller som tillåtna ändamål, för vilka skyddet får inskränkas) anser utredningen inte vara en framkomlig väg.

Också en ordning som innebä. att skyddet mot tvångsarbete eller annat påtvingat arbete får begränsas endast genom beslut med kvalificerad majoritet eller annat särskilt förfarande anser utredningen vara olämplig. Utredningen pekar i sammanhanget på att ett sådant krav skulle komma att gälla för betydande delar av straff- och vårdlagstiftningen och för lagstiftning på försvarspolitikens område.

Att medborgarnas kroppsliga integritet skyddas är, förklarar utredningen, av lika grundläggande betydelse som skyddet för t. ex. rörelsefriheten. Våld och hot om våld används i andra länder till att förtrycka politiska motståndare. Även av andra skäl anser utredningen att det är viktigt att söka förstärka grundlagsskyddet för enskilds kroppsliga integritet.

Skyddet för den kroppsliga integriteten avser påtvingade ingrepp från det allmännas sida av olika grader. Mest ingripande är givetvis dödande och utredningen crinrar om att RF därför innehåller ett undantagslöst förbud mot dödsstraff. Som exempel nämns dels en så ingripande åtgärd som kastring, dels mindre långtgående åtgärder som läkarundersökningar och andra former av kroppsbesiktning som enskilda personer kan underkastas. Som exempel på en förhållandevis lindrig form av kroppsligt ingrepp nämns kroppsvisitation, dvs. undersökning av en persons kläder eller av det som någon bär med sig. Förutom de nu avsedda specialreglerade kroppsliga ingreppen medger gällande rätt mera generellt att våld används för genomförande av andra förvaltningsuppgifter. Det främsta exemplet på detta är den befogenhet polisen har att tillgripa våld för att lösa tjänsteuppgift.

Utredningen förklarar att de utländska grundlagar som särskilt har undersökts knappast kan sägas ge belägg för att det svenska grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten är otillräckligt. På vissa särskilda punkter anser utredningen dock att skyddet bör förstärkas. När det gäller en förstärkning av skyddet för kroppslig integritet över lag hänvisar utredningen till de föreslagna förbuden mot åsikts-, ras- och könsdiskriminering samt till förbudet mot att inskränkningar sker så att den fria åsiktsbildningen hotas. Dessa förslag ger enligt utredningen ett skydd mot att kroppsliga ingrepp används för politisk eller rasistisk förföljelse. Slutligen föreslås även när det gäller påtvingade kroppsliga ingrepp, att dessa aldrig får gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med dem.

För att förstärkningen av skyddet för kroppslig integritet ges samma utformning som skyddet för rörelsefriheten talar enligt utredningen den om-

ständigheten att gränsdragningen mellan inskränkningar i den ena och den andra rättigheten är besvärlig: när övergår ett betingande med våld till att bli ett frihetsberövande osv.?

Utredningen förklarar däremot att den inte har funnit det möjligt att förstärka skyddet för kroppslig integritet genom ytterligare materiella begränsningar i lagstiftarens befogenhet att besluta inskränkningar eller genom föreskrift om något särskilt förfarande vid sådana beslut. Här möter i stort sett samma svårigheter som när det är fråga om inskränkningar i rörelsefriheten. Utredningen hänvisar därför till det som sagts beträffande sistnämnda rättighet.

Som nyss har nämnts anser utredningen att skyddet för kroppslig integritet på vissa punkter bör förstärkas. En sådan punkt gäller tortyr. Genom ett grundlagsstadgande som förbjuder sådana förfaranden vill utredningen klart och på ett framträdande sätt markera att tortyr inte kan accepteras. Med tortyr avser utredningen i första hand vad som i den norska grundlagen kallas "pinligt förhör", dvs. att fysiskt våld eller psykisk terror används för att tvinga fram uppgifter.

Förbudet mot tortyr bör enligt utredningens mening kompletteras i två avseenden, nämligen genom förbud också mot kroppsstraff och mot medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden. Utredningen förklarar att straff som endast syftar till att tillfoga den straffade lidande klart strider mot nutida humanitär uppfattning. Ett förbud mot kroppsstraff kan ses som en motsvarighet till förbudet i RF mot dödsstraff. Utredningen påpekar vidare att ett sätt att kringgå ett förbud mot tortyr är att med hjälp av medicinsk påverkan bryta ned motståndskraften hos den som man önskar få uppgifter av. För att hindra ett sådant kringgående av förbudet bör detta omfatta också medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram uppgifter. Dessutom bör grundlagen förbjuda att medicinsk påverkan används för att tysta obekväma personer.

Utredningen har också undersökt om det nuvarande grundlagsskyddet mot h u s r a n n s a k a n kan förstärkas. Utredningen påpekar att rätten till hemfrid utgöres av de klassiska fri- och rättigheterna och att denna har kommit till uttryck i bestämmelserna om skydd mot husrannsakan, varmed förstås undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett om den sker i en bostad eller vilket syftet med åtgärden är.

Husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida i hus, rum eller slutet förvaringsställe kan enligt gällande rätt förekomma i ett förhållandevis stort antal fall. Det nämns att husrannsakan är ett straffprocessuellt tvångsmedel som kan fylla olika syften och att liknande intrång kan ske t. ex. för utmätning, taxeringsrevision, kontroll enligt alkohollagstiftningen, tillsyn enligt datalagen, inspektion av särskilt farlig verksamhet och hälsovårdsändamål. Vidare har främst polisen en mera allmän befogenhet att tränga in i sådana utrymmen som här avses för att lösa tjänsteuppgift. Utredningen har funnit att bestämmelser om dylika intrång inte

kan undvaras.

Enligt utredningen fyller de åtgärder av nu angivet slag som förekommer på många olika lagstiftningsområden en rad syften, som kan fastställas mer eller mindre noga. Som utredningen anfört i fråga om rörelsefriheten och skyddet för kroppslig integritet är det därför inte möjligt att med tillräcklig grad av klarhet ange vilka syften som sådana intrång får fylla. Inte heller kan det komma på tal att i RF föreskriva något särskilt förfarande för riksdagsbeslut om inskränkningar i skyddet. En sådan särskild rättssäkerhetsgaranti som domstolsbeslut om husrannsakan och liknande intrång går, säger utredningen, inte att förena med gällande rätt. I sammanhanget erinras dock om att en utredning ser över reglerna om husrannsakan på t. ex. tidsningsredaktioner.

Utredningen anser i stället att de särskilda diskrimineringsförbuden skall gälla också i fråga om husrannsakan och liknande intrång. Därmed vinnas ett skydd mot att sådana åtgärder används för politisk eller rasistisk förföljelse. Vidare föreslår utredningen att förbudet mot inskränkningar som hotar den fria åsiktsbildningen får omfatta också här avsedda intrång. Husrannsakan eller liknande intrång skall dessutom inte få användas utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med ingreppen. Utredningen förklarar att dess förslag tillgodoser den synpunkten att skyddet för kroppslig integritet och skyddet mot husrannsakan bör vara lika utformade med hänsyn till svårigheten att dra gränsen mellan kroppsvisitation och husrannsakan. Slutligen föreslår utredningen att grundlagsregeln ges en mera vittomfattande lydelse genom att skyddet uttryckligen anges gälla inte blott husrannsakan utan även andra liknande intrång, som mindre väl låter sig inrymmas i förstnämnda uttryck.

Rätten till förtrolig kommunikation är enligt utredningen av liknande slag som den "negativa" yttrandefriheten. Det har därför ansetts angeläget att förstärka grundlagsskyddet också för denna rättighet.

Utredningen nämner att lagstiftning som innebär inskränkningar i rätten till förtrolig kommunikation sådan denna f. n. beskrivs i RF främst gäller två situationer, nämligen dels intrång i brev-, post- och telegramhemligheten, dels avlyssning av telefonsamtal. Sådana inskränkningar förekommer i gällande rätt i form av beslag på skriftliga handlingar och telefonavlyssning till förebyggande och beivrande av brott. Vidare kan s. k. brevcensur tillgripas för kontroll av meddelanden till och från personer som är berövade friheten.

Eftersom begränsningar av skyddet för förtrolig kommunikation förekommer som straffprocessuellt tvångsmedel är det enligt utredningen inte möjligt att precisera de ändamål för vilka sådana begränsningar skall få ske. Utredningen har också avvisat tanken att föreskriva att i första hand telefonavlyssning, som ju förekommer endast i några få fall, får ske med stöd endast av lag, som beslutas med kvalificerad majoritet. Att införa ett dylikt krav på särskilt förfarande för detta enda fall anser utredningen uteslutet.

Utredningen föreslår därför att samma grundlagsskydd får gälla som för

t. ex. skyddet mot husrannsakan, med vilket rätten till förtrolig kommunikation har samband. De särskilda diskrimineringsförbuden skall således gälla också här, vilket får till följd bl. a. att telefonavlyssning inte får ske enbart på grund av någons politiska uppfattning. Vidare får inskränkningar i rättigheten aldrig gå så långt att den fria åsiktsbildningen hotas eller gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med dem.

Slutligen bör grundlagsskyddet enligt utredningens mening göras både klarare och mera omfattande. Med hänsyn till teknikens utveckling sägs en utvidgning framstå som angelägen. Utredningen påpekar att bandinspelningar, videogram och över huvud taget meddelanden, som inte är skriftliga men som ändå överbringas i en sådan form att de kan bli föremål för t. ex. beslag, nu faller utanför skyddet, om de inte befordras med post. Inte heller skyddar RF f. n. mot t. ex. sådan fotografering eller filmning av meddelanden som inte kan sägas utgöra intrång i förbindelse. Av mera formell natur är den anmärkningen mot 2 kap. 3 § RF att telefonavlyssning kan anses falla både under intrång i teleförlindelser och under hemlig avlyssning. Utredningen föreslår på grund av det som nu har anförts att rätten till förtrolig kommunikation anges som skydd mot undersökning av brev, post eller andra försändelser och mot hemlig avlyssning eller upptagning av andra förtroliga meddelanden.

7 De fackliga friheterna

7.1 Gällande rätt

Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger enligt 2 kap. 5 § RF rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal.

7.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen framhåller inledningsvis att de fackliga friheterna, främst strejkrätten, sedan länge har ansetts utgöra en väsentlig del av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Vad som, mera preciserat, skall inrymmas under begreppet fackliga friheter kan emellertid enligt utredningen diskuteras. Det påpekas att flera av de politiska fri- och rättigheterna, såsom föreningsfriheten, församlingsfriheten och yttrandefriheten, har grundläggande betydelse för skyddet av den fackliga verksamheten. Med facklig frihet som ett begrepp skilt från de politiska fri- och rättigheterna avser utredningen arbetstagares och arbetsgivares möjligheter att i förhållande till varandra åtnjuta särskilda rättigheter som inte gäller i andra förhållanden. Det förutsätts då att man på arbetstagarsidan uppträder kollektivt, dvs. att det skall vara fråga om en sammanslutning av arbetstagare. Som exempel

på fackliga friheter i denna mening nämns rätten till fackliga stridsåtgärder och den fackliga förhandlingsrätten.

Utredningen förklarar att den i detta sammanhang också, utan att det rör sig om rent fackliga friheter, har övervägt frågorna om rätt att på arbetsplatserna bedriva agitation och propaganda samt anordna möten och om rätt att organisera sig fackligt och politiskt.

Utredningen nämner att förhållandena på arbetsplatserna och inom arbetslivet över huvud är föremål för stort intresse, både från den allmänna opinionens sida och från lagstiftarens. Lagstiftning beträffande arbetarskydd, anställningstrygghet och facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen nämns som exempel på olika resultat som nyligen avsatts härav. Den ledande tanken bakom den pågående omdaning av de rättsliga förhållandena i arbetslivet sägs vara strävan att stärka arbetstagarnas inflytande över sin arbetssituation. *Grundläggande betydelse för arbetstagarnas inflytande i framtiden* har enligt utredningen de frågor som har behandlats av arbetsrättskommittén i betänkandet Demokrati på arbetsplatsen (SOU 1975:1). Framför allt sägs detta gälla arbetsrättskommitténs förslag till ny utformning av den fackliga förhandlingsrätten, enligt vilket denna – med ord hämtade från utredningens direktiv – blir ”så vidsträckt att förhandlingar kan inledas i alla frågor på olika beslutsnivåer som det är angeläget för de anställda att få inflytande på”.

Mot denna bakgrund har utredningen funnit naturligt att överväga om flera fackliga friheter än nu kan – och lämpligen bör – skrivas in i grundlag. Den fackliga frihet som nu finns inskriven i RF – rät t e n a t t v i d t a f a c k l i g a s t r i d s å t g ä r d e r – kan enligt vad utredningen har funnit inte förstärkas. Utredningen erinrar om att gällande arbetsrättsliga regler innebär att denna frihet för vissa situationer inskränks, t. ex. att fredsplikt uppstår, både genom föreskrift i lag och genom frivillig överenskommelse mellan parter på arbetsmarknaden. Att någorlunda kort beskriva alla de ändamål för vilka inskränkningar i rätten att vidta fackliga stridsåtgärder får beslutas eller avtalas om sägs inte vara möjligt. Bl. a. med hänsyn till det pågående reformarbetet inom arbetsrätten har utredningen inte heller funnit anledning att föreslå ändring av den nu gällande formuleringen av rätten att vidta fackliga stridsåtgärder.

Utredningen understryker att en grundprincip för den svenska arbetsrätten är att intressemotsättningar mellan arbetstagare och arbetsgivare i första hand skall lösas genom fackliga förhandlingar. Det kan därför med de utgångspunkter som utredningen har synas ligga nära till hands att i RF föra in en regel om skydd för rät t e n a t t f ö r h a n d l a i f a c k l i g a f r å g o r. Emellertid inställer sig här svårigheter. Utredningen påpekar att den fackliga förhandlingsrätten har en viss innebörd och omfattning enligt gällande rätt, en annan enligt arbetsrättskommitténs förslag och en tredje enligt det förslag som avgivits av företrädarna för LO och TCO inom arbetsrättskommittén. Om en bestämmelse om rätt till fackliga förhandlingar skall införas i grundlagen nu, måste den självklart vara anpassad till de regler om facklig förhandlingsrätt som vanlig lag kommer att innehålla när grundlagsregeln träder i kraft.

Hur dessa regler då kommer att vara utformade kan man i dag inte säkert veta.

Redan på grund av det omöjliga i att klart ange vilken innebörd rätten till fackliga förhandlingar skulle ha i grundlag har utredningen därför varit tvungen att avstå från att föreslå att en sådan rätt nu skrivs in i RF.

På liknande sätt som med den fackliga förhandlingsrätten förhåller det sig enligt utredningen med ett annat regelkomplex som har föreslagits bli infört i grundlagen, nämligen rätt att på arbetsplatserna bedriva agitation och propaganda samt anordna möten. Utredningen erinrar om att även frågan om sådan rätt överlämnats till arbetsrättskommittén. Också när det gäller rätten att på arbetsplatserna bedriva agitation och propaganda samt anordna möten har utredningen därför varit tvungen att avstå från att föreslå en grundlagsregel redan med hänvisning till att det pågår ett reformarbete, vars resultat man inte kan förutse. Detsamma gäller med hänsyn till pågående försöksverksamhet delvis frågan om värnpliktigas rätt till politisk verksamhet på sina arbetsplatser, dvs. regementena.

Vad slutligen avser förslagen att i grundlag införa en regel om rätt för envar att organisera sig fackligt och politiskt framhåller utredningen att det skydd regeln avses ge i de mest väsentliga hänseendena redan finns. Skyddet finns i första hand i grundlag genom RF:s regel om föreningsfrihet, som ger skydd mot ingrepp från det allmänna. Som framgått av avsnitt 5.2 föreslår utredningen att grundlagens skydd beträffande föreningsfriheten skall förstärkas så att möjlighet öppnas att ingripa endast mot förening av militär art eller mot förening med rasförföljelse på sitt program. Skyddet gentemot det allmänna för föreningsfriheten beträffande fackföreningar och alla politiska föreningar utom sådana som nyss nämnts blir därmed undantagslöst. Vidare finns skydd gentemot enskild, såvitt gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, i lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt. Utredningen påpekar att föreningsrättskyddet i den sistnämnda lagen av arbetsrättskommittén föreslås i stort sett oförändrat bli överflyttat till den nya lag som kommittén föreslår.

Utredningen förklarar att den mot denna bakgrund inte har velat ge sig i kast med att försöka utforma en grundlagsregel om föreningsfrihet som ger skydd också mot enskild.

Utredningens ställningstagande i denna del innebär sammanfattningsvis att den har avvisat tanken på att nu bygga ut ett skydd i grundlag för fackliga friheter m. m. redan med hänvisning till pågående reformarbete och andra lagtekniska hinder. Men den grundläggande frågan är enligt utredningen om det över huvud taget kan anses lämpligt att införa ytterligare sådana regler i grundlag. Utredningen nämner att dess ordförande för att få den frågan belyst har vänt sig till företrädare för de tre fackliga huvudorganisationerna LO, TCO och SACO/SR. I en gemensam skrivelse till utredningen har LO:s och TCO:s jurister förklarat, att man från dessa organisationers sida inte önskar ytterligare grundlagsregler av den typ som

har diskuterats i detta kapitel. Samma uppfattning har framförts i en skrivelse från SACO/SR.

8 Egendomsrätten

8.1 Gällande rätt

Enligt 8 kap. 1 § fjärde stycket RF skall enskild vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall att hans egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

8.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen erinrar om att den nuvarande bestämmelsen om ersättning vid expropriation etc. föreslogs av ett enligt konstitutionsutskott i samband med RF:s tillkomst och att detta förslag till sitt sakliga innehåll helt gick tillbaka till ett likaså enhälligt förslag av grundlagberedningen. Utredningen förklarar att det enligt dess mening inte finns någon anledning att gå ifrån den sålunda manifesterade enigheten i förevarande hänseende. Skyddets tyngdpunkt sägs ligga däri, att ersättningsgrunderna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag. Det är enligt utredningen självklart att sådan lag inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning. Utredningen föreslår att grundlagsregeln i 8 kap. 1 § fjärde stycket RF behålls oförändrad men flyttas till 2 kap. RF.

9 Särskilda rättssäkerhetsgarantier i grundlag

9.1 Gällande rätt

De regler i 11 kap. RF som syftar till att säkerställa framför allt domstolarnas självständighet kan också ses som rättssäkerhetsgarantier. I RF finns emellertid därutöver vissa regler som direkt tar sikte på att skydda den enskildes rättssäkerhet. I 8 kap. 1 § tredje stycket föreskrivs sålunda förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. I 11 kap. 1 § andra stycket andra meningen finner man ett förbud mot tillfälliga domstolar och i 11 kap. 3 § andra stycket återfinns en regel om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande.

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning har getts den utformningen att lag eller annan föreskrift inte får innebära att straff eller annan brottspåföljd skall kunna ådömas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd, när den förövades, eller att svårare brottspåföljd skall kunna ådömas för gärningen än den som var föreskriven då. Detsamma skall enligt en uttrycklig regel gälla också i fråga om förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

Förbudet mot tillfälliga domstolar innebär att domstol inte får inrättas för redan begångna gärningar och inte heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

I bestämmelsen om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande sägs att den som av annan myndighet har berövats friheten med anledning av brott eller misstanke om brott skall kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om svensk medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis. För sistnämnda fall föreskrivs emellertid att prövning av nämnd skall likställas med domstolsprövning, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Ingen av de nu nämnda reglerna öppnar någon möjlighet till undantag i vanlig lag.

9.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen har i sitt arbete behandlat frågorna om de nu föreliggande särskilda rättssäkerhetsgarantierna i grundlag kan utvidgas samt om ytterligare garantier av liknande slag bör föras in i RF.

Såvitt gäller förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning säger utredningen inledningsvis att detta – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – träffar också straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc.

Utredningen påpekar att det i den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 1 § tredje stycket RF saknas motsvarighet till den regel i artikel 15 i FN-konventionen som säger att om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff, den skyldige skall komma i åtnjutande härav. Att samma regel i princip gäller i Sverige framgår emellertid som utredningen påpekar av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Denna paragraf föreskriver emellertid också att den nu nämnda regeln inte skall gälla när det är fråga om en gärning som under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden. Här avses t. ex. brott mot ransoneringsföreskrifter: straff för sådant brott avskaffas, när själva ransoneringen upphör, men anledningen är inte – som vid andra fall av avkriminalisering – att man fått en ändrad syn på straffvärdheten av denna gärning utan endast förändrade yttre förhållanden. Om man kategoriskt föreskrev att en efter gärningen beslutad strafflindring eller avkriminalisering skulle räknas en gärningsman till godo, skulle det, framhåller utredningen, åtminstone i slutskedet av en ransoneringsperiod vara fritt fram för brott mot ransoneringsbestämmelserna, något som uppenbarligen inte är önskvärt. Utredningen förklarar att grundlagen därför endast – på sätt nu sker – helt kan förbjuda tillämpning av ny lags svårare påföljd. Ur politisk synvinkel sägs detta också vara den mest väsentliga aspekten på frågan om strafflags tillämplighet i tiden. Avslutningsvis tillfogas, att den fria tolkning som måste vara tillåten beträffande en internationell konvention avsedd att kunna godtas av i princip alla världens stater är klart olämplig när det gäller att tolka inhemsk lag och grundlag i be-

tungande riktning. Att i RF införa en regel som den i FN-konventionen utan att uttryckligen ange att den har undantag, bör enligt utredningen därför inte ske.

Utredningen förklarar att det kan synas ligga nära till hands att överväga att utvidga förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning till att avse ett förbud mot retroaktiv lagstiftning över huvud. Ett generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning upprätthålls emellertid inte i svensk rätt på något enskilt rättsområde utanför straffrätten. En annan sak är enligt utredningen att retroaktivitet har ansetts som regel böra undvikas på vissa rättsområden, framför allt på förmögenhets- och skatterättens områden. Utredningen erinrar i sammanhanget om ett av riksdagen godtaget uttalande av KU (KU 1974:60) att man beträffande retroaktiv lagstiftning (på andra rättsområden än straffrätten) kunde ställas inför svårlösta avvägningsproblem samt att det var en angelägen uppgift för riksdagens såsom lagstiftare att noggrant pröva hithörande frågor och därvid sträva efter en sådan lösning av problemen som bäst tillgodoser såväl den enskildes rättsskydd som det samhällsintresse som kunde motivera avsteg från den allmänna principen på detta område.

Utredningen förklarar att den självfallet delar uppfattningen att retroaktiv lagstiftning på förmögenhets- och, framför allt, skatterättens områden som huvudregel bör undvikas. Medborgarna har ett berättigat anspråk på att kunna planera sina förhållanden utifrån gällande rätt. Utredningen förklarar att den med utgångspunkt från sistnämnda rättsområde har övervägt att införa ett förbud mot retroaktiv skattelag och mot annan retroaktiv lagstiftning enligt 8 kap. 3 § RF, dvs. föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Som nyss har nämnts upprätthålls det emellertid inte ens på de angivna rättsområdena något undantagslöst förbud mot retroaktiv lagstiftning. Tungt vägande skäl har på dessa områden ansetts kunna medge avsteg från huvudregeln att retroaktivitet bör undvikas. Att i lagtext med någon grad av precision ange förutsättningarna för när sådana avsteg får medges har utredningen inte funnit möjligt.

Till det sagda sägs komma problemet att avgöra vad som skall förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Utanför straffrättens område är det ofta oklart och föremål för delade meningar vad som skall anses vara en retroaktiv verkan av en lag. Utredningen har funnit att det inte är möjligt att i en kort grundlagsregel klargöra vad som skall menas med retroaktiv verkan av en lag på områden utanför straffrättens. Utredningen erinrar i sammanhanget om diskussionen för några år sedan beträffande retroaktivitet i samband med införandet av arvsrätt för utomäktenskapliga barn. Somliga menade då med utgångspunkt från tiden för barnets födelse att den nya lagen var retroaktiv. Andra hävdade motsatsen och gjorde gällande att tidpunkten för arvlåtarens död alltid är avgörande för nya arvsreglers tillämplighet.

Enligt utredningen faller även inom området för lagstiftning enligt 8 kap. 3 § RF föreskrifter, av vilka en del har ifrågasatts och andra kan ifrågasättas

vara retroaktiva till sin verkan. Som exempel nämns att det på vissa håll har gjorts gällande att det är fråga om retroaktiv verkan om man genom ett beslut enligt allmänna prisregleringslagen (1956:236) den 1 september inför förbud för tiden efter denna dag att överskrida det pris som gällde den 1 augusti samma år medan andra hävdar att det här endast gäller en beräkningsnorm, som också skulle kunna uttryckas på annat sätt. Utredningen erinrar slutligen om att t. ex. föreskrifter om anmälnings- och uppgiftsskyldighet för enskild i princip tillhör den lagstiftning som avses i 8 kap. 3 § RF. Sådan skyldighet att lämna uppgifter, som behövs för samhällsplaneringen, avser naturligen ofta förhållanden i förfluten tid. Det skulle därför vid införandet av en ny föreskrift om uppgiftsskyldighet kunna hävdas att denna är retroaktiv till den del den avser förhållanden i förfluten tid.

Utredningen förklarar att den med hänsyn till det anförda inte har sett det möjligt att föreslå någon utvidgning av det retroaktivitetsförbud som nu finns i RF. Utredningen understryker däremot vad riksdagen uttalade år 1974, nämligen att det är viktigt att riksdagen har sin uppmärksamhet på hithörande frågor och prövar dem noggrant.

Utredningen påpekar att regeln om förbud mot tillfälliga, eller om man så vill retroaktiva, domstolar kan ses som en processuell motsvarighet till regeln om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Utredningens förslag innebär att denna regel kvarstår oförändrad.

Grunden för att statuera en rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden är enligt utredningen att en sådan sedan gammalt anses utgöra en särskild rättssäkerhetsgaranti. Det sägs att det från denna utgångspunkt kan förtjäna övervägas om rätten till domstolsprövning kan utvidgas till att gälla även andra fall då enskilda blivit föremål för ingripande från administrativ myndighets sida. Utredningen erinrar emellertid om att ett grundlagsstadgande om en generell domstolskontroll över förvaltningen inte skulle vara förenlig med gällande svensk rätt. När det däremot gäller mer avgränsade områden påpekar utredningen att grundlagberedningen föreslog att rätten till domstolsprövning skulle avse inte bara frihetsberövande utan också straffdom över huvud (t. ex. böter) och konfiskation (förverkande) för brott samt annan sådan särskild rättsverkan av en gärning. En grundlagsregel om rätt till domstolsprövning av böter skulle enligt utredningen kunna införas, om den formulerades med hänsynstagande till reglerna om strafföreläggande m. m. En sådan regelsam sägs dock ha ett mycket begränsat skyddsvärde, eftersom det finns så många andra ekonomiska sanktioner. De övriga ekonomiska sanktioner som administrativa myndigheter kan använda mot enskilda är av skiftande slag, t. ex. straffliknande sanktioner som skattetillägg och överlastavgift, viten, förverkande m. m. Det nämns i sammanhanget att floran av ekonomiska sanktioner är så stor, att en särskild utredning tillsatts för att utföra en förberedande och kartläggande undersökning av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten. Utredningen förklarar att det därför varit en alltför stor uppgift att inom ramen för dess arbete kartlägga de i gällande rätt förekommande ekono-

miska sanktionerna. Med hänsyn härtill och till att man inte kan införa en regel vars konsekvenser man inte ens i huvuddrag kan överblicka har utredningen nödgats avstå från att föreslå utvidgning av rätten till domstolsprövning av administrativ myndighets avgörande utöver vad som nu gäller för frihetsberövande.

Utredningen framhåller att det i Sverige, liksom i andra länder, i vanlig lag finns en mängd ytterligare rättssäkerhetsgarantier. På det internationella planet finns flera exempel på att sådana regler har tagits med i fri- och rättighetsregleringar. Det mest kända sägs vara europakonventionen.

Även om det sålunda inte saknas exempel på allmänt omfattade grundläggande processuella principer som i och för sig är ägnade att skrivas in i grundlag förhåller det sig enligt utredningen så att många av dessa får sitt värde främst genom att de ingår i ett större komplex av bestämmelser.

En ensam regel om rätt till skadestånd vid olaga frihetsberövande är t. ex., förklarar utredningen, uppenbarligen för torftig, liksom en regel om rätt att höra vittnen eller om rätt till tolk. Man har därför att välja mellan att ta med ganska många processuella regler i grundlag, vilka tillsammans utgör ett värn för rättstryggheten av någorlunda beskaffenhet, eller att inte alls ta med några regler eller bara någon, lätt avskiljbar. Utredningen säger att en närmare analys av de principer som återfinns i det internationella materialet vidare visar att många inte är helt undantagslösa i gällande svensk rätt, t. ex. offentlighetsprincipen, rätten att få anklagelse för brott prövad av domstol och rätten att betraktas som oskyldig tills ens skuld bevisats. Några begrepp, slutligen, sägs vara ganska svårtolkade. Hit hör det grundläggande kravet på att domstol skall vara opartisk, vilket i detta sammanhang sägs ha en mer specifikt processuell innebörd än i nuvarande 1 kap. 8 § RF. En omfattande uppräknig av processuella principer, försedda med erforderliga undantag och— om möjligt —klargörande definitioner, skulle enligt utredningen uppenbarligen spränga ramen för fri- och rättighetskapitlet i RF. Utredningen har därför stannat för att i princip inte föreslå några nya rättssäkerhetsgarantier av processuell art i grundlagen.

Ett undantag görs dock. Utredningen föreslår att principen om att förhandling vid domstol skall vara offentlig skrivs in i RF. Härigenom sägs rätten till information och den däri ingående rätten att ta del av allmänna handlingar kompletteras på ett värdefullt sätt. På samma vis som de nämnda rättigheterna ger principen om domstolsförhandlings offentlighet möjlighet till insyn för medborgarna och därmed underlag för en allmän debatt. Utredningen hävdar att principen om domstolsförhandlings offentlighet sedd i detta perspektiv också kan sägas indirekt innefatta en garanti för att även övriga för en rättsstat kännetecknande processuella principer följs vid domstolarna.

Enligt gällande rätt kan avsteg från offentlighetsprincipen göras, när motstående intressen så påkallar. Utredningen förklarar att det av rättegångsbalken (5 kap.) och en rad andra lagar, som tillåter domstol att förordna

att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, framgår att dessa motstående intressen är många. Det sägs knappast vara görligt att i grundlag räkna upp alla situationer och ändamål i resp. för vilka undantag från offentlighetsprincipen får beslutas utan det må enligt utredningen vara tillräckligt att slå fast att undantag från offentlighetsprincipen måste beslutas av riksdagen, dvs. i lag. Utredningen understryker emellertid att regleringen bör utformas så att undantag från den föreslagna bestämmelsen, liksom vid flertalet övriga begränsningsbara fri- och rättigheter, inte får grundas enbart på åskådning. En undantagslag skall inte heller få sträcka sig så långt att den fria åsiktsbildningen sätts i fara eller utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att tillgodose det syfte som har föranfett lagen. Vidare bör enligt utredningen förbuden mot diskriminering på grund av ras o. d. och kön gälla även i detta fall.

10 Vissa andra fri- och rättigheter

Utredningen förklarar att den i enlighet med sina direktiv har övervägt om ytterligare fri- och rättigheter utöver de hittills nämnda bör föras in i RF. Det rör sig här alltså om rättigheter som f. n. helt saknar motsvarighet i RF-texten.

Utredningen nämner att det under nyare tid i många länders grundlagar har förts in fri- och rättigheter av en annan typ än de "klassiska" fri- och rättigheterna, vilka i första rummet syftar till att bereda den enskilde ett skydd mot staten. Denna typ av fri- och rättigheter avses i stället bereda den enskilde ett skydd med hjälp av det allmänna. Sådana sociala rättigheter kan uttryckas i termer som rätt till arbete, rätt till utbildning samt rätt till vård och omvårdnad för sjuka och åldringar osv. Dessa rättigheter är enligt utredningen ett uttryck för det moderna samhällets omsorg om den enskilda människan. Utredningen förklarar att den finner det naturligt att sådana sociala rättigheter skrivs in i RF, eftersom de principer som uttrycks genom dessa rättigheter i dagens svenska samhälle har stor betydelse för den enskildes välfärd. Utredningen erinrar om att förslag i denna riktning lades fram av den tingstenska utredningen och av författningsutredningen.

De sociala rättigheterna skiljer sig enligt utredningen från de "klassiska" fri- och rättigheterna på en avgörande punkt. De senare ålägger statsmakterna att avstå från att handla på visst sätt. De förra däremot ger uttryck för en förpliktelse för samhället att aktivt vidta åtgärder på vissa områden, såsom inom arbetsmarknads-, bostads- och utbildningspolitiken samt vårdsektorn. Eftersom samhällets resurser är begränsade måste avvägningar göras mellan krav som konkurrerar såväl på dessa områden och andra, där samhällets insatser behövs, som på olika sektorer inom vart och ett av dessa

områden. Att fullt ut garantera att varje medborgare får den – i vidsträckt betydelse – sociala service, som han önskar och som svarar mot hans behov, låter sig, säger utredningen, inte göra. Inte heller är det möjligt att i grundlagen göra avvägningar mellan de olika områden där samhället verkar eller inom dessa områden.

Utredningen förklarar att det som då kan övervägas är att i RF skriva in en skyldighet för det allmänna att tillhandhålla social service, som når upp till en viss nivå, en viss standard. Men inte heller detta låter sig göra. Utredningen tar som exempel det område som enligt denna kan sägas vara bäst lämpat för en grundlagsregel om en viss minimistandard som medborgarna skall åtnjuta, nämligen utbildningsområdet.

Den minimistandard som gäller på utbildningsområdet är den skyldighet för det allmänna som skollagens bestämmelser om grundläggande skolundervisning innebär. Ett grundlagsstadgande om rätt till grundläggande skolundervisning ger emellertid enligt utredningens mening inte alls uttryck för det allmännas strävan att erbjuda medborgarna utbildning i olika skeden av livet. Att låta rätten till utbildning avse den nuvarande omfattning som samhällets verksamhet har på detta område sägs inte heller vara lämpligt. Det är enligt utredningen för övrigt mycket osäkert om det över huvud taget går att sammanfatta denna på ett kort och klart sätt. En rätt till utbildning måste främst älägga samhället att ordna undervisning. En förutsättning för att den enskilde skall kunna utnyttja denna rättighet är att det finns läromedel, skolmåltider, skolskjutsar osv. I vilken mån rätten till utbildning skulle innefatta skyldighet för det allmänna att tillhandahålla sådant skulle naturligtvis vara svårt att avgöra.

Utredningens här återgivna uttalanden om rätten till utbildning sägs gälla även i fråga om andra sociala rättigheter. Vissa av dessa kan visserligen utformas så att de innebär en rätt för den enskilde att av det allmänna få kontant understöd vid sjukdom, arbetslöshet och liknande situationer. Inte heller för sådana fall kan emellertid RF enligt utredningen slå fast någon undre gräns för det allmännas bidragsskyldighet.

Mot denna bakgrund har utredningen funnit att det inte är möjligt att skriva in några sociala rättigheter i RF såsom rättsregler, eftersom sådana rättsregler inte kan få annat innehåll än att de i praktiken kommer att vara uttryck för samhällets strävan att bereda den enskilde utbildning, arbete, bostad osv. Enligt utredningens mening bör denna samhällets strävan formuleras som ett målsättningsstadgande. Detta sägs lämpligen kunna ange att envars rätt till arbete, bostad, utbildning, social trygghet, vård och omvårdnad samt en god levnadsmiljö är grundläggande mål för det allmännas strävan. Utredningen anser därför att det i RF skall tas in ett sådant målsättningsstadgande som ett andra stycke i det programstadgande i 1 kap. 2 § RF som utredningen föreslår.

Utredningen förklarar att den också har övervägt om RF bör ge uttryck för den u p p h o v s r ä t t som den, som skapat ett litterärt eller konstnärligt

verk, har till verket och för den rätt till fotografisk bild som framställaren därav har.

Gällande svensk rätt om upphovsmans rätt till sitt verk återfinns i främst lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild. Lagstiftningen vilar på den principen att den som skapat ett verk har ensamrätt att förfoga över verket och göra det tillgängligt för allmänheten. Denna upphovsrätt har en förmögenhetsrättslig och en ideell sida. Den förmögenhetsrättsliga innebär att upphovsmannen kan ta betalt för att verket utnyttjas av någon annan, den ideella främst att verket inte får förvanskas så att upphovsmannen kränks.

Utredningen påpekar att upphovsrätten är underkastad en rad inskränkningar som medför att det allmänna eller annan enskild kan utnyttja ett verk utan tillstånd av och i allmänhet utan ersättning till upphovsmannen. Ett verk får sålunda kopieras för enskilt bruk. Arkiv och bibliotek får för sin verksamhet fotografera ett verk. I viss utsträckning får citat göras och i kritisk eller vetenskaplig framställning konstverk återges. En tidning eller tidskrift får ta in en artikel ur en annan tidning eller tidskrift som rör vissa frågor, om eftertryck inte är förbjudet. Antologier och liknande samlingsverk får innehålla mindre delar av verk. Inom undervisningsverksamhet är det tillåtet att för tillfälligt bruk göra ljudinspelning. Verk får utnyttjas för blinda. Verk får framföras vid gudstjänst, undervisning eller annat, inte kommersiellt sammanhang. Också andra inskränkningar i upphovsrätten finns (11–26 §§ lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk).

Utredningen förklarar att den anser att författares, konstnärers och andra upphovsmäns verksamhet har en sådan betydelse för opinionsbildningen och för den andliga odlingen över huvud i landet att det är naturligt att den rätt de har till sina verk skrivs in i grundlagen. Utredningen påpekar emellertid att "upphovsrätt", som framgår av den nyss lämnade redogörelsen, är en samlade beteckning på ett stort antal rättsregler och att den till sitt innehåll är helt beroende av dessas utformning. Att i grundlag ange vilka rättsregler som tillsammans bildar upphovsrätten är enligt utredningen omöjligt. Det måste i stället vara en uppgift för den vanliga lagstiftningen att närmare bestämma dennas innehåll. Utredningen har därför funnit att en grundlagsparagraf om upphovsrätten bör utformas på det viset att den anger att författare, konstnärer och andra upphovsmän äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag (2 kap. 20 § i utredningens förslag).

Utredningen förklarar att den föreslagna grundlagstexten knyter an till begrepp som används i den upphovsrättsliga lagstiftningen. Med upphovsmän avses förutom författare konstnärer som har skapat t. ex. musikaliska eller sceniska verk, filmverk eller bildkonst. Även utövande konstnärer som musiker samt fotografer hör hit. Däremot omfattar grundlagsbestämmelsen inte t. ex. uppfinnare och deras rätt enligt patentlagstiftningen eller dem som har skapat mönster som kan skyddas enligt mönsterlagen (1970:485). Denna

begränsning sägs vara naturlig med tanke på att bestämmelsen skall skydda opinionsbildningen och den andliga odlingen över huvud.

Paragrafens avfattning innebär enligt utredningen att det skall *finnas* en upphovsrättslig lagstiftning, beslutad av riksdagen. Detta går utöver det som gäller nu enligt 8 kap. 2 § RF, nämligen att *om* civilrättsliga regler om upphovsrätt meddelas, detta skall ske genom lag. Därtill får den föreslagna grundlagsbestämmelsen den effekten att offentligrättsliga inskränkningar (enligt 8 kap. 3 § RF) i enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, vilka angår upphovsrätt, inte får meddelas annat än genom lag. Riksdagen kan alltså inte delegera (enligt 8 kap. 7 § RF) till regeringen att meddela föreskrifter om upphovsrätt.

Den av utredningen föreslagna grundlagsbestämmelsen om upphovsrätt kompletteras, när det gäller ingrepp från det allmännas sida, genom rätten till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (2 kap. 10 § i utredningens förslag), som gäller också förfogande över upphovsrätt.

Utredningen påpekar att det finns exempel på att internationella konventioner och andra länders grundlagar innehåller rättigheter som knyter an till familjen. Dessa rättigheter har ibland utformats mycket vagt som exempelvis artikel 8 i europakonventionen, som föreskriver att envar har rätt till skydd för sitt familjeliv, och artikel 6 första stycket i den västtyska grundlagen, som anger att äktenskap och familj står under den statliga ordningens särskilda beskydd. Utredningen framhåller att tillämpningen av sådana bestämmelser helt naturligt vållar svårigheter och uttalar att den anser det uppenbart att så oklara stadganden inte bör föras in som rättsregler i RF. Det påpekas att andra rättigheter däremot har fått ett mera preciserat innehåll.

En rättighet av senast nämnt slag är rätten att ingå äktenskap och bilda familj enligt artikel 12 i europakonventionen. Denna rättighet sägs emellertid delvis vara oklar till sin innebörd och vålla tillämpningssvårigheter. Vidare måste den förses med åtskilliga undantag, t. ex. för gällande äktenskapshinder. Utredningen pekar dessutom på att rätten att ingå äktenskap bygger på att det finns rättsregler om äktenskap. Ett skydd mot lagstiftning som förbjuder äktenskap mellan människor av olika ras ges genom utredningens förslag om förbud mot rasdiskriminering. I viss mån tillgodoses därigenom det behov av skydd som kan förmodas ligga bakom artikel 12. Utredningen anser därför att någon sådan rättighet ej bör skrivas in i RF.

När det gäller rätten för föräldrar att ha vårdnaden om sina barn anmärker utredningen att "vårdnaden om barn" till den del det är fråga om rättsregler ger upphov till samma invändningar som anförts beträffande rätten att ingå äktenskap. En sådan rättighet är därtill underkastad åtskilliga inskränkningar. Att föreskrifter om sådana inskränkningar får ske endast genom lag innebär ingen reell ändring jämfört med RF i nuvarande lydelse.

Utredningen anser det inte heller vara lämpligt att i RF ange att in-

skränkningar får göras endast av hänsyn till barnens bästa, eftersom det kan råda mycket olika meningar om vad som är bäst för barnen. En sådan föreskrift sägs dessutom inte täcka alla nu gällande undantag från en regel om att båda föräldrarna till ett barn skall ha vårdnaden om detta. Utredningen nämner som exempel att barn utom äktenskap för närvarande aldrig kan stå under båda föräldrarnas vårdnad och att vid skilsmässa endera av föräldrarna får vårdnaden om ett barn, aldrig båda. Även om det i framtiden blir möjligt att i fall som nu nämnts låta föräldrar tillsammans ha vårdnaden om sina barn, måste det enligt utredningen finnas fall då vårdnaden måste tilläggas den ena av föräldrarna. Barnens bästa blir då avgörande vid valet mellan föräldrarna men inte vid bestämmandet av att den gemensamma vårdnaden skall upphöra. Visserligen ligger väl bakom lagstiftningens utformning överväganden av vad som i allmänhet kan anses vara bäst för barnen i liknande situationer. Att anse att sådana överväganden uppfyller ett grundlagskrav på att endast hänsyn till barnens bästa får medföra att vårdnad inte utövas av båda föräldrarna leder emellertid, förklarar utredningen – med hänsyn till det oklara i uttrycket "barnens bästa" – till att kravet blir innehållslöst och inte ger mera skydd än nuvarande grundlagsreglering.

Rätten för föräldrar att ha vårdnaden om sina barn bör därför enligt utredningens uppfattning inte föras in i RF.

En tredje rättighet med anknytning till familjen som utredningen har behandlat är rätten för föräldrar att bestämma över sina barns skolundervisning. Denna rättighet sägs ha främst två aspekter: dels föräldrars rätt att själva ordna sina barns undervisning, dels deras rätt att få barnen befriade från den allmänna skolans undervisning i livsåskådningsfrågor.

När det gäller den förstnämnda aspekten medger skollagen (1962:319) att skolplikt fullgörs i privat skola eller i hemmet. Förutsättningen härför är att den undervisning som där ges motsvarar den allmänna skolans. Någon rätt till finansiellt understöd från det allmänna sidan finns inte i sådant fall. Utredningen anser att det är givet att en grundlagsfäst rätt för föräldrar att själva ordna sina barns undervisning måste förses med det villkoret att denna undervisning är sådan att den inte försätter dessa barn i ett sämre läge än andra. Vidare är det enligt utredningen uppenbart att något krav på ekonomiskt bidrag från det allmänna sidan inte bör ställas upp i RF. Med dessa utgångspunkter sägs ett grundlagsstadgande om föräldrars rätt att själva ordna sina barns undervisning få mycket liten betydelse, så liten att en sådan rättighet inte bör skrivas in i RF.

Vad sedan angår föräldrars rätt att bestämma över sina barns undervisning i livsåskådningsfrågor föreligger enligt skollagen rätt till befrielse från den allmänna skolans undervisning i religionskunskap endast om barnet i fråga tillhör ett trossamfund som har regeringens tillstånd att i skolans ställe ombesörja sådan undervisning. Denna bestämmelse i skollagen har föranlett att Sverige gjort förbehåll vid antagandet av tilläggsprotokoll nr 1 till eu-

ropakonventionen i fråga om artikel 2, som säger att staten skall respektera föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn en undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Utredningen nämner att frågan om befrielse från den allmänna skolans undervisning i religionskunskap behandlades av riksdagen 1973 och 1974 utan att riksdagen fann anledning till ändring i gällande förhållanden på denna punkt.

Utredningen förklarar att inte heller den anser sig kunna föreslå att RF tar upp någon rätt för föräldrar att bestämma över sina barns undervisning i livsåskådningsfrågor.

Utredningen nämner att skydd för vad som kan kallas enskilds privatliv eller personliga integritet redan nu finns i betydande utsträckning genom 2 kap. 3 § RF som skyddar mot sådana åtgärder från det allmännas sida som husrannsakan, intrång i brev-, post- och teleföbindelser samt hemlig avlyssning. Härtill kommer det av utredningen föreslagna förbudet mot åsiktsregistrering som visserligen främst är avsett att ingå som ett moment i skyddet för åsiktsfriheten men också verkar som ett skydd för enskilds personliga integritet. Utredningen har också tagit upp frågan, om RF hörutöver bör innehålla något ytterligare, mera allmän rättsligt skydd mot det allmänna för enskilds privatliv.

Utredningen erinrar om att europakonventionens artikel 8 föreskriver att envar har rätt till skydd för sitt privatliv och att också den västtyska grundlagen har en allmän bestämmelse som skyddar mot kränkningar av enskilds personlighet. Enligt utredningen är emellertid rättsregler i RF av så allmänt och vagt innehåll uppenbarligen inte lämpliga. Utredningen understryker att begreppet personlig integritet visserligen förekommer i svensk lagstiftning men att det inte har kunnat ges någon klar avgränsning. Ett allmänt integritetsskydd i grundlagen sägs därför framstå som uteslutet, om det utformas som rättsregel.

Utredningen har därför försökt att klargöra om det på integritetsskyddets område finns någon del som kan förankras i grundlag. Därvid har utredningen kommit till att en särskild fråga står i förgrunden, nämligen dataregistreringen. Utvecklingen på detta område har väckt farhågor och oro i olika hänseenden. Framförallt har uppmärksamats de ökade risker som skapas för enskildas integritet genom möjligheterna att centralt registrera stora mängder av information om enskilda personer.

Utredningen förklarar att den anser det grundväsentligt att de enskilda människornas integritet skyddas mot de risker som dataregistrering kan innebära. Samtidigt måste det emellertid beaktas att den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle. Avvägningen mellan olika intressen är enligt utredningen i detta sammanhang en synnerligen svår uppgift. Det nämns att den centrala lagstiftningen om dataregistrering, datalagen (1973:289), som har kommit till just för att skydda den enskildes integritet, skall bli föremål för en allmän översyn enligt beslut av riksdagen

(KU 1975:11, rskr 103). Med hänsyn till detta beslut har utredningen avstått från att lägga fram något förslag om grundlagsskydd såvitt gäller dataregistring.

Även om den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle och den enskildes privata sektor måste begränsas av gemenskapens krav, anser utredningen att principen, att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, är så grundläggande i en demokrati att den bör komma till uttryck i grundlagen. När det inte är möjligt att i RF föra in någon rättsregel härom, anser utredningen att principen skall tas upp i det målsättningsstadgande som utredningen föreslår i 1 kap. 2 § och som slår fast vissa för medborgarna grundläggande värden. I nämnda paragraf föreskrivs därför att den offentliga makten bör utövas så att den enskildes privat- och familjeliv skyddas.

Utredningen nämner att bland de "klassiska" fri- och rättigheterna ingår också närings- och yrkesfriheten. Utan att någon sådan frihet är nämnd i vare sig 1809 års RF eller nya RF utgår gällande rätt från att det här i landet i princip råder full frihet för svenska medborgare att driva näring och utöva yrke (beträffande utlännningar se lag 1968:555).

Som utredningen påpekar begränsas emellertid denna frihet i betydande mån med hänsyn till de många allmänna och enskilda intressen som här gör sig gällande, t. ex. från säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkter eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs för många yrken. Föreskrifter som innebär sådana begränsningar beslutades före den 1 januari 1975 i stor utsträckning av regeringen ensam. Enligt 8 kap. 3 § RF gäller nu att sådana föreskrifter i princip skall meddelas genom lag. Efter riksdagens bemyndigande enligt 8 kap. 7 § RF första stycket får i sådana ämnen som där sägs föreskrifter, vilka kan medföra begränsningar i närings- och yrkesfriheten, också beslutas av regeringen eller enligt 8 kap. 11 § av förvaltningsmyndighet eller kommun. Utredningen förklarar att den inte vill föreslå någon ändring av RF:s regler om normgivningsmakten på detta område och att den därför utgår från att även andra organ än riksdagen meddelar föreskrifter som begränsar närings- och yrkesfriheten.

Utredningen erinrar om att såväl den tingstenska utredningen som författningsutredningen lade fram förslag till grundlagsstadgande om närings- och yrkesfrihet. Förslaget från författningsutredningen innehöll att svensk medborgare ägde i riket driva näring och utöva yrke, såvitt annat inte var särskilt stadgat. Vid remissbehandlingen av detta förslag framfördes den kritiken att skyddet var alltför urholkat eller rentav meningslöst.

Utredningen anser att det idag inte går att i RF föra in ett starkare skydd för närings- och yrkesfriheten än det som författningsutredningen föreslog. Som remisskritiken av detta förslag visar blir ett sådant skydd dåligt och når inte upp till den nivå som RF f. n. föreskriver för fri- och rättigheterna i 2 kap. Utredningen menar därför att närings- och yrkesfriheten inte bör tas upp bland de fri- och rättigheter som grundlagen särskilt skyddar.

11 Grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter

11.1 Gällande rätt

Den fri- och rättighetsreglering som återfinns i 2 kap. 1–3 §§ omfattar endast svenska medborgare. Däremot gäller ingen sådan begränsning i fråga om rätten till fackliga stridsåtgärder (2 kap. 5 §), skyddet mot dödsstraff och retroaktiv strafflagstiftning (8 kap. 1 § första och tredje styckena RF), rätten till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (8 kap. 1 § fjärde stycket RF), skyddet mot tillfälliga domstolar (11 kap. 1 § andra stycket RF) samt rätten till domstolsprövning av frihetsberövande – dock endast med anledning av brott eller misstanke om brott – (11 kap. 3 § andra stycket RF). Skyddet mot landsförvisning och mot berövande av medborgarskapet (8 kap. 1 § andra stycket RF) gäller endast svenska medborgare.

Påpekas bör att det principiella lagkravet i 8 kap. 2 och 3 §§ RF gäller oavsett nationalitet. Enligt 8 kap. 7 § RF kan riksdagen emellertid bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om bl. a. utlännings vistelse i riket. Av vad som nyss har sagts följer att det förbud mot delegering av rätt att meddela föreskrifter inskränkande fri- och rättigheterna i 2 kap. 1–3 §§ RF som finns i 8 kap. 7 § tredje stycket RF endast avser svenska medborgare. Riksdagen kan alltså inom ramen för övriga bestämmelser i 8 kap. RF bemyndiga regeringen att meddela sådana inskränkande föreskrifter om de gäller endast utlänningar.

11.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen påpekar inledningsvis att frågan om utlänningar, dvs. personer som saknar svenskt medborgarskap, kan beredas ett skydd i grundlag enligt direktiven har varit en viktig fråga för utredningen.

Det erinras om att anledningen till att något grundlagsskydd för utlänningar inte togs upp i regeringens förslag till RF i korthet var att ett sådant skydd tedde sig ofullkomligt med tanke på att utlänningar inte har en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet. Vidare pekades det i propositionen på vissa särskilda punkter där skyddet för utlänningars fri- och rättigheter enligt vanlig lag skilde sig från motsvarande skydd för svenska medborgare. I stället borde man enligt departementschefen genom vanlig lagstiftning tillförsäkra de här bosatta utlänningarna samma förmåner som svenska medborgare.

De synpunkter som i grundlagspropositionen anlades på frågan om grundlagsskydd för utlänningar har enligt utredningen alltjämt giltighet. Någon ovillkorlig rätt för utlänningar att få vistas i Sverige kan inte gälla. Inte ens för politiska flyktingar finns någon undantagslös och fullt ut gällande rätt till asyl här i landet. I så måtto blir, som det anfördes i propositionen, ett grundlagsskydd ofullkomligt. Å andra sidan menar utredningen att åtskilliga skäl talar för att utlänningar bereds ett skydd genom grundlagen.

Utredningen pekar sålunda på att det faktiskt förhåller sig så att utlänningar i stor utsträckning åtnjuter samma skydd som det svenska medborgare tillförsäkras i RF. Att grundlagen inte anger att så är fallet kan därför sägas ge en väl så oriktig bild av det verkliga förhållandet som en grundlagsregel, som, i likhet med vad författningsutredningen föreslog, i princip jämställer utlänningar med svenska medborgare.

Utredningen hänvisar också till det arbete som pågår att stärka utlänningars ställning här i landet och påpekar härvid att målen för det allmännas invandrar- och minoritetspolitik har formulerats med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan (prop. 1975:26 s. 60). I det första ligger främst att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Det andra målet innebär frihet för invandrare att välja kulturell identitet. Det tredje målet innefattar bl. a. att invandrarernas politiska rättigheter skall vidgas. I anslutning till det sist nämnda visar utredningen på införandet av kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. Utredningen pekar i sammanhanget vidare på översynen av utlänningslagstiftningen avseende bl. a. politiskt flyktingskap (SOU 1972:84) och frihetsberövande enligt utlänningslagen (Ds In 1972:20).

Slutligen erinras om att europakonventionen ålägger Sverige att ge utlänningar, som befinner sig här i landet, samma skydd som svenska medborgare utom i fråga om politisk verksamhet (artikel 16) och i fråga om rätten att vistas i vårt land (artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 4).

Med hänsyn till det anförda har utredningen funnit att övervägande skäl talar för att i RF ta in ett grundlagsskydd för utlänningar, vilket bör utformas som en särskild paragraf i 2 kap. RF.

När det gäller utformningen av det skydd, som bör föras in i RF, måste enligt utredningen det kravet ställas att skyddet dels blir så starkt och omfattande som är görligt med hänsyn till gällande rätt, dels ger en så rättvisande bild av utlänningars fri- och rättigheter i Sverige som är möjligt. Dessa synpunkter sägs leda till att en grundlagsbestämmelse om skydd för utlänningar måste ges en utförlig avfattning. En sådan regel som den författningsutredningen föreslog anser utredningen inte vara lämplig.

Utredningen erinrar om att RF f. n. ger utlänningar samma skydd som svenska medborgare i fråga om rätt till fackliga stridsåtgärder, skydd mot dödsstraff, skydd mot retroaktiv strafflagstiftning, rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande, skydd mot tillfälliga domstolar samt rätt till domstolsprövning såvitt gäller straffrättsliga och straffprocessuella frihetsberövanden.

Såvitt gäller de fri- och rättigheter som utredningen föreslår införda i RF sägs utlänningar utan vidare kunna jämföras med svenska medborgare i fråga om skydd mot tvång att delta i möte eller demonstration eller annan opinionsyttring eller att tillhöra trossamfund eller sammanslutning för annan åskådning (2 kap. 3 § andra stycket i utredningens förslag), likaså i fråga om skydd mot tortyr och kroppsstraff samt medicinsk påverkan som syftar

till att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden (2 kap. 5 §). Det av utredningen föreslagna skyddet mot diskriminering på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (2 kap. 17 och 18 §§) bör givetvis gälla fullt ut i fråga om utlännningar.

När det sedan gäller de "kroppsliga" fri- och rättigheterna, alltså rörelsefriheten, skyddet mot kroppsligt ingrepp i allmänhet, mot kroppsvisitation och mot husrannsakan och liknande intrång samt rätten till förtrolig kommunikation, skiljer sig det föreslagna skyddet för utlännningar från det för svenska medborgare. Den särskilda utlänningslagstiftningen innehåller nämligen åtskilliga inskränkningar i dessa fri- och rättigheter. Även om man skulle slopa de bestämmelser om särskilda tvångsmedel som finns intagna i lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, måste utredningen ändå utgå från att möjlighet till vissa inskränkningar kommer att behövas även framdeles. Därför måste RF tillåta att full likställighet inte råder mellan utlännningar och svenska medborgare i fråga om de "kroppsliga" fri- och rättigheterna.

Enligt nuvarande reglering i RF får inskränkningar i utlänningsars "kroppsliga" fri- och rättigheter ske genom lag eller genom annan föreskrift med stöd av riksdagens bemyndigande. Utredningen har undersökt om det är möjligt att låta RF medge sådana inskränkningar endast om de föreskrivs genom lag. I de allra flesta fallen gäller en sådan regel redan nu. Undantag finns i fråga om rörelsefriheten. Utredningen påpekar att det viktigaste angår andra inskränkningar i rörelsefriheten än frihetsberövanden. Beträffande dessa inskränkningar tillåter utlänningslagstiftningen att de föreskrivs i förordning. Någon ändring på denna punkt sägs inte vara möjlig. Utredningen hänvisar som exempel till bestämmelserna om skyddsområden av betydelse för försvaret. När det däremot gäller frihetsberövanden, föreligger, säger utredningen, endast ett undantag från principen om lagstöd, nämligen det att regeringen även vid andra utomordentliga förhållanden än sådana som avses i 13 kap. RF får meddela föreskrifter om internering av utlännningar. Utredningen förutsätter att denna bestämmelse genom lagändring blir tillämplig endast i sådana fall att det enligt 13 kap. RF är möjligt för regeringen att få befogenhet till fri- och rättighetsinskränkande normgivning.

Beträffande den särskilda rättssäkerhetsgaranti, som utgörs av prövning av domstol (eller därmed jämställd nämnd) i fråga om frihetsberövande, erinrar utredningen att gällande utlänningslagstiftning inte alltid föreskriver sådan prövning av frihetsberövande, som inte sker med anledning av brott eller misstanke om brott. Utredningen anser inte att det finns förutsättningar för att i RF föra in en generell rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden för utlännningar utan föreslår i stället att det i RF slås fast att undantag från principen om domstols- eller nämndprövning av nu angivna slags frihetsberövanden får föreskrivas endast i lag.

När det gäller de "andliga" fri- och rättigheterna i "positiv" bemärkelse (utredningen bortser i sammanhanget från massmedielagstiftningen) sägs

läget vara komplicerat. Utlänningslagstiftningen innebär att inskränkningar och villkor får föreskrivas för utlännings vistelse här i landet. Formellt finns inget hinder mot att sådana föreskrifter inskränker också "andliga" fri- och rättigheter. I praktiken har emellertid denna befogenhet utnyttjats endast för sådana inskränkningar i utlännings rörelsefrihet som anmälningsplikt och föreskrift om vistelseort och liknande. Utredningen nämner att förslag har lagts fram om att enbart dylika inskränkningar skall få beslutas och förklarar att den utgår från att detta förslag genomförs. Den särskilda befogenhet, som regeringen har att vid utomordentliga förhållanden utfärda särskilda föreskrifter för utlännings upphåll i Sverige, bör genom lagändring bli tillämplig endast i lägen, som avses i 13 kap. RF, och utgör därför inte heller något problem. Utredningen nämner vidare bestämmelserna i religionsfrihetslagen (1951:680) om kloster, där tillståndskravet ansetts skola motverka att utlännings bildar kloster i Sverige, samt om medlemskap i svenska kyrkan. Som redovisats i avsnitt 5.2.1 utgår utredningen från att klosterbestämmelsen kommer att försvinna. Reglerna om medlemskap i svenska kyrkan tillhör de kyrka-stat-frågor som utredningen över huvud inte tagit upp till behandling.

Det som nu sagts ger enligt utredningen vid handen att det skulle finnas goda möjligheter att likställa utlännings med svensk medborgare i fråga om de "andliga" fri- och rättigheterna i "positiv" bemärkelse. Bilden sägs emellertid kompliceras av den omständigheten att regeringen med stöd av 34 § utlänningslagen får besluta om s. k. politisk utvisning av utlännings. Sådan utvisning kan – åtminstone teoretiskt (utvisningsmöjligheten har enligt utredningen inte tillämpats utan får anses väsentligen ha "beredskapskaraktär") – komma i fråga därför att utlännings utövat t. ex. sin yttrandefrihet på ett sådant sätt att paragrafen blir tillämplig utan att det är fråga om ett yttrande för vilket en svensk medborgare skulle kunna bli föremål för ett ingripande. Och även om regeringen i ett sådant fall inte beslutar utvisning utan endast föreskriver villkor för utlännings vistelse här i landet, vilka inskränker hans rörelsefrihet, får ett dylikt ingrepp i hans personliga förhållanden anses innebära en begränsning av hans yttrandefrihet. Det kan därför enligt utredningen på goda grunder hävdas att reglerna om politisk utvisning – även om de som föreslagits får ett mera begränsat tillämpningsområde – utgör undantag från huvudregeln att utlännings är likställd med svensk medborgare i fråga om de "andliga" fri- och rättigheterna.

Utredningen anser därför att RF måste tillåta att det för utlännings i lag, men endast i lag, särskilt får föreskrivas inskränkningar i de "andliga" fri- och rättigheterna i "positiv" bemärkelse.

När det gäller de "negativa" opinionsfriheterna sägs den "negativa" yttrandefriheten vålla en särskild svårighet. I ett ärende om politisk asyl måste utlännings kunna tillfrågas om sin politiska uppfattning. Vägrar han att svara på en sådan fråga riskerar han att han inte blir betraktad som politisk flyktning och måste kanske lämna Sverige. Det kan därför sägas

att en utlänning i ett dylikt fall tvingas ge sin politiska åskådning till känna. Utredningen förklarar att denna inskränkning i hans "negativa" yttrandefrihet givetvis måste bestå – att bestämmelserna om asyl finns är ju i utlänningens eget intresse. Beträffande övriga "negativa" opinionsfriheter råder däremot i vanlig lagstiftning full likställdhet mellan utlänning och svensk medborgare. Utredningen föreslår därför i fråga om de "negativa" opinionsfriheterna att utlänningar enligt RF skall vara helt likställda med svenska medborgare utom såvitt gäller den "negativa" yttrandefriheten, för vilken RF bör tillåta undantag från likabehandlingsprincipen, men endast om det föreskrivs särskilt i lag.

Utredningen framhåller att utlänningar inte kan likställas med svenska medborgare i fråga om skydd mot åsiktsregistrering, eftersom utlänningar enligt bestämmelser i gällande rätt får registreras enbart på grund av att de tillhör eller sympatiserar med organisation eller grupp som kan befaras här i landet eller i andra stater bedriva eller ha bedrivit politisk omstötningsverksamhet, vari ingår utnyttjande av våld, hot eller tvång som medel.

När det gäller skydd mot hemliga rättegångar, alltså principen om domstolsförhandlings offentlighet, gäller enligt utlänningslagen och lagen (1957:668) om utlämning för brott, att förhandling vid domstol kan hållas inom stängda dörrar i vissa särskilt angivna fall (31 och 43 §§ resp. 19 §) utöver vad som är föreskrivet på annat håll. Dessa lagar är inte tillämpliga på svenska medborgare. Utlänningar är således inte helt likställda med svenska medborgare i fråga om skydd mot icke offentliga domstolsförhandlingar. Utredningen föreslår därför att undantag från likställighetsprincipen får ske men endast om det föreskrivs särskilt i lag.

I fråga om det särskilda skydd för åsiktsfriheten, som ligger i utredningens förslag om förbud mot inskränkning i fri- och rättigheterna enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning, kan utlänning enligt utredningen inte helt likställas med svensk medborgare, eftersom utlännings politiska åskådning kan föranleda särbehandling enligt reglerna om politisk utvisning. RF måste därför tillåta att undantag föreskrivs i lag.

Beträffande upphovsmäns rätt till sina verk är tillämpningsområdet för de upphovsrättsliga lagarna delvis beroende av upphovsmans anknytning till Sverige. Det omfattar nämligen verk av den som är svensk medborgare eller har sin vanliga hemvist i Sverige. För utlänningar ställs därmed upp ett krav på hemvist här som inte gäller för svenskar. RF måste alltså tillåta att undantag görs i lag från likställdhetsprincipen.

Utredningen förklarar att den har övervägt frågan om RF bör innehålla en bestämmelse om rätt för politiska flyktingar till asyl här i landet. Eftersom det i mycket begränsade undantagsfall enligt gällande utlänningslagstiftning är möjligt att vägra en flykting asyl säger utredningen att den funnit att ett grundlagsstadgande om asyl kan utformas efter endera av två modeller. Antingen blir bestämmelsen mycket utförlig men innehåller ändå många oklara begrepp (jfr 53 och 54 §§ utlänningslagen). Eller också får den närmast

målsättningskaraktär (jfr 2 § utlänningslagen). Ingetdera är enligt utredningen lämpligt – beträffande det sist nämnda alternativet framhåller utredningen särskilt att en sådan bestämmelse skulle ge en missvisande bild av svensk flyktingpolitik och vålla osäkerhet och oklarhet för de flyktingar som finns där.

Utredningen pekar slutligen på att det programstadgande som utredningen föreslår (1 kap. 2 §) också avser utlänningar här i landet. Av betydelse särskilt för dessa är målsättningen att etniska, religiösa och språkliga minoriteters rätt till eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Härigenom sägs också det tidigare angivna andra målet för svensk invandrar- och minoritetspolitik ha kommit till uttryck i RF.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså följande beträffande utlänningars fri- och rättigheter. En särskild "katalog" över utlänningars fri- och rättigheter skrivs in i 2 kap. RF.

Utlänning här i riket blir helt likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring eller att tillhöra trossamfund eller sammanslutning för annan åskådning (2 kap. 3 § andra stycket i utredningens förslag), skydd mot dödsstraff, tortyr eller kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan som syftar till att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden (2 kap. 4 och 5 §§), skydd mot retroaktiv strafflagstiftning (2 kap. 9 §), rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande (2 kap. 10 §), skydd mot tillfälliga domstolar (2 kap. 11 § första stycket), rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (2 kap. 16 § första stycket), skydd mot diskriminering på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (2 kap. 17 och 18 §§) samt rätt till fackliga stridsåtgärder (2 kap. 19 §).

Med endast de undantag som särskilt föreskrivs i lag blir utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om yttrandefrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och religionsfrihet (2 kap. 2 §), skydd mot tvång att ge till känna politisk, religiös eller annan åskådning (2 kap. 3 §), skydd mot frihetsberövande (ingår i 2 kap. 7 §), skydd mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 2 kap. 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation och mot husrannsakan och liknande intrång samt rätt till förtrolig kommunikation (2 kap. 8 §), skydd mot hemliga rättegångar (2 kap. 11 § andra stycket), skydd mot ingrepp på grund av politisk, religiös eller annan åskådning (2 kap. 13 § andra stycket) samt rätt till domstolsprövning av frihetsberövande som sker av annan anledning än brott eller misstanke om brott (2 kap. 16 § andra stycket) samt upphovsmäns rätt till sina verk (2 kap. 20 §).

Grundlagsskydd för utlänningar införs inte i fråga om förbud mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § tredje stycket), förbud mot landsförvisning eller mot annat hinder för inresa i landet (2 kap. 6 § första stycket) eller skydd mot mindre långtgående inskränkningar i rörelsefriheten än frihetsberövande (in-

går i 2 kap. 7 §) och naturligtvis inte i fråga om skydd mot förlust av svenskt medborgarskap (2 kap. 6 § andra stycket).

12 Möjligheterna att överlåta inskränkingsbefogenhet till internationellt organ

12.1 Gällande rätt

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF innebär att beslutanderätt, som enligt RF tillkommer något där angivet organ, i viss utsträckning och i särskild ordning kan överlåtas till mellanfolkliga organisationer av visst slag. Det föreskrivs där att beslutanderätt, som enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i RF angivet organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, i begränsad omfattning kan överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning inte kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Den inskränkning som ligger i att kompetens får överlåtas endast i begränsad omfattning innebär enligt ett uttalande i förarbetena (prop. 1964:140 s. 134) att sådana befogenheter som att stifta lag, besluta om skatter och andra pålagor eller ingå överenskommelse med främmande makt inte kan överlåtas vare sig i sin helhet eller i en utsträckning som på något sätt kan inverka på rikets självständighet i stort.

12.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen påpekar att de nuvarande bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF för fri- och rättigheternas del innebär att befogenhet att fatta sådana normbeslut som har undandragits den vanlige lagstiftarens kompetens genom undantagslösa rättighetsregler inte kan överlåtas. Hit hör för närvarande bl. a. kompetens att besluta föreskrifter om dödsstraff och om landsförvisning av svensk medborgare. Inte heller i övrigt kan en mellanfolklig organisation ges en mera vidsträckt normgivningskompetens än den vanlige svenske lagstiftaren har. Om den senares möjligheter att inskränka en viss rättighet begränsas, t. ex. genom krav på att inskränkningarna måste tillgodose särskilt angivna ändamål för att vara tillåtna, gäller motsvarande begränsning i fråga om överlåtelse av normgivningskompetens. I övrigt innebär 10 kap. 5 § första stycket RF f. n. inga andra spärrar mot överlåtelse av kompetens att besluta rättighetsinskränkande föreskrifter än som ligger

i kraven på särskild beslutsordning och på att överlåtelse skall vara av begränsad omfattning.

Utredningen förklarar att de hinder mot att överlåta befogenhet att begränsa fri- och rättigheterna som nu har nämnts enligt dess uppfattning inte är tillräckliga. Sådan överlåtelse bör över huvud taget inte vara möjlig. Utredningen finner därför angeläget att bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF kompletteras med en föreskrift av denna innebörd.

13 Skyddet för fri- och rättigheterna vid krig och krigsfara etc.

13.1 Gällande rätt

I 13 kap. RF finns bestämmelser om normgivningsmakten vid krig, krigsfara och vissa liknande situationer. Dessa innebär att regeringen i vissa fall antingen direkt med stöd av RF eller på grundval av riksdagens bemyndigande har en mera vidsträckt normgivningsmakt än i andra, normala situationer.

I 13 kap. 5 § RF behandlas det fallet att varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter till följd av att landet är i krig. I så fall får regeringen handha dessa uppgifter i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget.

Enligt 13 kap. 6 § RF kan riksdagen (krigsdelegationen) genom lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne som i normala fall skall meddelas genom lag. Sådant bemyndigande får utnyttjas när landet är i krig eller krigsfara eller när det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari landet har befunnit sig. Även i ett annat fall får regeringen utnyttja i lag givet riksdagsbemyndigande, nämligen om det med hänsyn till försvarsberedskapen erfordras att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas. I lag med bemyndigande som nu har sagts skall noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

I både 13 kap. 5 och 6 §§ RF finns den begränsningen i regeringens normgivningsbefogenhet att den inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag.

13.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag

Utredningen förklarar inledningsvis att den har funnit det naturligt att undersöka om grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna kan förstärkas också vid krig, krigsfara och liknande situationer.

Utredningen framhåller att de fri- och rättigheter som får begränsas endast efter ändring av själva RF inte kan inskränkas av regeringen när denna på grund av bestämmelserna i 13 kap. 5 eller 6 § RF utövar normgivningskompetens som annars tillkommer riksdagen ensam, eftersom regeringen

aldrig får ändra grundlag. De fri- och rättigheter, som får begränsas i normala situationer, får däremot inskränkas också genom föreskrift som regeringen meddelar i enlighet med bestämmelserna i de nu nämnda grundlagsstadgandena. Principen att endast riksdagen får meddela föreskrift som inskränker fri- och rättigheterna gäller alltså inte i de situationer som dessa bestämmelser i RF avser. Utredningen understryker dock att riksdagen skall ge ett bemyndigande till regeringen för att denna skall få meddela föreskrift som inskränker fri- och rättigheterna, utom i det undantagsfallet att riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter till följd av att landet är i krig.

Utredningen påpekar att bestämmelserna i 13 kap. 6 § RF ger grundlagsstöd för de redan i fredstid stiftade s. k. fullmaktslagarna. Bland dessa nämner utredningen allmänna förfogandelagen (1954:279), allmänna ransoneringslagen (1954:280) och allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) samt påpekar att de två förstnämnda innehåller bestämmelser som tillåter regeringen att sätta i kraft föreskrifter i resp lag om husrannsakan eller liknande intrång, medan den sistnämnda har regler som begränsar rörelsefriheten och strejkrätten.

Utredningen framhåller att det även i andra lagar finns bestämmelser av motsvarande slag. Sålunda bemyndigas regeringen i 2 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster att förordna att allmän sammankomst inte får hållas inom visst län eller del av län, om det är påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden. Föreskrifter om bortflyttnings- eller inflyttningsförbud får regeringen meddela med stöd av 37 § civilförsvarslagen (1960:74), om landet är i krig eller krigsfara. I dylikt fall eller under andra utomordentliga förhållanden får föreskrifter som begränsar rörelsefriheten meddelas av regeringen, såsom i fråga om avspärning enligt 30 § smittskyddslagen (1968:231) och beträffande omhändertagande av utlännningar enligt 70 § utlänningslagen (1954:193). Vidare erinras om s. k. trafikmedelsövervakning, dvs. post- och telecensur, som förekom i Sverige under andra världskriget och som har föreslagits bli föremål för fullmaktslagstiftning (se bl. a. remissyttrande i JO 1975 s. 498), varigenom yttrandefriheten, rätten till information och rätten till förtrolig kommunikation begränsas.

Utredningen förklarar att den nu återgivna redogörelsen för fullmaktslagstiftningen visar att det inte är möjligt att låta RF medge fri- och rättighetsinskränkningar endast under samma förutsättningar vid krig och krigsfara som i andra, normala situationer. Vad utredningen har övervägt är därför om de materiella begränsningar av normgivningsmakten som utredningen föreslår för normala situationer skall gälla också vid krig och krigsfara.

Såvitt gäller de fri- och rättigheter som över huvud taget får begränsas utan föregående grundlagsändring påpekar utredningen att det materiella skyddet för det flertal av fri- och rättigheterna som har störst betydelse består av att begränsning dels inte får gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för tillgodoseende av det ändamål som föranlett föreskrifterna, dels aldrig får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot

den fria åsiktsbildningen. dels inte får ske enbart på grund av åskådning. Vidare gäller förbuden mot diskriminering på grund av ras o. d. och kön också i fråga om rättighetsinskränkning. För yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten och föreningsfriheten föreslås som tidigare har nämnts dessutom att begränsning får ske i stort sett endast för vissa angivna ändamål.

Utredningen anser att de allmänna materiella begränsningar i normgivningsmakten som nu har nämnts bör vara tillämpliga även vid krig och krigsfara, eftersom det är särskilt i dylika situationer som ett sådant grundlagsskydd är av vikt. Också de särskilda materiella inskränkingsbegränsningar som föreslås beträffande opinionsfriheterna bör enligt utredningens uppfattning gälla vid krig och krigsfara. Utredningen påpekar att sådana ändamål som rikets säkerhet och folkförsörjningen givetvis får en ökad betydelse vid krig och krigsfara. Även om inskränkingsändamålen har utformats efter det behov som finns i normala situationer, menar utredningen att inget hindrar att de får gälla också vid krig och krigsfara.

Utredningen föreslår alltså att samma materiella begränsningar i normgivningsmakten skall gälla vid krig och krigsfara som i normala situationer. Dessa begränsningar skall därvid vara tillämpliga såväl när riksdagen enligt 13 kap. 6 § RF bemyndigar regeringen att begränsa fri- och rättigheterna som när denna med stöd direkt av 13 kap. 5 § RF beslutar sådana inskränkningar.

Med den utformning av 2 kap. RF som utredningen föreslår krävs inte någon ändring av 13 kap. 5 och 6 §§ RF. Att riksdagen och regeringen, om annat inte anges särskilt, blir bundna av bestämmelserna i 2 kap. är nämligen självklart.

14 Föredraganden

14.1 Allmänna synpunkter

En omfattande frihet för den enskilde medborgaren att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen är en nödvändig förutsättning för att ett styrelscskick skall kunna kallas demokratiskt. Sedan längre ger också den svenska rättsordningen samhällsmedlemmarna vidsträckta möjligheter att, utan risk för ingripanden från myndigheternas sida, uttala sina åsikter i olika frågor, delta i demonstrationer och möten, bilda föreningar etc. Ett annat oundgängligt inslag i ett demokratiskt samhällssystem är ett starkt skydd för den enskildes personliga frihet och kroppsliga integritet. Även i detta hänseende uppfyller den svenska lagstiftningen högt ställda krav.

Med undantag för tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar är det nuvarande tillståndet resultatet av en utveckling utanför grundlagens ram. De rättigheter som medborgaren i dag åtnjuter har vuxit fram i den vanliga lagstiftningen och har nära samband med vårt samhälles om-

vandling till en parlamentarisk demokrati. Frågan om grundlagsskydd för fri- och rättigheterna har emellertid diskuterats sedan lång tid tillbaka. Det första resultatet av det lagstiftningsarbete på området som påbörjades redan i slutet av 1930-talet är fri- och rättighetsregleringen i 1974 års regeringsform (RF). Denna reglering innebär att vissa rättigheter bereds ett absolut skydd; de kan inte begränsas annat än efter grundlagsändring. Övriga rättigheter skyddas genom att grundlagen fastslår deras existens samt anger att de inte får begränsas på annat sätt än av riksdagen genom lagstiftning.

Det bör i sammanhanget erinras om att de grundläggande fri- och rättigheterna skyddas också genom olika internationella överenskommelser till vilka Sverige har anslutit sig. Här kan särskilt nämnas den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) jämte tilläggsprotokoll, den europeiska sociala stadgan samt de två internationella konventionerna om medborgerliga och politiska resp. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FN-konventionerna).

Det torde råda allmän enighet om att det starkaste skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utgörs av ett aktivt demokratiskt medvetande hos medborgarna. Detta förhållande hindrar emellertid inte att det ligger ett betydande värde i att rättigheterna kommer till uttryck i grundlagen. Genom att de ges denna framskjutna placering i rättsordningen markeras deras centrala betydelse för det demokratiska styrelseskicket. Medborgarna och samhällets organ erinras av grundlagen om vikten av att fri- och rättigheterna vidmakthålls.

Rättighetsregler av det slag som man möter i 1974 års RF är emellertid betydelsefulla också på annat sätt än genom sina psykologiska och politiska verkningar. Bestämmelserna i 2 kap. RF innebär i fråga om huvuddelen av de rättigheter som anges där – t. ex. yttrandefriheten, rätten till information, föreningsfriheten, rörelsefriheten – att dessa för första gången kommer till positivt uttryck i den svenska rättsordningen. Det framgår efter nya RF:s tillkomst direkt av grundlagen vad som skall gälla i den mån särskilda lagbestämmelser saknas. Vidare innebär kravet på lagform för begränsningar av fri- och rättigheterna ett viktigt skydd. Till följd av detta krav kommer alla ifrågasatta rättighetsbegränsningar att bli föremål för den grundliga genomlysning och den debatt inom och utanför riksdagen som sammanhänger med lagstiftningsproceduren.

Fri- och rättighetsutredningen föreslår att man nu skall ytterligare förstärka grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna genom att dels utvidga det skyddade området, dels ställa upp olika slag av hinder för riksdagens möjligheter att besluta rättighetsbegränsande lagar.

Den hittillsvarande utvecklingen i vårt land på fri- och rättighetsområdet visar att det knappast är erforderligt med en förstärkning av rättighetskyddet för normala förhållanden. Att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sina beslutsbefogenheter framstår som höggradigt osannolikt.

Som utredningen framhåller måste man emellertid räkna med möjligheten att den demokratiska samhällsordningen kan komma att hotas av antideokratiska rörelser inom landet eller, t. ex. i tider av krigsfara, utsättas för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana lägen som ett förstärkt grundlagsskydd för fri- och rättigheterna kan vara en värdefull tillgång. En grundlagsreglering som drar upp gränser för möjligheterna att besluta rättighetsinskränkande lagar har vidare den rent pedagogiska förtjänsten att den på ett tydligare sätt än de nuvarande grundlagsreglerna klargör rättighetsregleringens roll i rättsordningen och arten av de avvägningar mellan motstående intressen som måste göras på området. Den kommer därigenom att ge en riktigare bild av den enskildes rättsställning än vad RF f. n. gör.

Jag anser av nu angivna skäl, i likhet med utredningen och en så gott som enhällig remissopinion, att det är en angelägen uppgift att utvidga och förstärka grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Utredningen har övervägt möjligheterna att utforma rättighetsskyddet på sådant sätt att det direkt anknyter grundlagens regler till de internationella fri- och rättighetskonventionerna. Den har emellertid förkastat denna lösning. Som skäl för sin ståndpunkt åberopar utredningen bl. a. att konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga samt bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Den övervägande delen av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan har anslutit sig till utredningens uppfattning. Också jag finner utredningens ståndpunkt välmotiverad.

Även om den föreslagna rättighetsregleringen sålunda har utformats utan direkt anknytning till rättighetskonventionernas texter ansluter den sig i sakligt hänseende nära till dessas innehåll. Som utredningen framhåller är det föreslagna skyddet för opinionsfriheterna i själv verket på flera punkter betydligt starkare än konventionsskyddet och i övrigt åtminstone likvärdigt med detta.

Den rättighetsreglering som har föreslagits av utredningen kan sägas bestå av två huvudkomponenter. Dels innehåller förslaget materiella rättighetsregler, dvs. föreskrifter som beskriver rättigheterna och på olika sätt begränsar de offentliga organens möjligheter att göra ingrepp i dessa. Dels finner man regler om hur kontrollen skall ske av att rättighetsreglerna efterlevs. Det är uppenbart att man måste ställa samman dessa två moment i regleringen för att få en uppfattning om vad det föreslagna rättighetsskyddet innebär. Jag finner det emellertid lämpligast att diskutera dem vart och ett för sig.

Det materiella skydd som utredningen föreslår avser i allmänhet endast *den enskildes relation till den offentliga makten*, inte förhållandet enskilda emellan. Utredningen åberopar åtskilliga omständigheter till stöd för denna begränsning. Den påpekar bl. a. att ett rättighetsskydd som skall gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges i en form som binder denna, nämligen i grundlag, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda i de flesta fall är tillräckligt med

vanlig lag. Härtill kommer enligt utredningen att det inte är praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållandet mellan enskilda inbördes. Man skulle i så fall vara nödgad att i grundlagen detaljerat ange vilka rättighetskränkande beteenden som är förbjudna för den enskilde och vilka rättsverkningar som är knutna till överträdelse av förbuden. Utredningen pekar också på de problem som en grundlagsreglering som generellt skyddar fri- och rättigheterna också gentemot enskilda skulle medföra för civilrättens del. Utredningen nämner här bl. a. de konflikter som kan uppkomma mellan grundlagens rättighetsregler och de civilrättsliga reglerna på avtals- och egendomsrättens områden.

Utredningens ställningstagande att i huvudsak begränsa grundlagsregleringen till att avse förhållandet mellan den enskilde och det allmänna har av de flesta remissinstanser lämnats utan kommentar. I ett par yttranden hävdas att en generell reglering är möjlig också i fråga om förhållandet enskilda emellan. Andra instanser anser att grundlagen beträffande vissa särskilda frågor skall innehålla regler som gäller också för enskildas inbördes relationer. Utredningens ståndpunkt godtas däremot uttryckligen av bl. a. Svea hovrätt och de juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala och Lund.

För egen del finner jag utredningens ställningstagande väl underbyggt. Det är uppenbarligen inte praktiskt möjligt att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd gentemot angrepp från enskilda, och det föreligger i de allra flesta fall inte heller något behov av ett sådant skydd. De möjligheter som erbjuds genom den vanliga lagstiftningen får anses vara helt tillräckliga. Jag föreslår därför i likhet med utredningen att skyddet i huvudsak skall gälla bara gentemot det allmänna. Jag återkommer till innebörden av uttrycket "det allmänna" i specialmotiveringen under rubriken till 2 kap. Jag vill här bara nämna att jag liksom utredningen använder detta uttryck för att beteckna dels det allmännas verkställande organ, dels de normgivande organen, när dessa beslutar för enskilda betungande, offentlighetsrättsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer.

Som jag redan har nämnt innebär utredningens förslag till materiellt rättighetsskydd dels att det grundlagsskyddade området utvidgas i förhållande till gällande rätt, dels att vissa gränser dras för lagstiftarens möjligheter att besluta rättighetsbegränsande föreskrifter.

Utvidgningen av det grundlagsreglerade området sker bl. a. genom att de sociala rättigheterna förs in i RF genom stadganden av programmatisk karaktär. Vidare föreslås att det rättsligt verkande skyddet skall omfatta flera nya rättigheter. Bland dessa finner man skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring samt skydd mot anteckning utan samtycke i register enbart på grund av politisk åskådning. Förslaget innehåller vidare regler om skydd mot tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram eller hindra yttranden. Andra nya rättighetsregler avser domstolsoffentlighet samt upphovsrätt för författare,

konstnärer och andra upphovsmän. Förslaget innehåller slutligen också för lagstiftaren bindande förbud mot åsikts-, ras- och könsdiskriminering.

I detta sammanhang kan också nämnas att vissa av de rättigheter som redan nu finns fastslagna i RF har fått sin omfattning vidgad eller bättre preciserad. I huvudsak överensstämmer emellertid rättighetsbeskrivningarna med de nuvarande.

Förstärkningen av grundlagsskyddet har delvis skett genom att kretsen av absoluta fri- och rättigheter har utökats. Här har tillkommit skyddet mot tvång att ge till känna åskådning, skyddet mot tvång att delta i möte, demonstration etc., skyddet mot tvång att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning samt skyddet mot politisk åsiktsregistrering utan samtycke. Till samma grupp hör förbudet mot tortyr, kroppsstraff och medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram eller hindra yttranden samt förbudet mot åsikts- och rasdiskriminering.

Skyddet för de begränsningsbara rättigheterna – bl. a. opinionsfriheterna och rörelsefriheten – har förstärkts på flera olika sätt. För det första gäller att ingen rättighet får begränsas utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för tillgodoseende av det ändamål som har föranlett begränsningen. För det andra får en begränsning aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vid sidan av dessa två allmänna begränsningsramar kan ställas det tidigare nämnda förbudet mot åsiktsdiskriminering, vilket innebär att ingen fri- och rättighet får begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning. I fråga om yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten och föreningsfriheten kompletteras de allmänna skyddsreglerna med bestämmelser som innebär att begränsning endast får ske för att tillgodose kvalificerade, till stor del särskilt angivna intressen. Därjämte föreskrivs att lagstiftaren särskilt skall beakta vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och rätt till information i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Utredningens förslag innebär vidare att den skyddade personkretsen utvidgas till att omfatta också *utlänningar här i riket*. I betydande utsträckning skall dessa åtnjuta samma skydd som svenska medborgare. I övrigt föreslås i de flesta fall att utlänning skall vara jämställd med svensk medborgare om annat inte föreskrivs i lag.

Utredningens förslag till materiellt rättighetsskydd har i huvudsak fått ett mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Urvalet och beskrivningen av rättigheter godtas sålunda i allt väsentligt liksom uppdelningen i absoluta och begränsningsbara rättigheter. Också utredningens metod för förstärkning av skyddet för de begränsningsbara rättigheterna har allmänt accepterats.

I likhet med remissinstanserna anser jag att utredningens förslag till materiella skyddsregler fyller högt ställda anspråk både i sak och formellt. Utredningen har enligt min mening lyckats mycket väl med den synnerligen

besvärliga uppgiften att omgärda fri- och rättigheterna med ett verksamt skydd utan att lägga hinder i vägen t. ex. för önskvärd reformverksamhet på de sociala och ekonomiska områdena. Jag förordar att det materiella rättighetsskyddet i allt väsentligt utformas i enlighet med utredningens förslag. De ändringar som jag kommer att föreslå i det följande är så gott som uteslutande av lagteknisk eller redaktionell natur.

Man har inom utredningen diskuterat frågan huruvida de materiella skyddsregler som har nämnts i det föregående skall kombineras med ett krav på *kvalificerad majoritet* för lagbeslut som innebär begränsning av vissa av de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna, bl. a. opinionsfriheterna. Utredningens överväganden i denna fråga får ses mot bakgrund av den majoritetsprincip som är grundläggande för den demokratiska beslutsordningen. Utredningen beskriver denna princip så att majoriteten – enkelt flertal – inom folkrepresentationen skall ha möjlighet att, med ansvar inför väljarna, fatta de beslut som vid varje tillfälle anses bäst gagna samhället. Majoritetsprincipens grundläggande betydelse för den politiska demokratin har som utredningen framhåller understrukits genom det riksproportionella valsystemet och avspeglas också på andra sätt i den nya författningen som konsekvent är byggd på folksuveränitetens och parlamentarismens principer. Inga andra avvikelser från denna princip bör tillåtas än just sådana som är nödvändiga för att skydda den demokratiska styrelseformen och andra värden som är oskiljaktigt förknipade med demokratins idéer. En rättighetsreglering måste utformas så att inte politisk makt förs över från riksdagsmajoriteten till olika riksdagsminoriteter.

Med utgångspunkt i detta grundläggande ställningstagande konstaterar utredningen inledningsvis att det från principiella utgångspunkter inte är möjligt att tänka sig en ordning som med verkan för det reguljära lagstiftningsarbetet ställer krav på kvalificerad majoritet för beslut av riksdagen. Utredningen påpekar vidare att de principiella invändningarna mot ett system med kvalificerad majoritet är giltiga även om metoden reserveras endast för beslut om inskränkningar i vissa rättigheter. En rättighetsinskränkning kan nämligen ingå som en del i ett större förslag som i och för sig saknar varje samband med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Som exempel på en sådan situation nämns att det i samband med en reform som rör näringslivet eller medborgarnas sociala förmåner kan visa sig nödvändigt att besluta vissa föreskrifter om tystnadsplikt för de funktionärer som skall administrera reformen. Det kan enligt utredningen inte vara rimligt att i ett sådant fall kräva kvalificerad majoritet för att reformen skall kunna genomföras. Utredningen påpekar slutligen att ett krav på kvalificerad majoritet inte än någon adekvat metod att skydda fri- och rättigheterna eftersom den inte utgör något hinder mot beslut bakom vilka står stora riksdagsmajoriteter.

Utredningens ståndpunkt i denna fråga har lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. Endast från några få håll framförs krav på något slag av ordning med kvalificerad majoritet för rättighetsbegränsande

lagbeslut.

Den principiella karaktären hos en skyddsreglering som kräver kvalificerad majoritet för rättighetsbegränsningar är i viss utsträckning beroende av om ett sådant krav används som enda skyddsmetod eller om det – som nu närmast är aktuellt – kombineras med andra former av rättighetsskydd. I det förra fallet innebär ett krav på kvalificerad majoritet att man avstår från att styra riksdagens handlande genom uttryckliga grundlagsdirektiv om lagstiftningens innehåll och i stället förlitar sig på att olika riksdagsminoriteters goda omdöme skall leda till tillfredsställande beslut i de enskilda lagstiftningsärendena. Om grundlagen däremot innehåller regler som i materiellt hänseende begränsar riksdagens möjligheter att stifta lag och samtidigt föreskrifter om kvalificerad majoritet innebär detta att minoriteten kan motivera ett underkännande av ett majoritetsförslag med påståendet att förslaget är grundlagsstridigt. Minoriteten får således här möjlighet att framträda som innehavare av en befogenhet att kontrollera det grundlagsenliga i de beslut som majoriteten vill fatta.

För egen del anser jag starka principiella skäl tala mot ett system som innebär att riksdagsminoriteter av oförutsebar och skiftande sammansättning kan framträda med anspråk att kontrollera det grundlagsenliga i riksdagsmajoritetens handlande. Det bör enligt min uppfattning aldrig få råda någon tvekan om att den auktoritativa grundlagstolkning som kan bli aktuell när riksdagen beslutar lag ankommer på riksdagens majoritet.

Mot en ordning med kvalificerad majoritet kan vidare göras vissa invändningar som äger giltighet oavsett om en sådan skyddsmetod används ensam eller i förening med andra former för rättighetsskydd. Man kan här först och främst peka på den av utredningen nämnda risken för att ett krav på kvalificerad majoritet i vissa fall ger olika minoriteter ett otillbörligt inflytande över beslutsprocessen i frågor som i själva verket inte har med fri- och rättigheterna att göra. En ordning med kvalificerad majoritet medför vidare olika praktiska problem i fråga om riksdagsproceduren. Man kan för att bara ta ett exempel nämna de svårigheter som uppkommer om alla riksdagsledamöter är ense om att gällande rättsläge i en viss fråga är sämre än varje framfört ändringsförslag men det visar sig omöjligt att uppnå mer än enkel majoritet för något av ändringsalternativen. Det kan visserligen sägas att rena procedursvårigheter inte i sig själva har någon större tyngd som argument mot en eventuell förstärkning av rättighetsskyddet. De medför emellertid en risk för att procedurdebatter trädery i stället för sakdebatter i de politiska frågorna och att det därmed sker en snedvridning av det politiska arbetet. Ständigt återkommande tvister i procedurfrågor kan vidare medföra att det parlamentariska systemet råkar i vanrykte med svåra skador för det demokratiska styrelseskicket som följd.

Av de skäl som jag nu har anfört finner jag det inte möjligt att godta ett system med krav på kvalificerad majoritet som en del av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Jag är däremot inte helt främmande

för tanken att förstärka skyddet för vissa rättigheter genom regler som bättre än riksdagsordningens allmänna bestämmelser om bordläggning, följdmotions-tid, återremiss till utskott och uppskov med behandlingen av ärende tillgodoser det särskilda behov av utrymme för allmän debatt kring ett rättighetsbegrän-sande lagförslag som ibland kan föreligga. Sådana regler om tidsutdräkt mellan förslag och beslut skulle vidare förbättra riksdagens möjligheter att underkasta framlagda lagförslagen noggrann prövning mot bakgrund bl. a. av de synpunk-ter som kan ha förts fram i den allmänna debatten. Med hänsyn till frågans komplicerade beskaffenhet är jag emellertid inte beredd att mot bakgrund en-bart av nu tillgängligt utredningsmaterial ta ställning till en reglering av sådan innebörd utan förordar att möjligheterna att på detta sätt bygga ut skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna utreds i särskild ordning.

Utredningen har också diskuterat och avvisat tanken att förstärka rät-tighetsskyddet genom att skärpa *villkoren för grundlagsändring* på så sätt att viss tid måste förflyta mellan riksdagens första beslut och riksdagsvalet respektive mellan valet och riksdagens andra beslut i grundlagsfrågan. Enligt utredningen ligger en tillräcklig garanti mot förhastade grundlagsändringar i att folket har haft möjlighet att ta ställning till vilande grundlagsförslag. Att tvinga den nyvalda riksdagen till uppskov sägs vara stötande från de-mokratisk synpunkt och kunna leda till att angelägna grundlagsändringar, om vilka kanske råder allmän enighet, fördröjs. I fråga om kravet att det första riksdagsbeslutet om grundlagsändring skall fattas viss tid före valet säger utredningen att detta kan få till följd att förarbetet forceras till men för lagstiftningsprodukten. Av liknande skäl motsätter sig utredningen också tanken att avstänga en riksdag som har utsetts genom extra val från att fatta ett definitivt grundlagsbeslut.

Utredningens ställningstagande i denna fråga har i allmänhet lämnats okommenterat under remissbehandlingen. Ett fåtal instanser uttalar sig emellertid till förmån för en förlängning av tiden mellan de två grund-lagsstiftningsbesluten.

För egen del finner jag utredningens ståndpunkt vara välmotiverad. En ändring av grundlagsstiftningsförfarandet av angivet slag skulle både vara principiellt stötande och medföra allvarliga praktiska olägenheter. Vad särskilt gäller förslaget att en riksdag som har utsetts genom extra val inte skulle få fatta ett definitivt grundlagsbeslut bör framhållas att en sådan ordning skulle få till följd att extra val förvandlas till andra klassens val. Till en del torde syftet bak-om förslaget till ändrade regler om grundlagsstiftningsförfarandet däremot kunna förverkligas inom ramen för en sådan ordning med särskilt uppskov som enligt vad jag nyss har förordat bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Utredningen har ägnat stor uppmärksamhet åt frågan om kontrollen av de materiella rättighetsreglernas efterlevnad. Enligt utredningens uppfattning får rättighetsskyddet erforderlig styrka först om de materiella rättighetsreglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen. Det sägs emellertid att ett skydd

av detta slag måste utformas på sådant sätt att det uppfyller kravet att inte ge upphov till några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. Lika litet som det kan godtas att olika minoriteter får styra de politiska besluten, lika litet får ett judiciellt rättighetskydd innebära att politisk makt förs över till organ som inte är politiskt sammansatta. Mot denna bakgrund avvisar utredningen tanken på en författningsdomstol av västtysk typ liksom på en vidsträckt domstolsprövning av lagstiftningens innehåll av det slag som förekommer i USA. Det är enligt utredningen med hänsyn till det grundläggande syftet med en fri- och rättighetsreglering i grundlag – nämligen att skydda de demokratiska värdena i vissa krisbetonade lägen – tillräckligt att regelsystemet innehåller spärrar mot klara kränkningar av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Utredningen anser därför att en *lagprövningsrätt* för domstolar och andra rättstillämpande myndigheter av det slag som f. n. föreligger i rättspraxis är ett lämpligt kontrollinstrument. Det svenska lagprövningsinstitutet innebär att en domstol eller annan rättstillämpande myndighet skall sätta en lag åt sidan om den står i *uppenbar* strid med en bestämmelse i grundlag men endast då. Enligt utredningen bören lagprövningsrätt av detta innehåll i fortsättningen komma till direkt uttryck i grundlagstexten.

Av remissinstanserna har endast LO klart tagit avstånd från tanken på någon form av judiciellt rättighetskydd. Enligt LO bör RF tvärtom innehålla ett uttryckligt förbud mot lagprövning. Åtskilliga instanser uttrycker emellertid farhågor för att den kraftiga utvidgningen av rättighetsområdet skall få till följd att lagprövningsrätten trots utredningens uttalade avsikter med sitt förslag skall få politisk betydelse. Dessa instanser anser i allmänhet att lagprövningsrätt i och för sig är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen men att den dels inte bör skrivas in i grundlagen, dels bör ges ett så litet tillämpningsområde som möjligt. I övrigt har de remissinstanser som har yttrat sig i frågan – bland dem högsta domstolen och regeringsrätten – ställt sig positiva till utredningens förslag. En av de instanser som vill ha en grundlagsfäst lagprövningsrätt av det innehåll som utredningen har föreslagit vill dock att alla lagprövningsfrågor skall hänskjutas till högsta domstolen. En annan instans vill att sådana frågor skall avgöras av en särskild författningsdomstol.

Jag vill till en början säga att jag inte anser det vara lämpligt att införa ett system med författningsdomstol för kontrollen av grundlagsreglernas efterlevnad. Ett sådant system är helt främmande för svensk författnings-tradition och låter sig dessutom svårligen förena med kravet att en fri- och rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke politiska organ. Den enda form av judiciell kontroll som kan övervägas är därför enligt min mening ett system som utnyttjar redan befintliga organ, m. a. o. något slag av lagprövningsrätt inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet.

Med hänsyn till att det vid remissbehandlingen har kommit fram en mångfald olika synpunkter alltifrån ett krav på förbud mot lagprövningsrätt.

grundat på åsikten att en sådan rätt strider mot konstitutionens demokratiska principer, till påståenden att lagprövningsrätten är en logiskt ofrånkomlig konsekvens av vår rättsordnings uppbyggnad med författningar på olika nivåer – grundlag, lag, förordning etc. – kan det vara lämpligt att här säga något om vilka möjligheter grundlagsstiftaren har att tillerkänna eller fränkänna de rättstillämpande organen rätt att vid konflikter mellan föreskrifter på olika nivåer underlåta att tillämpa den lägre föreskriften.

Det är enligt min mening riktigt att en viss form av lagprövningsrätt är ofrånkomlig i en rättsordning av det slag som vi har i vårt land. Det är sålunda självklart att myndigheterna måste ha rätt att åsidosätta en föreskrift på den grund att denna över huvud taget inte härrör från något offentligt organ eller att dess tillkomst är förbunden med ett mycket grovt formfel. Det är t. ex. uppenbart att myndigheterna inte skall tillämpa en "lag" som har utfärdats utan föregående riksdagsbeslut. Det är vidare knappast tänkbart att i den situationen att två motstridiga regler på olika nivåer vänder sig direkt till de rättstillämpande organen ålägga myndigheterna att ge företräde åt den lägre regeln. När TF t. ex. i 1 kap. 2 § förbjuder myndigheterna att hindra en skrifts spridning bland allmänheten på grund av dess innehåll, är självfallet avsikten att myndigheterna skall underlåta att tillämpa en lag som till äventyrs föreskriver sådant hindrande.

Lagprövningsrätt av det slag som jag nu har nämnt är knappast av något större intresse från ideologisk-principiell synpunkt. Det är enligt min mening knappast ens adekvat att tala om lagprövning i situationer av detta slag. Det rör sig här närmast om en lagtolkningssituation där myndigheterna har att handla efter den för vårt rättssystem grundläggande principen att högre föreskrift går före lägre.

Annorlunda förhåller det sig däremot med ett rättsinstitut som innebär att en myndighet kan åsidosätta en föreskrift på den grund att föreskriften har beslutats med åsidosättande av gällande procedurregler, att den har beslutats av ett organ som i och för sig kan besluta normer men som saknar kompetens att besluta rättsregler av det aktuella slaget eller att en föreskrift av aktuellt innehåll över huvud taget inte hade fått beslutas. Alla dessa fall utmärks av att det bara är den lägre – prövade – föreskriften som vänder sig direkt till rättstillämparen medan däremot den högre norm med vilken jämförelsen görs enligt sin lydelse är riktad enbart till normgivaren. En lagprövning av detta slag kan därför sägas innebära att myndigheterna kontrollerar att normgivaren rätt har tillämpat de regler som gäller för denne.

En lagprövningsrätt av senast nämnt slag är ingen nödvändig konsekvens av rättsordningens uppbyggnad med rättsregler som är systematiserade på olika nivåer på sådant sätt att reglerna på en nivå i princip har företräde framför reglerna på en annan. Det är i och för sig tillräckligt att prövningen görs av de normgivande organen.

Det förhåller sig å andra sidan inte så att grundlagen till följd av sin uppbyggnad och sitt allmänna innehåll skulle utesluta lagprövningsrätt. Jag

kan sålunda inte instämma i påståendet att varje form av rättslig kontroll av riksdagens lagstiftningsverksamhet skulle stå i strid med folksuveränitetens princip sådan denna kommer till uttryck i den i 1 kap. 1 § första stycket RF intagna satsen att all offentlig makt utgår från folket. Av samma paragrafs tredje stycke, enligt vilket den offentliga makten skall utövas under lagarna, framgår nämligen den för en rättsstat självklara grundsatsen att riksdagen lika väl som alla andra offentliga organ är bunden av gällande rätt. Förekomsten av ett från den politiska makten fristående men av rättsordningen styrt kontrollsystem med uppgift att ingripa för det fall att riksdagen till äventyrs skulle förbryta sig mot grundlagen kan därför knappast sägas stå i strid med de grundläggande principerna bakom vårt statsskick. En ordning med rättslig kontroll av politiska beslut är för övrigt inte någon nyhet i vårt land. Lagprövningsrätt finns som nämnts redan i gällande rätt, låt vara att dess tillämpningsområde f. n. är mycket begränsat. Jag kan vidare peka på RF:s regler om juridiskt ansvar för statsråd och på den form av rättslig kontroll av politiska beslut som man möter i kommunalbesvärsinstitutet.

Sammanfattningsvis kan sägas att lagprövningsrätt endast i mycket begränsad utsträckning är en nödvändig konsekvens av rättsordningens uppbyggnad men att vårt konstitutionella system å andra sidan inte utesluter en sådan rätt. Vill man att normkonflikter skall avgöras av de rättstillämpande organen kan man åstadkomma detta med hjälp av särskilda rättsregler, skrivna eller oskrivna.

Att sådana oskrivna rättsregler föreligger i svensk rätt är helt klart. Jag kan i detta sammanhang hänvisa till mina uttalanden i ämnet i prop. 1973:90 (s. 200–201). Den lagprövningsrätt som avspeglas i rättspraxis avser såväl formerna för en författnings tillkomst som dess materiella överensstämmelse med högre författning och frågan om den har beslutats av ett kompetent organ. En förutsättning för att en av riksdagen eller regeringen beslutad föreskrift skall få sättas åt sidan är emellertid att ett eventuellt formfel vid dess tillkomst är grovt eller att föreskriften i något annat hänseende *uppenbart* strider mot högre författning.

Endast uppenbar grundlagsstridighet får sålunda medföra att en lag sätts åt sidan i rättstillämpningen. Samma krav på uppenbar motstridighet gäller också i fråga om regeringens förordningar. Föreskrifter som har beslutats av en förvaltningsmyndighet eller kommun kan däremot sättas åt sidan också i fall av mindre uttalade konflikter med högre föreskrifter.

Lagprövningsrätten utövas i princip *ex officio*. Detta innebär emellertid inte att prövning av eventuell motstridighet mellan författningar på olika nivåer ingår som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning. Lagprövning kan bli aktuell endast om en påstådd normkonflikt uttryckligen åberopas som grund för ett yrkande eller om en myndighet i ett visst fall har särskild anledning att förmoda att en normkonflikt föreligger. I lagprövningsrätten ligger med andra ord inte någon allmän skyldighet för myn-

digheterna att undersöka om de rättsregler som skall tillämpas till äventyrs står i strid med föreskrifter på högre nivå.

Jag har stor förståelse för de synpunkter som brukar framföras av lagprövningsrättens kritiker att ingen kan vara bättre skickad att tolka grundlagen än folkviljans främsta företrädare, riksdagen, och att en lagprövningsrätt kan leda till öppna motsättningar mellan lagstiftande och rättstillämpande organ till allvarligt men för båda parter. Att en judiciell överprövning av riksdagens beslut inte får bli ett reguljärt inslag i det politiska livet är enligt min mening en självklarhet. Man kan emellertid inte bortse från att det också finns starka skäl för att förena grundlagens materiella rättighetsregler med något slag av lagprövningsrätt för de rättstillämpande organen. Ett rättighetskydd av den utformning som föreslås av fri- och rättighetsutredningen tar bl. a. sikte på att hindra missbruk av lagstiftningsmakten. Det ter sig då föga konsekvent att låta skyddets styrka helt vara beroende av lagstiftarens goda vilja att rätta sig efter skyddsreglerna. Även om man som jag är av den uppfattningen att riksdagen under normala förhållanden kan förväntas bemöda sig att på allt sätt respektera grundlagens regler, måste man erkänna det befogade i ett resonemang av detta slag. Skall skyddet ha någon verklig effekt i de krissituationer för vilka det i första hand är avsett, kan man svårligen undvara en från riksdagen fristående kontrollapparat. Jag vill i detta sammanhang också understryka den viktiga preventiva effekt som följer av ett lagprövningsinstitut. Som utredningen med instämmande av flera remissinstanser – bland dem högsta domstolen – framhåller torde denna effekt i realiteten betyda lika mycket från skydds-synpunkt som själva befogenheten att åsidosätta en grundlagsstridig lag.

Mot bakgrund av det anförda kan jag inte finna annat än att utredningens förslag att bibehålla lagprövningsrätten med det innehåll som denna f. n. anses ha i svensk rätt innebära en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. Å ena sidan kan man vara säker på att domstolarna inte kommer att få någon ställning som politiska maktfaktorer. Å den andra har de möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital till rättigheternas skydd i de undantagsbetonade lägen där sådana ingripanden måste anses befogade.

Jag är sålunda ense med utredningen om att den nuvarande lagprövningsrätten bör bibehållas som ett inslag i skyddet för fri- och rättigheterna. Frågan om den skall komma till direkt uttryck i grundlagstexten är emellertid enligt min mening ännu inte mogen för avgörande. Det finns i själva verket vissa skäl som talar för att lagprövningsrätten liksom hittills lämnas oreglerad. En grundlagsregel skulle otvivelaktigt – även med en restriktiv utformning – kunna inge den oriktiga föreställningen att lagprövningen skall utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen. Vidare är det som flera remissinstanser har framhållit svårt att finna en för alla författningsnivåer invändningsfri avfattning av en grundlagsregel. Av särskild betydelse i sammanhanget är att jag, som framgår av det föregående, förordar att möj-

ligheterna att införa särskilda uppskavsregler i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning skall utredas ytterligare. Det är uppenbart att tillkomsten av sådana regler skulle få betydelse för lagprövningsrättens innehåll och att dessa två frågor därför inte bör behandlas fristående från varandra. Jag förordar av denna anledning att frågorna om lagprövningsrättens framtida utformning och om införande av särskilda uppskavsregler på fri- och rättighetsområdet utreds i ett sammanhang. Den omständigheten att lagprövningsrätten nu lämnas oreglerad får till följd att den lagprövningsrätt som har utvecklats i rättspraxis kommer att bestå även efter antagandet av de nya reglerna om fri- och rättigheter (jfr prop. 1973:90 s. 200).

En fråga som har nära samband med lagprövningen gäller lagrådets granskning av rättighetsbegränsande lagförslag. Fram till år 1971 gällde att lagrådet, som består av domare från de två högsta domstolarna, obligatoriskt skulle höras över lagförslag som gällde civil-, straff- eller processrätt. Genom grundlagsändring 1970–1971 gjordes lagrådsgranskningen fakultativ, dvs. det överläts åt regeringen att fritt bedöma när den ville inhämta lagrådets yttrande. Denna ordning gäller enligt 8 kap. 18 § nya RF alltjämt. Som en nyhet infördes emellertid genom RF en rätt för riksdagsutskott att inhämta lagrådets yttrande. Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen kan redan en tredjedel av ledamöterna i ett utskott få till stånd lagrådsyttrande. Utskottsmajoriteten kan dock motsätta sig minoritetens önskan, om den skulle finna att det dröjsmål med ärendets behandling som är förenat med lagrådsgranskningen skulle leda till avsevärt men.

Utredningen har inte föreslagit någon ändring av reglerna om lagrådsgranskning men har förklarat att det vore lämpligt att företa en förutsättningslös utredning om lagrådsinstitutet gjord mot bakgrund av erfarenheterna av den fakultativa lagrådsgranskningen.

Bland de remissinstanser som uttalar sig till förmån för utredningens ståndpunkt kan nämnas högsta domstolen, kammarrätten i Göteborg samt LO. Högsta domstolen anser emellertid att lagrådsgranskning i praktiken bör ske i stor omfattning. Obligatorisk lagrådsgranskning av fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning förordas av bl. a. regeringsrätten och Svea hovrätt.

För egen del anser jag att det ofta kan vara lämpligt att rättighetsbegränsande lagstiftning granskas av lagrådet. En sådan granskning är bl. a. ägnad att ytterligare minska farhågorna för att riksdagens lagbeslut skall komma att underkännas i rättstillämpningen. En ordning med obligatorisk lagrådsgranskning av all rättighetsbegränsande lagstiftning är emellertid förbunden med betydande nackdelar. Ett sådant system skulle bl. a. få till följd att alla författningar innehållande straffbestämmelser med frihetsstraff i skalan måste remitteras till lagrådet. Det är här i mycket stor utsträckning fråga om författningar som i övrigt saknar varje samband med fri- och rättigheterna – t. ex. författningar om näringsverksamhet, miljöskydd,

hälsovård etc. – och som inte heller i övrigt är av sådan art att det skulle fylla någon rimlig funktion att låta dem granskas av lagrådet. Resultatet skulle i stället bli ett avsevärt mindre utrymme för granskning t. ex. av komplicerad civilrättslig lagstiftning. En ordning med obligatorisk lagrådsgranskning av all rättighetsbegränsande lagstiftning kan vidare, som framhålls av högsta domstolen, ge upphov till meningsskiljaktigheter huruvida grundlagen i ett visst fall kräver lagrådsremiss eller inte. Man möter också problemet hur man i lagprövningshänseende skall bedöma lagar som borde ha remitterats till lagrådet men där remiss, kanske till följd av ett rent förbiseende, inte har ägt rum. En särskild komplikation, som har påpekats av kammarrätten i Göteborg, är att lagrådet knappast kan begränsa sina uttalanden om grundlagsstridighet till att avse uppenbara fall utan att det måste reagera också när den vanliga lagen endast framstår som tveksam i förhållande till grundlagens bud. I själva verket kommer lagrådet, om all rättighetsbegränsande lagstiftning remitteras dit, att få en ställning som i hög grad liknar en förfättningsdomstols. Detta innebär i sin tur att lagrådet och därmed också de organ varifrån det rekryteras – högsta domstolen och regeringsrätten – oundvikligen kommer att dras in i det politiska kraftfältet på ett sätt som är helt främmande för svensk rättstradition.

Jag anser av dessa skäl att det nu varken är lämpligt eller möjligt att föreslå att rättighetsbegränsande lagar obligatoriskt skall granskas av lagrådet. Jag har däremot inte något att invända mot förslaget att lagrådets ställning blir föremål för en förutsättningslös utredning som inte begränsas till att avse endast frågan om granskning av rättighetsbegränsande lagstiftning utan som gäller lagrådets uppgifter inom hela lagstiftningsområdet. Ett sådant utredningsuppdrag bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté och förenas med uppgifterna att utreda frågorna om särskilda uppskovsregler i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning och om grundlagsreglering av lagprövningsrätten.

Det bör understrykas att mitt ställningstagande i den nu behandlade frågan givetvis inte skall tolkas så att jag motsätter mig att rättighetsbegränsande lagstiftning granskas av lagrådet. Jag delar i denna fråga den uppfattning som har uttryckts av bl. a. högsta domstolen att sådan granskning i praktiken bör ske i betydande utsträckning.

Sammanfattningsvis kan sägas att jag förordar att grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna byggs ut och förstärks på i huvudsak det sätt som fri- och rättighetsutredningen har föreslagit. Härigenom kommer rättighetskyddet att förbättras väsentligt i förhållande till gällande rätt. Vid en bedömning av styrkan av den totala rättighetsskyddet måste man vidare ta hänsyn till den synnerligen betydelsefulla del av yttrandefriheten som skyddas av tryckfrihetsförordningen, vilken dessutom innehåller regler till skydd för delar av informationsfriheten och bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt massmedieutredningens förslag skulle också yttrandefriheten i film, radio och TV få det särskilda skydd som tryckfriheten

nu åtnjuter. Denna utvidgning av det särskilt skyddade området genomförs emellertid inte i förevarande sammanhang. Yttrandefriheten i film, radio och TV kommer således tills vidare att skyddas av reglerna i RF. Jag vill emellertid framhålla att jag anser att en förstärkning av rättighetsskyddet av det slag som massmedieutredningen har föreslagit bör komma till stånd. Som jag har nämnt i annat sammanhang avser jag att vid en senare tidpunkt begära regeringens bemyndigande att tillsätta en utredning som skall ha i uppdrag att utarbeta förslag till en särskild yttrandefrihetsgrundlag innehållande regler om samtliga de medier som omfattas av massmedieutredningens förslag och om de ytterligare medier som lämpligen kan bli föremål för sådan särskild reglering.

14.2 Diskrimineringsförbud i grundlag

RF saknar f. n. regler som med för de normgivande organen bindande verkan förbjuder särbehandling av medborgarna. Däremot förbjuds domstolarna och förvaltningsmyndigheterna genom bestämmelsen i 1 kap. 8 § andra meningen att utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

Fri- och rättighetsutredningen har undersökt möjligheterna att utvidga skyddet mot särbehandling till att avse också normgivningen. Utredningen framhåller i detta sammanhang att den rådande rättsordningen i betydande utsträckning tillåter särbehandling av olika grupper av enskilda och att sådan särbehandling ofta anses vara inte bara godtagbar utan också önskvärd eller nödvändig. Som exempel på detta nämner utredningen att lagstiftningen gör skillnad mellan personer av olika ålder såvitt gäller sådana sociala förmåner som barnbidrag och pensioner, att skatte- och sociallagstiftningen tar hänsyn bl. a. till den enskildes inkomst och förmögenhet, att könstillhörigheten är ett avgörande kriterium för tillämpligheten av värnpliktslagstiftningen samt att rätten att idka renskötsel har gjorts beroende av tillhörighet till en särskild etnisk grupp.

Utredningen understryker vidare att det finns ett legitimt behov av särbehandling också inom det klassiska fri- och rättighetsområdet. Som exempel på detta nämns att bestämmelserna om sådana brott som uppror, högförräderi och hets mot folkgrupp i vissa fall kan tänkas drabba rena åsiktsyttringar. Utredningen pekar vidare på straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet vilken medger straff på grund av organisationstillhörighet.

Utredningen fastslår mot denna bakgrund att det inte är möjligt att ställa upp en grundlagsregel som generellt förbjuder lagstiftaren att göra skillnad mellan olika grupper av enskilda, om man avser att en sådan regel skall tolkas enligt sina ordalag. Utredningen avvisar också tanken på en grundlagsregel som med anspråk på att ha rättsligt bindande verkan förbjuder särbehandlande normgivning annat än på "sakliga" eller "objektivt god-

tagbara" grunder. Enligt utredningen är det i detta sammanhang omöjligt att fastställa innebörden av sådana uttryck som saklighet och objektivitet. Utredningen förordar i stället att den för vårt samhälle betydelsefulla grundsatsen om likabehandling av medborgarna kommer till uttryck i ett programstadgande som anger att den offentliga makten bör utövas så att alla är lika inför lagen.

Utredningens undersökningar har emellertid lett fram till att det i fråga om vissa av de omständigheter som åsyftas i 1 kap. 8 § andra meningen RF – nämligen åskådning, ras, hudfärg, etniskt utsprung och kön – är möjligt att ställa upp mer eller mindre långtgående särbehandlingsförbud med bindande verkan också gentemot lagstiftaren. Enligt utredningen kan sådana förbud innebära betydelsefulla förstärkningar av det rättighetsskydd som åstadkoms på annat sätt. I fråga om vissa fri- och rättigheter, t. ex. rätten att fritt röra sig i riket, sägs de ge den främsta möjligheten till skydd med verkan också mot lagstiftaren.

Bl. a. mot bakgrund av de nu nämnda förslagen förordar utredningen också att 1 kap. 8 § andra meningen upphävs.

Utredningens ställningstagande såvitt gäller möjligheterna att uppställa för lagstiftaren bindande diskrimineringsförbud har i allmänhet inte föranlett någon erinran under remissbehandlingen. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet anser emellertid att skyddet bör avse alla de omständigheter som nu återfinns i 1 kap. 8 § andra meningen RF.

Jag kan för min del inte finna annat än att utredningens ståndpunkt är väl underbyggd. Med hänsyn till det legitima behov av särbehandlande lagstiftning som föreligger på ett stort antal samhällsområden torde det varken vara möjligt eller lämpligt med en utvidgning av det skyddade området utöver vad utredningen har föreslagit.

Som jag nyss har nämnt föreslår utredningen att grundlagen skall ge uttryck för en allmän likhetsgrundsats genom ett programmatiskt stadgande som anger att den offentliga makten bör utövas så att alla är lika inför lagen. Detta förslag har inte mött någon kritik under remissbehandlingen. Enligt min mening kan emellertid vägande invändningar riktas mot det. Den föreslagna bestämmelsen kan tolkas på två sätt. En möjlighet är att uppfatta den så att den riktar sig till de *rättstillämpande organen* och ålägger dessa att sträva efter att behandla lika fall lika, dvs. att inte göra någon skillnad mellan individerna utöver vad som kan följa av gällande rättsregler. Om detta är avsikten med bestämmelsen kan jag emellertid inte finna annat än att den uppställer ett krav som är oacceptabelt svagt. Det är enligt min mening självklart att likhet inför lagen i nu avsedd bemärkelse *skall* råda. En rättsligt bindande regel av sådan innebörd finns redan i 1 kap. 8 § RF. Om den föreslagna bestämmelsen däremot innebär att *lagstiftaren* skall sträva efter att behandla alla lika, ger den uppenbarligen uttryck för en målsättning i fråga om den samhälleliga verksamheten som

varken är önskvärd eller realistisk. Som redan har nämnts är särbehandlande lagstiftning på olika områden ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen. Det förhåller sig i själva verket så att särbehandlande lagstiftning på exempelvis de ekonomiska och sociala områdena är ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle. Vad som behöver sägas i fråga om lagstiftarens verksamhet är i stället att denne skall sträva efter att göra sådana avvägningar mellan olika gruppers intressen som kan upplevas som rimliga och rättvisa. Enligt min mening kommer en sådan målsättning bäst till uttryck genom programmatiska stadganden om alla människors lika värde, om respekt för den enskildes värdighet samt om individens personliga, ekonomiska och kulturella välfärd som mål för den offentliga verksamheten. Jag återkommer till hithörande frågor i specialmotiveringen till I kap. 2 §.

Utredningens förslag till förbud mot åsiktsdiskriminering ger uttryck för den grundläggande värderingen i vårt samhälle att ingen skall behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter. Den föreslagna förbudsregeln innebär att ingen av de fri- och rättigheter som avses i 12 § i utredningens förslag – dvs. samtliga dessförinnan angivna begränsningsbara rättigheter – får begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet ifrågasätter om det inte skulle vara möjligt att utsträcka förbudet mot åsiktsdiskriminering till att gälla för ytterligare några betydelsefulla områden. Ett sådant förbud skulle enligt fakulteten vara önskvärt exempelvis i fråga om det statliga stödet till forskningen. I övrigt har utredningens förslag i denna del inte mött några invändningar under remissbehandlingen.

Jag delar uppfattningen att en bestämmelse av förevarande slag är värdefull som förstärkning av skyddet för opinionsfriheterna. Det torde däremot föra för långt att låta den sträcka sig utanför rättighetsområdet. Konsekvenserna av en sådan åtgärd är mycket svåra att överblicka även om man som juridiska fakulteten i Lund har förordat låter utvidgningen avse endast något enstaka ämnesområde. Jag föreslår därför att utredningens förslag godtas i oförändrat skick.

Som närmare framgår av avsnitt 4.2 innebär den här förordade regeln dels att lagstiftaren inte kan besluta föreskrifter som möjliggör ingrepp i fri- och rättigheterna 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 tillämplande myndighet att göra ingrepp i någons fri- och rättigheter enbart på grund av dennes åskådning. I sistnämnda hänseende innebär regeln alltså att en myndighet inte enbart av någons åskådning får dra den slutsatsen att förutsättningarna för ingripande mot denne är uppfyllda.

Jag återkommer till innebörden av uttrycket åskådning i närmast följande avsnitt av den allmänna motiveringen.

Som redan har nämnts innehåller utredningens förslag också ett förbud

mot rasdiskriminering. Detta har den utformningen att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Utredningen förklarar att det är angeläget att den svenska grundlagen genom en bindande rättsregel klart ger uttryck för att negativ särbehandling på sådana grunder som ras och etniskt ursprung inte kan accepteras vare sig i fråga om de medborgarligen fri- och rättigheterna eller inom rättsordningen i övrigt.

Utredningen framhåller att det nu nämnda förbudet kompletteras av kravet i 1 kap. 9 § (f. n. 8 §) att myndigheterna i sin verksamhet skall iaktta saklighet och opartiskhet. Härigenom säkerställs enligt utredningen att myndigheterna vid sin tillämpning av gällande rätt inte tar ovidkommande hänsyn till någons ras etc.

Utredningens förslag i denna del har inte mött någon erinran i sak under remissbehandlingen. Också jag är av den uppfattningen att grundlagen bör slå fast att det inte under några omständigheter får förekomma att samhällets organ missgynnar någon på grund av en omständighet av det slag som avses i den föreslagna bestämmelsen.

Vad gäller regleringens tekniska utformning har viss kritik framförts av en remissinstans som anser att det tydligare bör framgå att inte heller myndigheterna får fatta rasdiskriminerande beslut. Enligt denna instans bör domstols och förvaltningsmyndighets beslut nämnas vid sidan av lag och annan föreskrift.

Enligt min mening skulle en ändring av ifrågasatt slag emellertid knappast medföra någon förstärkning av rättighetsskyddet. Den för vår rättsordning fundamentala grundsatsen att myndigheterna inte får fatta andra beslut eller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än som följer av gällande rättsregler innebär nämligen att en grundlagsbestämmelse som förbjuder viss normgivning indirekt kommer att träffa också de rättstillämpande organens verksamhet. Mot den föreslagna utvidgningen av bestämmelsen kan å andra sidan anföras att en reglering som jämställer myndigheternas beslutsbefogenheter med de normgivande organens såvitt gäller möjligheterna till missgynnande särbehandling på grund av ras etc. kan tänkas ge upphov till den missuppfattningen att myndigheterna också är jämställda med lagstiftaren i fråga om möjligheten att efter fritt skön lägga sådana omständigheter till grund för beslut i gynnande riktning. Jag förordar av nu angivna skäl att förbudet mot rasdiskriminering får den utformning som utredningen har föreslagit.

Utredningens förslag innehåller slutligen också ett rättsligt bindande könsdiskrimineringsförbud. Enligt detta får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare särbehandlas på grund av sitt kön, om föreskriften inte syftar till att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Till denna regel ansluter en övergångsbestämmelse som slår fast av äldre föreskrift, som innebär sär-

behandling på grund av kön, behåller sin giltighet tills vidare samt att sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

Utredningen föreslår vidare att det i 1 kap. RF skall tas in ett programstadgande enligt vilket den offentliga makten bör utövas så att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter.

Förslaget att grundlagen skall innehålla ett rättsligt verkande förbud mot könsdiskriminerande normgivning har i huvudsak fått ett positivt mottagande under remissbehandlingen. Enligt vissa instanser skulle en sådan bestämmelse bidra till att stärka jämställdheten mellan män och kvinnor. Andra menar däremot att den föreslagna bestämmelsen har så litet reellt innehåll att den i själva verket kommer programstadgandena nära och att den därför bör utgå.

Gällande rätt innehåller ett stort antal författningar som i olika hänseenden särbehandlar könen och som inte nu kan ändras eller upphävas. Denna omständighet har föranlett utredningen att begränsa sitt förslag till förbud mot könsdiskriminerande normgivning till att gälla det framtida lagstiftningsarbetet. Det kan emellertid inte med fog hävdas att den föreslagna regleringen av denna anledning skulle vara innehållslös. I likhet med utredningen anser jag att det ligger ett väsentligt värde i att ny könsdiskriminerande normgivning i huvudsak hindras. En förbudsregel kommer vidare att få betydelse som ett incitament till utgällning av nu föreliggande regler om särbehandling. Med hänsyn härtill och till det angelägna i att ge starkaste möjliga grundlagsförankring åt strävandena att tillförsäkra män och kvinnor jämbördiga levnadsvillkor vill jag förorda att ett rättsligt bindande förbud mot könsdiskriminering tas in i RF.

Utformningen av den av utredningen föreslagna bestämmelsen har under remissbehandlingen kritiserats i vissa hänseenden. Sålunda har också i fråga om denna förordats att den uttryckligen skall avse även myndigheternas beslut. En instans har pekat på de svårigheter som är förbundna med att avgöra om en viss åtskillnad är direkt eller indirekt orsakad av biologisk skillnad. Från annat håll hävdas att det är ett utslag av alltför högt ställda ambitioner att ställa upp en regel som tar sikte på all särbehandling på grund av kön. Det borde vara tillräckligt att i grundlagen förbjuda föreskrifter som innebär att kvinnlig medborgare missgynnas på grund av sitt kön.

Jag vill först och främst framhålla att de skäl som jag nyss har anfört mot att utvidga rasdiskrimineringsförbudet till att avse också myndighetsbeslut självfallet är giltiga också i förevarande sammanhang.

Det är enligt min mening ofrånkomligt att en bestämmelse på det här aktuella ämnesområdet utformas på sådant sätt att den i lika mån kommer att gälla för både män och kvinnor. Det är visserligen riktigt att man just nu i första hand har anledning att sträva efter att förbättra kvinnans ställning. Denna strävan har emellertid ytterst sin grund i uppfattningen att män och kvinnor skall ha samma rättigheter och skyldigheter. Ett grundlagsstadgande som inte klart ger uttryck för denna grundläggande värdering

är enligt min mening inte godtagbart.

Det kan däremot ifrågasättas om det är nödvändigt att som utredningen har föreslagit låta bestämmelsen avse alla slag av särbehandling på grund av kön. Utredningens ställningstagande i denna del grundas på uppfattningen att det inte är möjligt att begränsa sig till att förbjuda föreskrifter som missgynnar det ena könet, eftersom regler som gynnar människor av ett kön alltid måste missgynna det andra könet.

Enligt min uppfattning har utredningen emellertid inte tillräckligt beaktat den omständigheten att vissa av de föreskrifter som särbehandlar könen inte kan sägas vare sig gynna eller missgynna något av dessa. Till denna kategori kan t. ex. hänföras den av utredningen nämnda bestämmelsen i 8 kap. 11 § giftermålsbalken att äktenskapsförord i första hand skall ges in till rätten i den ort där mannen bör svara i tvistemål. Hit hör också de likaledes av utredningen nämnda reglerna om att män och kvinnor som har tagits in på anstalt skall hållas åtskilda. Inte heller de bestämmelser som utredningen åsyftar med sin undantagsregel om föreskrifter direkt orsakade av biologisk skillnad mellan könen kan sägas gynna eller missgynna något av dessa. Jag kan på nu angivna grunder inte finna annat än att det, om man ser till de verkningar som åsyftas med grundlagsbestämmelsen, för alltför långt att låta denna avse all särbehandling på grund av kön. Det är uppenbarligen fullt tillräckligt att förbjuda normgivning som missgynnar ettdera könet. En sådan bestämmelse kommer självfallet indirekt att förbjuda också normgivning som gynnar ett kön på bekostnad av det andra.

Om bestämmelsen i enlighet med vad jag nu har sagt utformas så att den som huvudregeln föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, saknas som jag redan har antytt anledning att i grundlagstexten göra något undantag för föreskrifter som direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen. Det blir där- emot även med en sådan utformning av den grundläggande regeln nödvändigt att uttryckligen möjliggöra dels föreskrifter som visserligen sedda isolerade missgynnar något av könen men som syftar till att på sikt åstadkomma jäm- ställdhet mellan dessa, dels bestämmelser om värnplikt etc.

Mot bakgrund av dessa överväganden förordar jag att bestämmelsen ut- formas så att den föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om föreskriften inte ut- gör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Det förbud mot särbehandling inom ramen för den rättstillämpande verk- samheten som f. n. återfinns i 1 kap. 8 § andra meningen RF har som utredningen påpekat givit upphov till grava missuppfattningar. Den- na bestämmelse har endast till uppgift att närmare klargöra innebörden i det krav på normmässighet i myndigheternas handlande som uppställs genom första meningens föreskrift att domstolar och förvaltningsmyndig- heter skall iaktta saklighet och opartiskhet. I den allmänna debatten har

man emellertid ibland uppfattat förbudet mot särbehandling utan rättsligt stöd så att lagstiftaren i och för sig skulle vara beredd att skapa sådant stöd t. ex. för negativ särbehandling på grunder som ras och hudfärg. Jag delar utredningens uppfattning att de missuppfattningar som bestämmelsen sålunda har gett upphov till starkt talar för att den bör upphävas. Som utredningen har framhållit är det vidare i hög grad ägnat att skapa förvirring om det till myndigheterna riktade förbudet mot särbehandling utan rättsligt stöd står kvar oförändrat vid sidan av regler som utesluter möjligheten av rättsligt stöd för de viktigaste av de i 1 kap. 8 § andra meningen angivna omständigheterna. I likhet med utredningen föreslår jag därför att den där intagna bestämmelsen nu upphävs. Samtidigt härmed föreslår jag en viss utvidgning av paragrafens tillämpningsområde. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

14.3 Det materiella skyddet för opinionsfriheterna

Reglerna i 2 kap. 1 § RF om de "positiva" opinionsfriheterna – yttrande- och tryckfrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och religionsfrihet – ger den enskilde medborgaren handlingsfrihet i olika för den samhälleliga opinionsbildningen betydelsefulla hänseenden. Medborgaren tillförsäkras vidare en viktig rätt till passivitet genom reglerna i 2 § om de "negativa" opinionsfriheterna, vilka skyddar honom mot tvång att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna. Både i fråga om de positiva och de negativa opinionsfriheterna gäller att begränsningar i princip får göras endast genom lag.

I utredningens förslag bibehålls samtliga de nuvarande opinionsfriheterna – i vissa fall dock med ett tillämpningsområde som något skiljer sig från det nuvarande. Vidare föreslås de negativa opinionsfriheterna bli utökade med en regel om skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring. Nära besläktad med de negativa opinionsfriheterna är en regel om skydd mot politisk åsiktsregistrering utan samtycke.

Det är uppenbart att det här är fråga om rättigheter av grundläggande betydelse för den fria åsiktsbildningen, och utredningen har därför strävat efter att ge dem ett särskilt starkt skydd. I fråga om huvuddelen av de positiva opinionsfriheterna har detta åstadkommits genom att de allmänna begränsningsramar som enligt förslaget gäller för alla icke-absoluta rättigheter – kraven att begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen – har förenats med regler som innebär att begränsning får ske endast för att tillgodose viktiga, till stor del särskilt angivna intressen. I fråga om yttrandefriheten och rätten till information tillkommer härutöver att särskild återhållsamhet skall iakttagas beträffande begränsningar inom en på visst sätt beskriven "kärna" av dessa rättigheter. Såvitt gäller den positiva religionsfriheten öppnar för-

slaget över huvud taget inte några begränsningsmöjligheter. Också samtliga negativa opinionsfriheter bereds enligt förslaget ett absolut skydd.

Som framgår av mina uttalanden i det föregående (avsnitt 14.1) anser jag att utredningens förslag till skydd för opinionsfriheterna är tillfredsställande i sak. Den föreslagna regleringen är emellertid inte helt komplikationsfri från lagteknisk synpunkt såvitt gäller de positiva opinionsfriheterna. De svårigheter som föreligger i detta hänseende har sin grund i den omständigheten att de olika opinionsfriheterna, så som dessa vanligen uppfattas, i stor utsträckning går in i varandra. Rätt att uttrycka åsikter etc. och frihet att ta del av andras yttranden framstår sålunda inte bara som två självständiga rättigheter utan ingår också som viktiga moment i mötesfriheten, demonstrationsrätten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Eftersom det i gällande rätt inte görs någon skillnad mellan möjligheterna att begränsa de olika positiva opinionsfriheterna, medför detta förhållande f. n. inte några problem. Om man däremot, som fri- och rättighetsutredningen har föreslagit, har olika begränsningsregler för skilda opinionsfriheter, blir det uppenbarligen av stor betydelse att kunna dra klara gränser mellan de olika rättighetsreglernas tillämpningsområden. Utredningen har uppmärksammat detta problem så till vida att den i ett motivuttalande har klargjort att de föreslagna grundlagsreglerna om yttrandefriheten skall vara tillämpliga vare sig det är fråga om yttranden vid en demonstration, inom ramen för föreningsverksamhet eller i annat sammanhang.

JK har i sitt remissyttrande förklarat att utredningens metod lätt kan ge en skev bild av rättigheternas innebörd och skydd. JK syftar härvid inte bara på att de skilda positiva opinionsfriheterna till sina yttringar går i varandra utan också på att utövandet av t. ex. mötesfriheten, demonstrationsrätten, yttrandefriheten och informationsrätten ofta ingår som led i ett sammanhängande förlopp. Det är enligt JK inte uteslutet att ett intrång som direkt riktar sig mot en länk i denna kedja – mer eller mindre automatiskt – indirekt också kränker de andra rättigheterna. Enligt JK skulle en bättre ordning kunna vinnas genom att de särskilda reglerna om begränsning av yttrande- och informationsfriheterna uttryckligen angavs avse yttrande- och informationsfrihetsmomenten i samtliga de positiva opinionsfriheterna. Man skulle sedan ange de ytterligare begränsningsändamål som skall gälla i fråga om särskilda friheter.

En reglering av de positiva opinionsfriheterna utformad på det sätt som JK har förordat har den uppenbara förtjänsten att grundlagstexten skulle komma att på ett logiskt tillfredsställande sätt ange vilka verkningar en generell rättighetsbegränsning får för innehållet i övriga rättigheter. Saken kompliceras emellertid av att det inte bara är yttrande- och informationsfriheterna som ingår som delmoment i andra särskilt angivna rättigheter. Religionsfriheten framstår t. ex. närmast som ett omfattande rättighetskomplex med inslag av yttrandefrihet, informationsrätt, mötesfrihet och föreningsfrihet. I föreningsfriheten ingår, för att ta ett annat exempel, betydande

inslag av mötesfrihet, och demonstrationsrätten slutligen omfattas nästan helt av mötesfriheten. Ett konsekvent genomförande av JK:s förslag skulle därför komma att ge upphov till en synnerligen invecklad och svåröverskådlig begränsningsreglering där särskilda moment i de olika rättigheterna bryts loss och skiktas på skilda sätt. Härtill kommer som ett avgörande skäl mot den av JK förordade lösningen att denna avser endast generella, dvs. inom alla rättighetsområden gällande begränsningar av t. ex. yttrandefriheten men däremot inte beaktar det fallet att en begränsning av en rättighet bara avser utövningen av denna inom ramen för en viss annan rättighet. Enligt min mening framgår det tydligare av den av utredningen föreslagna regleringen att exempelvis en yttrandefrihetsbegränsning som har utformats så att den enbart gäller yttranden vid sammankomster skall betraktas också som en begränsning av mötesfriheten och att en sådan begränsning sålunda kan göras endast om de i RF angivna förutsättningarna för begränsningar i båda de berörda rättigheterna föreligger samtidigt. Jag har på nu angivna grunder stannat för att förorda att utredningens lösning bibehålls i princip oförändrad. Även om den kanske inte omedelbart klargör förhållandet mellan de olika rättigheterna torde den knappast komma att vålla några svårigheter i rättstillämpningen.

Innan jag går in på de särskilda opinionsfriheterna skall jag till sist kortfattat beröra en terminologisk fråga. Utredningen har bibehållit gällande rätts språkbruk att i fråga om vissa opinionsfriheter tala om frihet – yttrandefrihet, mötesfrihet etc. – och att i fråga om andra använda uttrycket rätt – rätt till information, demonstrationsrätt. Det har under remissbehandlingen påpekats att det i samtliga fall är fråga om en handlingsfrihet för den enskilde och att det därför är riktigast att konsekvent använda beteckningen frihet. Jag ansluter mig till denna uppfattning och förordar att de positiva opinionsfriheterna anges som yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

De positiva opinionsfriheterna

Enligt 2 kap. 1 § 1 är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrande- och tryckfrihet, som beskrivs som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter. Utredningen föreslår att denna definition utvidgas så att den omfattar frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt meddela uppgifter och upplysningar. Härigenom kommer t. ex. konstnärliga framställningar och uttrycksformer uttryckligen att omfattas.

Jag vill redan här säga att det enligt min mening är något oegentligt att nämna tryckfriheten vid sidan av yttrandefriheten eftersom den förra friheten dels, såvitt nu är i fråga, i sin helhet innefattas i den senare, dels exklusivt regleras i en annan författning än RF, nämligen TF. Det är tillräckligt att här tala om yttrandefrihet. Jag återkommer till frågan om samordningen mellan

RF:s och TF:s regelsystem.

Under remissbehandlingen har inte riktats några invändningar mot utredningens förslag till definition av yttrandefriheten. Också jag finner det lämpligt att denna utformas så att det klart framgår att även rent konstnärliga framställningar åtnjuter grundlagsskydd. Jag föreslår därför endast vissa smärre redaktionella förändringar i förhållande till utredningens förslag, föranledda av en strävan att samordna definitionerna av de olika opinionsfriheterna med varandra. Enligt min mening kan yttrandefriheten lämpligen beskrivas som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det bör påpekas att denna definition inte omfattar alla slags yttranden. Som kommer att närmare utvecklas i specialmotiveringen ligger t. ex. sådana yttranden som utgör led i bedrägeri, utpressning eller olaga hot utanför det grundlagsskyddade området.

Enligt gällande rätt kan yttrandefriheten begränsas genom lag. Den kan vidare, såvitt gäller tystnadsplikt för offentliga funktionärer, begränsas av regeringen efter riksdagens bemyndigande. Också förvaltningsmyndighet och kommun kan ges kompetens att besluta föreskrifter om tystnadsplikt.

Utredningen förklarar att den har ansett det som en av sina mest angelägna uppgifter att söka utforma materiella gränser för möjligheterna att genom vanlig lagstiftning inskränka yttrandefriheten. Den har emellertid mött betydande svårigheter i denna strävan. Utredningen erinrar om att det f. n. finns åtskilliga olikartade inskränkningar i yttrandefriheten. Som exempel nämns de s. k. yttrandefrihetsbrotten – förtal, uppvigling, hets mot folkgrupp, förledande av ungdom, vissa brott mot rikets säkerhet m. fl. – reglerna om författares upphovsrätt, förbud mot visst slags reklam och kontroll av en på anstalt intagens brevväxling samt de många fallen av tystnadsplikt. Enligt utredningen måste man räkna med detta slags inskränkningar även i fortsättningen. Som en särskild svårighet i sammanhanget pekar utredningen på att det ibland – t. ex. av beredskapsskäl – kan finnas behov av att öppna vissa begränsningsmöjligheter som tills vidare skall förbli outnyttjade.

Utredningen har kommit fram till att det inte är möjligt att genom en preciserad, uttömmande reglering ange i vilka fall det skall vara möjligt att begränsa yttrandefriheten. Som en särskild fara med en sådan reglering nämns att man lätt kan förbigå helt legitima yttrandefrihetsbegränsningar, vilka därigenom blir grundlagsstridiga. Utredningen pekar vidare på den risken med alltför detaljerade och stela grundlagsregler att dessa kan leda till att man i praktiken frestas "tumma på" dem när oförutsedda nya situationer inträffar och påkallar snabb handling. Därvid kan enligt utredningen inledas en utveckling som kan urholka hela grundlagsskyddet.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att yttrandefriheten skall få 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 enligt förslaget begränsningar av yttrandefriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Utredningen anger vidare en särskild "kärna" av yttrandefriheten där skyddet skall vara särskilt starkt. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av de nyss angivna reglerna skall nämligen särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Utredningens förslag till regler om begränsningar i yttrandefriheten har kommenterats i några remissyttranden. Enligt JK lämnar förslaget en del övrigt att önska i fråga om klarhet och fullständighet beträffande såväl täckning åt redan givna bestämmelser av olika slag som möjligheten till ytterligare framtida begränsningar i yttrandefriheten. JK framhåller i sammanhanget bl. a. att det är tveksamt om de av utredningen angivna begränsningsändamålen täcker in alla regler om tystnadsplikt som har ställts upp i enskilda intresse. Den föreslagna möjligheten att åberopa särskilt viktiga skäl är enligt JK alltför obestämd och kan särskilt i utsatta lägen ge utrymme för begränsningar i en omfattning som inte har varit avsedd. Förslaget sägs innebära att det i inte obetydlig omfattning överlämnas åt rättskontroll och lagstiftare att bedöma om konflikt med den grundlagsstadgade yttrandefriheten föreligger resp. kan beräknas uppstå. Också i andra yttranden riktas kritik mot utredningens förslag att yttrandefriheten skall kunna begränsas om särskilt viktiga skäl föreligger.

Utredningens förslag att friheten att yttra sig i näringsverksamhet fritt skall kunna begränsas kritiserats av några remissinstanser. Näringslivets delegation för marknadsrätt framhåller att detta stadgande tolkat efter ordalagen innebär att näringsidkare skall vara betagna grundlagsskyddad yttrandefrihet så snart de yttrar sig i näringsverksamhet, dvs. oavsett yttrandets innehåll och syfte. I enlighet härmed skulle t. ex. en konsumtionsförenings propaganda för den konsumentkooperativa företagsformen eller en privat köpmans propaganda för privat fackhandel riktad till den slutlige konsumenten falla utanför det grundlagsskyddade området. En så vittgående inskränkning i yttrandefriheten är enligt delegationen helt oacceptabel och står dessutom i påtaglig strid med utredningens motivtext enligt vilken uttalanden av opinionsbildningskaraktär som görs av en näringsidkare inte skall uppfattas som yttranden i näringsverksamhet. Delegationen påpekar vidare att utredningen inte har tagit upp frågan om räckvidden av undantaget från grundlagsskydd vad gäller kommersiell reklam. Enligt delegationen har den av fri- och rättighetsutredningen föreslagna bestämmelsen en vidare räckvidd i detta hänseende än motsvarande undantagsbestämmelse i massmedieutredningens förslag. Bl. a. saknas i fri- och rättighetsutredningens förslag motsvarighet till det av massmedieutredningen uppställda kravet på att "synnerliga skäl" skall föreligga för förbud för reklam för viss vara. Delegationen påpekar slutligen att den föreslagna bestämmelsen privilegierar privatpersoners ekono-

miskt motiverade reklam i jämförelse med den reklam som härrör från näringsidkare.

Yttrandefriheten kan med fog betecknas som den viktigaste av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det är därför naturligt att uppställa krav på att lagstiftaren skall iaktta största möjliga restriktivitet när det gäller att begränsa denna frihet. Å andra sidan täcker yttrandefriheten om den definieras formellt större områden av mänsklig verksamhet och kommer därmed i konflikt med fler motstående intressen än någon annan rättighet. Det föreligger därför, som utredningen har funnit, ett legitimt behov av begränsningar i yttrandefriheten av mångskiftande slag. Mot bakgrund av yttrandefrihetens centrala betydelse i det demokratiska styrelseskicket vore det naturligtvis önskvärt att låta grundlagen ange den centrala kärna av yttrandefriheten, som är av grundläggande betydelse för den fria opinionsbildningen och som därför inte får angripas, genom att uttömmande ange de ändamål för vilka begränsningar får ske. Enligt min uppfattning har utredningen emellertid på ett övertygande sätt visat att det inte är möjligt att utforma begränsningsregleringen på detta sätt. Det är sålunda praktiskt taget ogörligt att få en tillfredsställande överblick över behovet av legitima yttrandefrihetsbegränsningar nu och i framtiden. En reglering som innefattar en uttömmande ändamålsuppräknning kommer med andra ord alltid att medföra risker för att också mycket angelägen lagstiftning, t. ex. till skydd för enskildas integritet, kommer att förhindras. Av det material som har presenterats av utredningen framgår vidare att varje försök att göra en uttömmande ändamålsuppräknning ger upphov till en synnerligen omfattande och svåröverskådlig reglering där detaljbestämmelser av ett slag som normalt inte anses ha sin plats i grundlag kommer att utgöra ett dominerande inslag. Å andra sidan torde det vara en ogenomförbar uppgift att sätta mer preciserade uppräknningar i stället för sådana allmänt angivna begränsningsändamål som rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att ett skydd som innefattar en fullständig uppräknning av tillåtna begränsningsändamål kommer att ge upphov till en svåröverskådlig och svårtillämpbar reglering som kan hindra också önskvärd lagstiftning utan att ändå medföra någon förstärkning av skyddet för yttrandefriheten på centrala områden. Jag delar därför utredningens uppfattning att man måste söka sig fram på andra vägar för att ge yttrandefriheten ett tillfredsställande värn. En viktig utgångspunkt är härvid att den mest betydelsefulla delen av yttrandefriheten – tryckfriheten – redan bereds ett särskilt starkt skydd genom regleringen i TF. Det skydd för yttrandefriheten som följer av TF sträcker sig i själva verket långt utanför det område som direkt berörs av det där intagna regelsystemet. Det behöver knappast påpekas att det måste framstå som föga meningsfullt att förbjuda t. ex. muntliga yttranden av visst innehåll om sådana yttranden straffritt kan återges i tryckt eller därmed jämställd skrift. Jag kan i sammanhanget vidare erinra om min avsikt att tillsätta en särskild utredning med uppgift att lägga fram

förslag till utvidgning av TF:s rättighetsskydd till att avse också andra områden än yttranden i tryckta och därmed jämställda skrifter.

Mot bakgrund av de överväganden som jag nu har redogjort för anser jag att utredningens förslag att ställa upp ett generellt krav på särskilt viktiga skäl för begränsningar kompletterat med en exemplifierande uppräkningslista av tillåtna begränsningsändamål och en beskrivning av de särskilt centrala delarna av yttrandefriheten är en lämplig skydds metod. Jag förordar således att RF:s skydd för yttrandefriheten utformas i enlighet med de principer som kommer till uttryck i utredningens förslag.

Det är enligt min mening lämpligt att i betydande utsträckning samordna RF:s exemplifierande uppräkningslista av tillåtna ändamål för begränsningar av den medborgerliga yttrandefriheten med TF:s regler om grunderna för handlingsssekretess. Det är uppenbart att man i allt väsentligt finner samma intressen bakom t. ex. föreskrifter om tystnadsplikt som bakom regler om hinder mot att lämna ut allmänna handlingar. Jag föreslår av denna anledning vissa detaljbetonade avvikelser från utredningens förslag i denna del.

Man bör vid utformningen av exempel på tillåtna begränsningsändamål i viss mån beakta också den kritik som under remissbehandlingen har framförts mot förslaget att generellt tillåta begränsningar av friheten att yttra sig i näringsverksamhet. Det bör sålunda inte komma i fråga att låta en bestämmelse på området omfatta yttranden av opinionsbildningskaraktär. Av det material som ligger till grund för utredningens förslag i denna del framgår att utredningen genom den föreslagna bestämmelsen har velat öppna möjlighet till lagreglering i tre hänseenden: i fråga om kommersiell reklam, yrkesmässig kreditupplysning och förbud för redare i svenskt fartyg att till utländsk myndighet lämna ut handling som kan avsevärt skada svensk sjöfartsnäring. Det är enligt min mening lämpligt att utforma regleringen så att den ger klart stöd för de nämnda slagen av begränsningar men i övrigt inte särskilt nämner yttranden i näringsverksamhet i uppräkningslistan av begränsningsändamål. Såvitt gäller utformningen av en regel rörande kommersiell reklam kan jag inte finna anledning till några särskilda begränsningar i dennas räckvidd. Eftersom den volymmässigt helt dominerande reklam mängden förekommer i tryckt skrift bör hithörande avvägningar i första hand göras i samband med utformningen av det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet. Frågan om grundlagsreglering av den kommersiella reklamen hör till dem som får behandlas av den särskilda yttrandefrihetsutredning som jag har nämnt i det föregående.

Jag förordar mot bakgrund av de överväganden som jag nu har redovisat att det i RF föreskrivs att yttrandefriheten får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det, såsom av hänsyn till 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 3. intresset att förebygga eller beivra brott, 4. allmän ordning och säkerhet, 5. det all-

männas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, 7. intresset att reglera eller begränsa kommersiell reklam. Liksom i utredningens förslag bör vidare föreskrivas att man vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av dessa bestämmelser särskilt skall beakta vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Det är tydligt att *informationsfriheten* (rätten till information) har ett nära samband med yttrandefriheten. Den kan på sitt och vis ses som en spegelbild av denna frihet. Rätten till information beskrivs f. n. i 2 kap. 1 § 2 RF som en rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar. Enligt fri- och rättighetsutredningens förslag skall den innefatta rätt att ta del av allmän handling samt rätt att i övrigt inhämta och mottaga uppgifter, upplysningar och meningsyttringar.

Den av utredningen föreslagna definitionen av informationsfriheten kan i huvudsak godtas. Vissa förändringar bör emellertid göras.

Som juridiska fakulteten vid Lunds universitet har framhållit är rätten att ta del av allmän handling och den rätt att i övrigt motta information som avses i bestämmelsen inte jämförbara från rättslig synpunkt. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en rätt att kräva en positiv prestation av myndigheterna, medan den senare rättigheten däremot enbart är en handlingsfrihet för den enskilde. Det är därför enligt min mening naturligtast att förbehålla beteckningen *informationsfrihet* för en *handlingsfrihet* av senast nämnt slag och att betrakta rätten att ta del av allmän handling som en särskild rättighet som är exklusivt reglerad i TF.

Jag delar vidare den uppfattning som har uttryckts av hovrätten för Västra Sverige att utredningens definition av informationsfriheten inte i tillräckligt hög grad har samordnats med definitionen av yttrandefriheten. Det är uppenbart att dessa två friheter helt bör korrespondera med varandra.

Jag förordar på nu angivna grunder att informationsfriheten beskrivs som en frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Med hänsyn till det nära samband som råder mellan informationsfriheten och yttrandefriheten är det ofrånkomligt att låta samma begränsningsregler gälla i fråga om båda dessa friheter. Jag hänvisar därför i denna del till vad jag i det föregående har anfört i fråga om yttrandefriheten.

Mötesfriheten beskrivs i 2 kap. 1 § 3 RF som en frihet att anordna och att delta i möten. Utredningen föreslår en viss utvidgning av det skyddade området. I förslaget beskrivs mötesfriheten som frihet att anordna och närvara vid möten, teaterföreställningar och liknande sammankomster. Enligt ett motivuttalande omfattar det föreslagna skyddet emellertid inte teaterföreställningar av ren nöjeskaraktär utan endast teater m. m. som medium för opinionsyttring.

Enligt min mening bör utgångspunkten vid avgränsandet av det område som skall skyddas genom bestämmelserna om mötesfriheten vara att denna

frihet i största möjliga utsträckning skall korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. Principen bör vara att sammankomster som avser sådant framförande eller delfående av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna skall omfattas av RF:s skydd för mötesfriheten. Detta innebär bl. a. att sammankomster för framförande av konstnärliga verk bör beredas samma skydd som t. ex. politiska eller religiösa sammankomster. Jag anser av denna anledning att den av utredningen föreslagna utvidgningen av det skyddade området till att omfatta också opinionsbildande teater m. m. inte går tillräckligt långt. Det är som flera remissinstanser har framhållit dessutom knappast möjligt att i rättstillämpningen dra en gräns mellan opinionsbildande teater, å den ena, och andra former av scenisk framställning, å den andra sidan. Grundlagsskyddet bör därför utformas så att det i princip omfattar alla former av scenisk framställning. Det finns vidare inte någon anledning att från det skyddade området undanta t. ex. sådana konserter och sammankomster för högläsning ur litterära verk eller för förevisning av film som inte kan betraktas som medier för opinionsyttring.

Det vaga uttrycket "möten" bör utgå ur grundlagstexten och de sammankomster som skall omfattas av skyddet för mötesfriheten i stället beskrivas med hjälp av en exemplifierande uppräkningslista av vissa kvalificerande syften, utformad i viss anslutning till beskrivningarna av yttrande- och informationsfriheterna. Mötesfriheten kan i enlighet härmed lämpligen beskrivas som en frihet att anordna och bevista sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Med sammankomster för "annat liknande syfte" avses bl. a. gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning.

Det bör påpekas att den här förordade utvidgningen av det skyddade området nödvändiggör vissa ändringar i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster och i allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Utredningen föreslår att mötesfriheten skall få begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken eller för att förebygga att farsot sprids. Denna regel har inte föranlett några erinringar under remissbehandlingen. Också jag anser att den ger uttryck för en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. Jag föreslår endast en smärre språklig jämkning med hänsyn till "farsots" dubbla betydelse av "smittsam sjukdom" och "epidemi".

Bestämmelserna om förhandsgranskning av biografifilm i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografiföreställningar m. m. utgör i första hand en begränsning av yttrandefriheten. Eftersom förordningens regler emellertid endast avser utnyttjandet av denna frihet vid sammankomster av ett slag som i princip omfattas av det här förordade skyddet för mötesfriheten, nämligen biografiföreställningar, skall dessa regler, som framgår av det föregående, betraktas också som ingrepp i mötesfriheten. Frågan om filmcensuren

kommer att omfattas av uppdraget för den särskilda yttrandefrihetsutredning som jag avser att tillsätta. I avbidan på den lagstiftning som kan bli resultatet av utredningens arbete bör bestämmelser om filmcensur av det slag som nu återfinns i biografförordningen få stöd i en särskild övergångsbestämmelse.

Demonstrationsfriheten står mötesfriheten nära. Den beskrivs i gällande rätt (2 kap. 1 § 4 RF) som en rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats. I fri- och rättighetsutredningens förslag definieras demonstrationsfriheten, utan att någon ändring i sak är åsyftad, som rätt att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Denna omformulering innebär att det i demonstrationsfriheten ingående yttrandefrihetsmomentet skjuts i bakgrunden och att intresset i stället koncentreras på det för en demonstration utmärkande att den består av en eller flera personer som befinner sig på allmän plats i ett visst opinionsbildningssyfte. Vinsten med denna perspektivförskjutning är att det inte kan uppkomma någon tvekan om att de regler som i allmänhet gäller för begränsning av yttrandefriheten gäller också när denna frihet utnyttjas vid en demonstration. Jag ansluter mig av denna anledning till utredningens förslag.

Utredningen har föreslagit att samma begränsningsregler skall gälla i fråga om demonstrationsfriheten som beträffande mötesfriheten. Detta är en nödvändig följd av den nära släktskapen mellan dessa två friheter och jag ansluter mig därför till förslaget.

Föreningsfriheten beskrivs f. n. i 2 kap. 1 § 5 RF som frihet att sammansluta sig med andra till förening. Utredningen förklarar att den bibehåller den positiva föreningsfrihetens begrepp i sak oförändrat men beskriver den i stället som frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Jag vill med anledning av ett par uttalanden under remissbehandlingen framhålla att den av utredningen föreslagna bestämmelsen otvivelaktigt skyddar också rätten att bilda föreningar för ekonomiska syften. Som en remissinstans har framhållit innebär detta att den positiva föreningsfriheten har en betydligt vidare omfattning än motsvarande negativa frihet så som denna har utformats i utredningens förslag. Enligt min mening innebär detta emellertid inte någon nackdel. Reglerna om den positiva föreningsfriheten har en helt annan funktion i rättighetsskyddet än reglerna om den negativa friheten. Avsikten med den här behandlade bestämmelsen är att ge medborgarna vidsträckt möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften. Det är härvid knappast möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften beroende på vilken grad av betydelse dessa kan ha för den fria åsiktsbildningen i samhället. En fackförening har t. ex. i mycket stor utsträckning ekonomiska syften men tjänar uppenbarligen samtidigt till att stärka sina medlemmars ställning också i opinionsbildningshänseende. Jag kan därför inte finna annat än att utredningen har gett föreningsfriheten en lämplig omfattning.

Det bör i sammanhanget påpekas att de formkrav som för skilda typer

av föreningar ställs upp i lagarna om ekonomiska föreningar, aktiebolag osv. inte kan anses som begränsningar av föreningsfriheten. Som grundlagberedningen framhöll i SOU 1972:15 (s. 157) har dessa regler till funktion att ange de rättsliga ramarna för dem som vill begagna en särskild juridisk konstruktion som innebär särskilda fördelar i form av ansvarighetsbegränsning, minoritetsskydd osv. Till den del denna lagstiftning är av civilrättslig natur faller den f. ö. redan på grund härav utanför det område som berörs av det föreslagna rättighetsskyddet. Inte heller den typ av näringsreglering som innebär att viss verksamhet – t. ex. bank- eller försäkringsrörelse – får drivas endast i föreningform av visst slag kommer i konflikt med skyddet för föreningsfriheten. Självfallet kan inte heller föreskrifter som t. ex. ställer upp krav på tillstånd för bedrivande av viss näringsverksamhet anses som begränsningar av föreningsfriheten även om verksamhet av berört slag till följd av andra bestämmelser kan bedrivas endast av aktiebolag eller annan förening. Än mindre kan den här föreslagna bestämmelsen tolkas så att verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning.

Enligt utredningen föreligger f. n. inte någon annan begränsning av den positiva föreningsfriheten än straffbestämmelsen om olovlig kärverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Med hänsyn till våra konventionsåtaganden sägs det emellertid vara lämpligt att öppna möjlighet till lagstiftning också mot eventuella rasistiska föreningar. På grundval av dessa överväganden föreslår utredningen att föreningsfriheten skall kunna begränsas för att motverka enskild verksamhet av militär eller liknande natur eller för att motverka förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Jag delar utredningens uppfattning att bestämmelsen om straff för olovlig kärverksamhet innebär en begränsning av föreningsfriheten i den utformning denna föreslås få.

JK har ifrågasatt om det är nödvändigt att göra ett särskilt undantag för rasistiska föreningar. Enligt JK tvingar lagstiftningen om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering eventuella föreningar med rasistiskt program till passivitet. Det krav som i FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ställs upp på lagstiftning som ogiltigförklarar eller förbjuder organisationer av sådant slag kan därför i praktiken anses i allt väsentligt uppfyllt.

För egen del är jag närmast benägen att instämma med JK vad gäller frågan om förhållandet mellan gällande svensk rätt och rasdiskrimineringskonventionens krav. Som jag anförde i samband med att konventionen godkändes av riksdagen (prop. 1970:87 s. 64) uppnår man genom den lagstiftning som har nämnts av JK i viss mån samma effekt som med ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer och mot deltagande i sådana

organisationer. Det förhåller sig emellertid å andra sidan så att konventionstexten uppenbarligen närmast tar sikte på en typ av lagstiftning som skulle innebära en begränsning av den i RF fastslagna föreningsfriheten av ungefär samma slag som den begränsning som ligger i straffstadgandet om olovlig kårverksamhet. Man bör enligt min mening undvika att utforma grundlagen så att det kan hävdas att denna lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden, och jag vill därför förorda att RF som utredningen har föreslagit uttryckligen gör undantag också för lagstiftning mot rasistiska föreningar.

Jag föreslår således inte någon ändring i sak i utredningens förslag till bestämmelse om begränsningar i föreningsfriheten. Jag vill däremot förorda att bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att det klarare än i utredningens förslag framgår att den inte avser annan lagstiftning än sådan som direkt gäller sammanslutningar. Bestämmelsen bör enligt min mening utsäga att 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.

Enligt 2 kap. 1 § 6 RF utgörs religionsfriheten av en frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva religion. Utredningens förslag sägs innebära att religionsfriheten utvidgas till att avse frihet att bilda också andra religiösa sammanslutningar än trossamfund men att den i övrigt bibehålls oförändrad. Religionsfriheten definieras av utredningen som frihet att utöva religion och att sammansluta sig med andra för religiös gemenskap. Utredningens förslag öppnar inte några möjligheter till begränsning av den på detta sätt beskrivna religionsfriheten.

Uppgiften att utforma grundlagsregler till skydd för religionsfriheten är förbunden med särskilda svårigheter vilka har sin grund i den omständigheten att denna frihet såsom den vanligtvis uppfattas innehåller betydande moment av andra fri- och rättigheter. Religionsfriheten anses 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 fälls i religiösa sammanhang, och rasistisk verksamhet skall givetvis kunna hindras också när den till äventyrs bedrivs under religiös täckmantel.

Under remissbehandlingen har riktats viss kritik mot utredningens förslag

av innebörd att detta inte tillräckligt klart ger uttryck för att de begränsningar som i allmänhet får ske i yttrandefriheten, mötesfriheten etc. får göras också när dessa friheter utnyttjas i religiösa sammanhang. De kritiska remissinstanserna föreslår att religionsfriheten liksom övriga positiva opinionsfriheter görs begränsningsbar.

Enligt min mening finns det visst fog för den sålunda framförda kritiken. Uppgiften att ge en klar bild av grundlagsskyddets omfattning och innehåll försvåras ytterligare av att de allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i samhället i vissa fall kan komma att beröra åtgärder som uppfattas som utövande av religionsfriheten. En i allmänhet straffbar handling skall t. ex. inte vara skyddad bara därför att den förekommer i religiöst sammanhang. Jag återkommer till det nu nämnda problemet, vilket är gemensamt för flera av fri- och rättigheterna, i specialmotiveringen till 2 kap. 12 §.

Det är således tydligt att utredningens förslag till skydd för religionsfriheten kan leda till en felaktig uppfattning om skyddets styrka. Det kan av denna anledning 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. Jag delar av denna anledning utredningens uppfattning att den positiva religionsfriheten bör beredas ett absolut skydd.

I syfte att förtydliga regleringens innebörd föreslår jag att det moment som utgörs av frihet att sammansluta sig med andra för religiös gemenskap får utgå ur definitionen av religionsfriheten och att det första ledet i stället utvidgas till att avse frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Genom dessa ändringar förebyggs det missförståndet att eventuella allmänna begränsningar av föreningsfriheten inte skulle gälla för religiösa sammanslutningar, samtidigt som det klargörs att reglerna om religionsfriheten hindrar regler som riktar sig enbart mot religiösa sammanslutningar eller sammankomster.

De negativa opinionsfriheterna

Utredningens förslag innebär att tillämpningsområdet för de negativa opinionsfriheter som f. n. regleras i 2 kap. 2 § – de negativa yttrande-, förenings- och religionsfriheterna – begränsas i förhållande till gällande rätt på så sätt att skyddet kommer att avse de från demokratisk synpunkt särskilt centrala delarna av dessa friheter. Det blir härigenom möjligt att helt förbjuda begränsningar av dem. En nackdel med den föreslagna lösningen är visserligen att den öppnar ett något större utrymme än den nuvarande reg-

leringen för delegering av normgivningskompetens till regeringen. Enligt min mening måste emellertid denna omständighet anses väga lätt i jämförelse med den avsevärda förstärkningen av skyddet för de nu avsedda friheterna i övrigt. Jag förordar därför att regleringen i denna del utformas i enlighet med de riktlinjer som har föreslagits av utredningen.

Den negativa yttrandefriheten beskrivs f. n. i 2 kap. 2 § RF så att varje medborgare är skyddad mot att myndighet tvingar honom att ge sina åsikter till känna. Detta skydd kan som övriga i 2 kap. angivna fri- och rättigheter begränsas genom lag. Utredningen föreslår att det skyddade området skall begränsas till att avse tvång att ge till känna åskådning i politiskt, religiöst eller annat hänseende men att grundlagsskyddet i gengäld skall vara absolut.

Begränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde i förhållande till gällande rätt har i huvudsak åstadkommits genom att ordet "åsikter" har ersatts med "åskådning". Med åskådning säger sig utredningen förstå ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område. Jag delar uppfattningen att man i huvudsak får till stånd en lämplig avgränsning av det skyddade området genom den föreslagna terminologiska förändringen. Att behålla den nuvarande regeln men göra denna absolut skulle som JK framhåller i sitt remissyttrande bl. a. medföra att reglerna om vittnesplikten kom i strid med grundlagen. JK kritiserar emellertid utredningens beskrivning i motiven av innebörden i ordet åskådning. Enligt JK bör den av utredningen föreslagna regeln endast avse sådana områden där begreppet åskådning är ett naturligt uttryck för de åsikter en person omfattar. Detta är enligt JK fallet i religiösa sammanhang. Även i politiska sammanhang sägs det vara normalt att använda ordet åskådning. JK förklarar däremot att t. ex. en begäran av invånarna i ett radhusområde att hastigheten på gator inom området skall begränsas till 30 km/tim. inte kan anses vara uttryck för en åskådning, även om kravet skulle vara ett uttryck för en åsikt bland många andra i fråga om trafiksituationen inom området eller beträffande trafik över huvud taget. Som ett gränsfall nämner JK vetenskapliga läror och system som bygger på en rad sammanhängande rön och slutsatser, t. ex. inom astronomi eller medicin. Också i sådana fall sägs det vara naturligt att ibland tala om åskådning. Jag vill för egen del ansluta mig till dessa uttalanden av JK.

Nära besläktad med skyddet för den negativa yttrandefriheten är en föreslagen bestämmelse om skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring. Inte heller detta skydd, vilket saknar motsvarighet i gällande rätt, kan bli föremål för begränsningar. Utredningens förslag i denna del har inte föranlett några invändningar från remissinstansernas sida. För egen del anser jag att en bestämmelse av ifrågavarande slag innebär en betydelsefull förstärkning av rättighetsskyddet, och jag ansluter mig därför i princip till utredningens förslag. Grundlagsskyddet bör emellertid inte avse också tvång att delta i "möten". I

motsats till utredningen kan jag nämligen inte finna annat än att användandet av detta uttryck, om därmed skall förstås sådana sammankomster som omfattas av skyddet för den positiva mötesfriheten, kommer att få till följd att grundlagsregeln drabbar också t. ex. det tvång att närvara vid lektioner som följer av skolplikten. Den skyddseffekt som avses med utredningens förslag torde uppnås till fullo även om ordet "möte" inte tas in i grundlagstexten. Mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående om förhållandet mellan de olika positiva opinionsfriheterna förordar jag vidare att bestämmelsen utformas så att den inte ger intryck av att deltagande i en demonstration i första hand skall ses som en form av yttrande.

De negativa förenings- och religionsfriheterna skyddas f. n. genom en bestämmelse i 2 kap. 2 § RF enligt vilken varje medborgare är skyddad mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund. Liksom i fråga om den negativa yttrandefriheten innebär utredningens förslag här att det skyddade området begränsas men att skyddet i stället görs absolut. Utredningen föreslår att skyddet skall avse tvång att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning. Med hänsyn till att reglerna om medlemskap i svenska kyrkan enligt utredningen får anses stå i strid med den föreslagna bestämmelsen föreslås en särskild övergångsbestämmelse i detta hänseende.

Jag anser också här att den av utredningen valda tekniken är lämplig och förordar att förslaget genomförs. Med anledning av vissa uttalanden under remissbehandlingen vill jag framhålla att jag delar utredningens uppfattning om behovet av en särskild övergångsbestämmelse för reglerna om medlemskap i svenska kyrkan.

Utredningen föreslår att ett förbud mot åsiktsregistrering skall föras in i RF. Den föreslagna bestämmelsen i ämnet innebär att ingen medborgare får utan eget samtycke antecknas i register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Jag ansluter mig till utredningens uppfattning att åsiktsregistrering utan anknytning till befarade brottsliga handlingar inte skall få förekomma men att å andra sidan sådan registrering av säkerhetsrisker som f. n. görs i det s. k. SÄPO-registret inte kan undvaras som ett led i skyddet för det demokratiska samhällsskicket. Det måste anses vara värdefullt att de yttersta gränserna för det allmännas möjligheter att registrera medborgarnas politiska åsikter klart anges i grundlagen.

I likhet med utredningen anser jag att den registrerades samtycke bör medföra att grundlagens registreringsförbud förlorar sin verkan. Det är som utredningen framhåller uppenbarligen nödvändigt att kunna ange olika personers politiska hemvist i förteckningar över kandidater i politiska val och över ledamöter i politiska församlingar.

Datainspektionen har riktat den invändningen mot den föreslagna bestämmelsen att denna enligt sin ordalydelse inte utesluter att man i anslutning till självständigt beskrivna moment i exempelvis taxeringsregister,

socialregister m. m. medger registrering av politisk åsikt. Jag kan inte finna annat än att denna kritik har visst fog för sig. Enligt min mening undviker man lättast den av datainspektionen påtalade tolkningen, om man i stället för att förbjuda att någon antecknas i register enbart på grund av sin politiska åskådning föreskriver att anteckning om medborgare i allmänt register inte får grundas enbart på sådan omständighet. En regel av denna lydelse innebär bl. a. att ett register där en person finns antecknad på någon grund som saknar varje samband med politisk åskådning inte får kompletteras med en anteckning om den registrerades åskådning i sådant hänseende. I detta fall får en anteckning av senast nämnt slag nämligen anses vara helt självständig och därmed grundad enbart på den antecknades åskådning. Bestämmelsen utgör däremot inte något hinder mot att anteckningar t. ex. om partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker. Grunden för anteckningen är i detta fall att vederbörande med hänsyn till samtliga förekommande omständigheter anses utgöra en sådan risk.

Gällande rätt innehåller inte något mot enskilda riktat förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti och något sådant förbud har heller inte föreslagits av utredningen. Jag finner inte anledning att inta någon annan ståndpunkt. Det kan emellertid finnas anledning att något kommentera ett uttalande i frågan som under remissbehandlingen har gjorts av juridiska fakulteten vid Uppsala universitet.

Enligt fakulteten har de fackliga organisationerna under de senaste åren i allt större utsträckning kommit att fullgöra uppgifter som tidigare har legat på traditionella statliga organ. De organisationer som har erhållit sådana offentlighetsrättsliga uppgifter torde enligt fakulteten redan på grund av det gentemot det allmänna riktade förbudet att tvinga någon att tillhöra sammanslutning för politisk åskådning vara förhindrade att fatta beslut att kollektivansluta sina medlemmar till politiskt parti. Jag kan med anledning av detta uttalande inledningsvis påpeka att jag kommer att behandla frågan om vad som i rättighetsregleringen skall förstås med uttrycket "det allmänna" under rubriken till 2 kap. Jag vill emellertid redan här framhålla det orimliga i att på grundval av de senaste årens utveckling på det arbetsrättsliga området hävda att de fackliga organisationerna numera i viss utsträckning skulle framträda som företrädare för det allmänna gentemot de enskilda medborgarna, bland dem de egna medlemmarna. Den omständigheten att organisationerna har fått vidgade möjligheter att föra förhandlingar och träffa avtal på den offentliga delen av arbetsmarknaden och att de i vissa fall kan utse företrädare i olika organ inom myndigheterna måste tvärtom uppfattas så att organisationerna har fått ökade möjligheter att företräda sina medlemmars – alltså enskilda personers – intressen gentemot det allmänna. Det är således uppenbart att det av mig förordade skyddet för den negativa föreningsfriheten inte innebär någon begränsning av fackföreningarnas möjligheter att fatta beslut.

14.4 Det materiella skyddet för de "kroppsliga" fri- och rättigheterna

Grundlagsregler om de "kroppsliga" fri- och rättigheterna fungerar i betydande utsträckning som en förstärkning av skyddet för opinionsfriheterna. Det är t. ex. tydligt att föreskrifter som värnar den enskildes rörelsefrihet indirekt skyddar också hans möjligheter att utöva sin yttrandefrihet, demonstrationsfrihet etc. Det är emellertid uppenbart att bestämmelserna om de kroppsliga fri- och rättigheterna har verkan även utanför det område som avser skyddet för demokratin. De ger också uttryck för den respekt för den enskilda individens integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle.

Bestämmelser till skydd för de kroppsliga fri- och rättigheterna återfinns f. n. på skilda ställen i RF. I 2 kap. 1 § 7 finner man en bestämmelse om den enskildes rörelsefrihet, och i samma kapitel 3 § har tagits in föreskrifter om skydd mot kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, mot husrannsakan och intrång i brev-, post- och teleförbindelser samt mot hemlig avlyssning. I 8 kap. 1 § förbjuds bl. a. normgivning som medger dödsstraff eller landsförvisning av svensk medborgare. Sistnämnda föreskrift kompletteras av en regel som i betydande utsträckning förbjuder normgivning som möjliggör berövande av svenskt medborgarskap.

Rörelsefriheten och det skydd som avses i 2 kap. 3 § RF får begränsas men endast genom lag. Normgivningsförbudet i 8 kap. 1 § är absoluta.

De nu nämnda fri- och rättigheterna återfinns samtliga i utredningens förslag. Till de icke-begränsningsbara rättigheterna har vidare fogats förbud mot tortyr, kroppsstraff och medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden.

De begränsningsbara kroppsliga fri- och rättigheterna skyddas enligt utredningens förslag dels genom de allmänna kraven att en rättighetsbegränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, dels genom förbuden mot åsikts-, ras- och könsdiskriminering. Utredningen har däremot inte funnit det möjligt att på detta område begränsa lagstiftarens handlingsfrihet med hjälp av sådana uppräkningsbara tillåtna begränsningsändamål som föreslås i fråga om de positiva opinionsfriheterna.

Den av utredningen föreslagna avgränsningen av det område som skall skyddas genom grundlagsregler om kroppsliga fri- och rättigheter har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. I vissa yttranden har emellertid framförts önskemål om kompletteringar.

RF:s rättighetsreglering bör enligt min mening utformas så att den i huvudsak inte omfattar andra regler än sådana som måste anses vara av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller för den enskildes personliga frihet och säkerhet. Utredningens förslag till skydd för de kroppsliga fri- och rättigheterna får anses stå i god överensstämmelse med denna grundsats, och jag vill därför inte förorda någon utvidgning av det skyddade området utöver vad utredningen har föreslagit. Att som

en remissinstans har förordat låta RF innehålla förbud mot sådana företeelser som slaveri, trälldom och frihetsberövande på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse skulle t. ex. uppenbarligen inte innebära någon reell förstärkning av skyddet för den enskilde. Andra regler som har föreslagits under remissbehandlingen är så oklara till sin innebörd att de av denna anledning inte kan lämna något verkligt bidrag till rättighetsskyddet. Till denna kategori hör regler om förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och mot kollektiv utvisning av utlänningar. Inte heller verkningarna av ett sådant förbud mot att enskild mot sin vilja utsätts för medicinska experiment som har föreslagits av ett par remissinstanser kan förutses med tillfredsställande grad av klarhet. Ett förbud av detta slag kan t. ex. få den oönskade effekten att det hindrar en person, som till följd av svår sjukdom inte kan avge någon viljeförklaring, från att räddas till livet med hjälp av en dittills oprövad operationsmetod. Med hänsyn till att det ofta förekommer ett inslag av experimenterande i medicinsk verksamhet så till vida att någon fullständig förhandskunskap om resultatet av en viss behandling inte är för handen, skulle ett sådant förbud i själva verket kunna bli ett hinder mot framsteg på det medicinska området och mot en ändamålsenlig sjukvård.

Jag delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att gå längre i fråga om förstärkningen av skyddet för de i RF nämnda kroppsliga fri- och rättigheterna än som har gjorts i dess förslag. De problem som möter i detta sammanhang kan belysas genom ett resonemang med utgångspunkt i grundlagsregeln om skydd för rörelsefriheten. Den vanligaste formen av begränsning av denna frihet utgörs av föreskrifter om frihetsstraff på grund av brott. Sådana föreskrifter finns inom de flesta områden för mänsklig aktivitet och tjänar ett stort antal olika syften. Det är uppenbarligen inte görligt att i en grundlagsregel med någon grad av konkretion ange alla de ändamål för vilka begränsningar av rörelsefriheten av här avsett slag skall få göras nu och i framtiden. Lämnar man å andra sidan strafflagstiftningen utanför skyddet blir det som utredningen framhåller inte särskilt meningsfullt att låta RF ange vissa tillåtna begränsningsändamål, eftersom omfattningen av det skyddade området med en sådan lösning blir helt beroende av vad som är kriminaliserat. Motsvarande resonemang kan föras i fråga om övriga begränsningsbara kroppsliga fri- och rättigheter.

Enligt min mening innebär emellertid redan den reglering som utredningen har föreslagit en betydande förstärkning av skyddet i förhållande till gällande rättsläge. Som särskilt betydelsefulla i detta sammanhang får man anse förbuden mot åsikts- och rasdiskriminering, vilka innebär att ingen kan berövas sin frihet eller utsättas för andra intrång i sin personliga integritet enbart på grund av sin åskådning i t. ex. politiska eller religiösa frågor eller på grund av sin tillhörighet till viss etnisk minoritet. Jag kan i detta sammanhang vidare påpeka att bestämmelsen att en rättighetsbegränsning aldrig får utgöra hot mot den fria åsiktsbildningen får anses hindra

bl. a. föreskrifter som begränsar medborgarnas möjligheter att komma i kontakt med varandra genom att förbjuda dem att resa mellan olika delar av landet utan särskilt tillstånd i form av t. ex. inrikespass.

I den grundläggande regel om rörelsefriheten som f. n. återfinns i 2 kap. 1 § 7 beskrivs denna som frihet att röra sig inom riket och att lämna riket. Utredningens förslag innebär inte någon ändring härvidlag. Jag delar uppfattningen att den nuvarande definitionen är lämplig i sak. Jag kan sålunda inte ansluta mig till den av en remissinstans framförda uppfattningen att bestämmelsen om rätt att fritt lämna riket bör utformas så att den kommer att innefatta ett förbud mot åtgärder som hindrar eller otillbörligt försvårar en utflyttning ur riket. Även om man kan hysa sympatier för en sådan utvidgning av skyddet är det inte görligt att med tillräcklig grad av precision ange vilka åtgärder som skulle vara förbjudna. Det kan med hänsyn till vår valutapolitik t. ex. inte vara tillåtet att helt fritt föra ut ekonomiska tillgångar ur Sverige. Ett förbud av nu avsett slag skulle vidare kunna åberopas mot regler om beskattning av inkomster här i landet för den som befinner sig utomlands.

Som redan har nämnts uppställs i 8 kap. 1 § andra stycket RF f. n. ett absolut skydd mot att svensk medborgare landsförvisas eller eljest hindras att återvända hit. Utredningens förslag innebär inte någon saklig ändring i detta skydd och inte heller jag kan finna någon anledning att här frånga gällande rättsläge.

Jag delar vidare utredningens uppfattning att förbudet mot landsförvisning inte bör kompletteras med en bestämmelse om förbud mot utlämning av svensk medborgare till annan stat. Ett generellt utformat förbud av sådant innehåll skulle komma i strid med de föreskrifter om utlämning till annat nordiskt land som finns i gällande rätt och som vilar på internordiska överenskommelser. Det kan enligt min mening inte heller komma i fråga att i RF göra en uppdelning mellan stater till vilka utlämning kan ske och stater i fråga om vilka sådana åtgärder inte får förekomma. Som utredningen framhåller innebär redan RF:s förbud mot landsförvisning ett visst skydd mot utlämning av svensk medborgare, nämligen mot utlämning som sker under sådana förhållanden att den i praktiken får samma följd som en landsförvisning. Det kan i sammanhanget vidare erinras om att det nu framlagda förslaget till rättighetsskydd bl. a. innebär att utlämning på grund av någons åskådning eller etniska tillhörighet inte får förekomma.

Den i 8 kap. 1 § andra stycket intagna regeln om skydd för det svenska medborgarskapet får ses som en förstärkning av skyddet mot landsförvisning. Genom denna regel förbjuds normgivning som innebär att en här i landet bosatt svensk medborgare skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat. Utredningen föreslår att detta skydd vidgas till att omfatta alla svenska medborgare som någon gång har varit bosatta här i landet.

Jag ansluter mig till utredningens förslag i denna del. Att som en re-

missinstans har förordat gå ett steg längre och helt slopa kravet på bosättning här i landet är inte förenligt med gällande medborgarskapslagstiftning. Enligt 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap förlorar nämligen svensk medborgare, som är född utomlands och som inte heller har uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige, sitt svenska medborgarskap när han fyller 22 år, om han inte dessförinnan på ansökan får medgivande att behålla detta. En sådan förlust av medborgarskapet kan ske även om vederbörande inte har annat medborgarskap. Någon ändring av denna bestämmelse är inte aktuell.

Jag vill i sammanhanget framhålla att jag delar utredningens uppfattning att det skulle strida mot grunderna för den föreslagna bestämmelsen om skydd för det svenska medborgarskapet om en person, som har lämnat sitt hemland – kanske av politiska skäl – och som har kommit till Sverige och blivit svensk medborgare samtidigt som han har kvar sitt medborgarskap i hemlandet, berövas sitt svenska medborgarskap.

De nuvarande reglerna om skyddet för kroppslig integritet i 2 kap. 3 § RF innebär att varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp. Vidare föreskrivs i 8 kap. 1 § första stycket att lag eller annan föreskrift inte får innebära att dödsstraff skall kunna ådömas. Som nämnts föreslår utredningen att dessa regler skall bibehållas och att RF härutöver skall innehålla ett absolut skydd mot tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan som syftar till att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden. Förslaget har i denna del lämnats utan erinran av remissinstanserna. Också jag ansluter mig till detta.

Enligt 2 kap. 3 § är varje medborgare f. n. skyddad mot att myndighet utsätter honom för h u s r a n n s a k a n . Utredningen föreslår i detta hänseende inte någon annan ändring i förhållande till gällande rätt än att bestämmelsen formuleras på sådant sätt att det klarare framgår att den avser också andra former av intrång än som vanligen avses med uttrycket husrannsakan. Ingen av remissinstanserna har haft någon invändning mot förslaget. Också jag anser att det bör genomföras.

Rätten till förtrolig kommunikation beskrivs f. n. i 2 kap. 3 § RF så att varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelse eller för hemlig avlyssning. Utredningen föreslår att denna bestämmelse formuleras om på sådant sätt att den kommer att omfatta också meddelanden som överbringas i form av bandinspelningar, videogram eller över huvud taget i en sådan form att de kan bli föremål för t. ex. beslag men som nu faller utanför skyddet om de inte befordras med post.

Jag anser att utredningens förslag i denna del har fått en i sak tillfredsställande utformning och förordar att det genomförs med endast ett par redaktionella ändringar i förtydligande syfte.

Med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen vill jag framhålla att en åtgärd, som innebär att postförbindelser försvåras eller avbryts men som inte innefattar undersökning t. ex. av brev, varken enligt gällande rätt eller enligt det här framlagda förslaget skall uppfattas som ett ingrepp i skyddet för förtrolig kommunikation utan i stället ses som en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna.

14.5 Fackliga friheter

Det är uppenbart att bl. a. de olika opinionsfriheterna har stor betydelse på det fackliga fältet. Här kan t. ex. erinras om att fackföreningarnas kamp för ökat inflytande i betydande utsträckning har skett parallellt med en kamp för erkännandet av rätten att organisera sig, hålla möten, demonstrera etc.

Vid sidan av de nu nämnda fri- och rättigheterna brukar man emellertid också tala om fackliga friheter i en mera begränsad mening, nämligen friheter som exklusivt gäller förhållandet mellan arbetsmarknadens parter. I RF återfinns f. n. en bestämmelse på detta område. Enligt 2 kap. 5 § äger förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal.

Utredningen föreslår att regeln i 2 kap. 5 § bibehålls oförändrad men att de fackliga friheterna i övrigt lämnas utanför RF:s rättighetsskydd. Utredningen avvisar sålunda tanken att i grundlag ta in regler angående sådana ämnen som rätt att förhandla i fackliga frågor och rätt att på arbetsplatserna bedriva agitation och propaganda samt anordna möten.

Remissinstanserna har allmänt godtagit utredningens ståndpunkt att ytterligare regler om fackliga friheter inte bör föras in i RF. Såväl LO som TCO och SACO/SR ansluter sig sålunda till utredningens förslag.

Också jag delar utredningens uppfattning i de här behandlade frågorna. 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 finns emellertid inte. Tvärtom skulle man kunna riskera att en grundlagsreglering av t. ex. förhandlingsrätten snabbt blir föråldrad. I stället för att verka som ett skydd skulle grundlagsregler om de fackliga friheterna kunna bli en broms för en önskad utveckling. Jag kan i detta sammanhang erinra om det omfattande reformarbete som f. n. pågår på arbetsrättens område på grundval bl. a. av förslagen i arbetsrättskommitténs betänkande (SOU 1975:1) Demokrati på arbetsplatsen och som bl. a. har resulterat i förslagen i prop. 1975/76:105.

14.6 Egendomsrätten

I 8 kap. 1 § fjärde stycket RF föreskrivs att enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall att hans egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. I utredningens förslag har denna bestämmelse oförändrad förts över till 2 kap. RF. Utredningen framhåller att skyddets tyngdpunkt ligger däri att ersättningsgrunderna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag men att det är självklart att sådan lag inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning.

Tanken att grundlagen även i fortsättningen skall innehålla en regel till skydd för den enskildes egendomsrätt har inte kritiserats under remissbehandlingen. Också jag finner det lämpligt att grundlagen ger uttryck för principen att ersättning skall utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande.

Med anledning av att det i flera remissyttranden har förordats att grundlagen skall ställa upp krav på "skälig" eller "full" ersättning vill jag framhålla att jag delar den uppfattning som uttrycktes av grundlagberedningen i samband med den nuvarande bestämmelsens tillkomst, att det med hänsyn till den mångfald av olika situationer som kan komma att omfattas av denna varken är möjligt eller önskvärt att i grundlag slå fast efter vilka grunder ersättningen skall bestämmas. Som fri- och rättighetsutredningen har understrukt får det emellertid anses självklart att en ersättning som är endast symbolisk inte uppfyller grundlagens krav.

Jag förordar på nu angivna grunder att den nuvarande bestämmelsen behålls oförändrad.

14.7 Särskilda rättssäkerhetsgarantier i grundlag

Grundlagsregler som garanterar den enskildes rättssäkerhet i olika hänseenden genom att slå fast vissa särskilt betydelsefulla straff- och processrättsliga principer kan ses som en del av skyddet både för de politiska rättigheterna i mera snäv bemärkelse och för de rättigheter som i första hand avser den enskildes personliga frihet och integritet. De har emellertid uppenbarligen räckvidd också därutöver.

De regler i 11 kap. RF som syftar till att säkerställa framför allt domstolarnas självständighet fungerar indirekt som rättssäkerhetsgarantier. RF innehåller emellertid vid sidan härav vissa regler som direkt tar sikte på att skydda den enskildes rättssäkerhet. I 8 kap. 1 § tredje stycket föreskrivs sålunda förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. I 11 kap. 1 § andra stycket andra meningen återfinns ett förbud mot tillfälliga domstolar och 11 kap. 3 § andra stycket slutligen innehåller en regel om rätt till domstolsprövning av administrativa beslut om frihetsberövande. Ingen av dessa skyddsregler medger undantag genom vanlig lag.

De bestämmelser innebärande särskilda rättssäkerhetsgarantier som nu har nämnts återfinns samtliga i utredningens förslag. Utredningen föreslår härutöver att principen om domstolsförhandlingars offentlighet skall komma till uttryck i RF. Den finner det däremot inte lämpligt att grundlagsfästa ytterligare processrättsliga regler. Utredningen ställer sig också avvisande till tanken att utvidga förbudet mot retroaktiv lagstiftning till att avse också områden utanför straffrätten.

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning, har f.n. den utformningen att lag eller annan föreskrift inte får innebära att straff eller annan brottspåföljd skall kunna ådömas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd, när den förövades, eller att svårare brottspåföljd skall kunna ådömas för gärningen än den som var föreskriven då. Detsamma skall enligt en uttrycklig regel gälla också i fråga om förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

Utredningen föreslår att den nuvarande regeln bibehålls oförändrad. Den avvisar uttryckligen tanken att komplettera det där intagna förbudet med en föreskrift motsvarande den regel i artikel 15 i FN-konventionen som säger att om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff, den skyldige skall komma i anjutande härav. Utredningen motiverar detta ställningstagande med att FN-konventionens regel, tolkad efter ordalagen, inte kan upprätthållas undantagslöst och hänvisar härvid till 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken.

Angående den föreslagna regelns innebörd förklarar utredningen bl. a. att denna – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – träffar också straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc.

Jag delar uppfattningen att det nuvarande förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning bör bibehållas oförändrat. Med anledning av uttalanden under remissbehandlingen att det bör framgå direkt av grundlagstexten att retroaktivitetsförbudet också gäller administrativa påföljder av straffliknande karaktär vill jag framhålla att jag ansluter mig till vad utredningen har anfört angående den föreslagna regelns innebörd i detta hänseende. Att ge retroaktiv verkan åt regler om sådana administrativa sanktioner som har trätt i stället för straffrättsliga påföljder måste ses som ett klart kringgående av det nu diskuterade förbudet. Motsvarande resonemang kan föras också i fråga om administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär som införs på tidigare oreglerade områden. Att inom ramen för ett grundlagsstadgande dra en klar gräns mellan sådana offentlighetsrättsliga ingrepp utanför det straffrättsliga området som skall omfattas av ett retroaktivitetsförbud och sådana åtgärder som av olika legitima skäl bör hållas utanför det skyddade området är emellertid inte möjligt.

Den senast behandlade frågan har nära samband med tanken att utvidga förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning till att avse ett förbud mot retroaktiv lagstiftning över huvud. Som jag redan har nämnt tar utredningen

avstånd från en sådan utvidgning. Detta ställningstagande har föranlett uttalanden i skilda riktningar från remissinstansernas sida. Allmänt har emellertid understrukits att retroaktiv lagstiftning måste ha karaktär av ren undantagsföreteelse.

Som utredningen framhåller har det i svensk rätt hittills inte visat sig möjligt att upprätthålla ett generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning på något annat område än straffrättens. Utanför detta har tungt vägande skäl av skilda slag ibland ansetts kunna medge avsteg från grundsatsen att retroaktivitet skall undvikas (se KU 1974:60). Jag delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att i grundlagstexten med någon grad av precision ange förutsättningarna för sådana avsteg. Härtill kommer att det ofta är svårt att avgöra vad som skall förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Utredningen anför flera exempel på sådana svårigheter. Här skall endast erinras om den diskussion som fördes i samband med införandet av arvsrätt för utomäktenskapliga barn, där somliga med utgångspunkt i tiden för barnets födelse hävdade att den nya lagen var retroaktiv medan statsmakternas beslut i frågan däremot grundades på uppfattningen att den avgörande tidpunkten i stället var arvlåtarens död. Jag kan mot denna bakgrund inte finna annat än att utredningens ståndpunkt är välgrundad och jag vill därför inte förorda några ytterligare grundlagsförbud mot retroaktiv lagstiftning.

Det förbud mot tillfälliga domstolar m. m. som f. n. återfinns i RF avser inrättande av domstol för redan begången gärning, för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Utredningen föreslår att detta förbud behålls i sak oförändrat. Jag ansluter mig till denna uppfattning.

I den nuvarande bestämmelsen om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande sägs att den som av annan myndighet än domstol har berövats friheten med anledning av brott eller misstanke om brott skall kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om svensk medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis. För sistnämnda fall föreskrivs emellertid att prövning av nämnd skall likställas med domstolsprövning, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Utredningen föreslår inte heller i detta hänseende någon ändring i gällande rättsläge. Det skulle enligt utredningen visserligen i och för sig vara möjligt att införa en rätt till domstolsprövning också i fråga om böter. Med hänsyn till att rättsordningen innehåller ett stort antal andra ekonomiska sanktioner av skiftande slag sägs emellertid en sådan regel ensam ha mycket begränsat skyddsvärde. Utredningen har å andra sidan inte funnit det möjligt att utsträcka regeln till att avse ekonomiska sanktioner över huvud, eftersom det inte skulle vara möjligt att ens i huvuddrag överblicka konsekvenserna av en sådan utvidgning. Utredningen erinrar i sammanhanget om att en särskild utredning f. n. arbetar med att kartlägga det ekonomiska sanktions-

systemet inom straffrätten.

Utredningens ställningstagande har inte föranlett några erinringar under remissbehandlingen. Också jag ansluter mig till utredningens förslag i denna del. Av specialmotiveringen framgår emellertid att jag föreslår en obetydlig begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde med hänsyn till innehållet i den s. k. internationella verkställighetslagen (1972:260).

Med anledning av ett uttalande av en remissinstans vill jag i detta sammanhang framhålla att en grundlagsregel som ger medborgaren en generell rätt att i det enskilda fallet få anspråk i anledning av en grundlagskränkning prövade av domstol skulle stå i strid med grundläggande förvaltningsrättsliga principer i den svenska rättsordningen. En regel av nu nämnt slag skulle till sina verkningar inte skilja sig särskilt mycket från en bestämmelse som föreskriver en allmän rätt att få förvaltningsmyndigheters beslut överprövade av domstol.

Som redan har nämnts föreslår utredningen också att grundlagsskyddet på det här diskuterade området byggs ut genom att principen om *domstolsförhandlings offentlighet* skrivs in i RF. Mot bakgrund av att domstolsförhandlingar enligt gällande rätt kan hållas inom stängda dörrar med hänsyn till motstående intressen av flera skilda slag föreslår utredningen att huvudregelns innehåll skall kunna begränsas genom lag inom de allmänna ramar som utredningen ställer upp för all rättighetsbegränsande normgivning.

Utredningens förslag i denna del har inte mött några invändningar från remissinstansernas sida. Också jag ansluter mig till det. Som utredningen framhåller innebär den föreslagna regeln en värdefull komplettering av den allmänna informationsfriheten. Den insyn i domstolarnas verksamhet som möjliggörs genom förhandlingsoffentligheten kommer vidare indirekt att fungera som en garanti för att också övriga för en rättsstat kännetecknande processuella principer efterlevs vid domstolarna.

Jag delar utredningens uppfattning att detaljerade regler om rättegångsförfarandet av det slag som återfinns i bl. a. europakonventionen och som avser t. ex. rätt till opartisk rättegång, rätt att biträdas av försvarare, rätt till tolk, rätt att bli underrättad om anklagelses innehåll etc. inte bör tas in i RF. Sådana bestämmelser har sitt främsta värde som beståndsdelar av ett större regelkomplex. Att i grundlag föra in en processuell reglering av den omfattning som erfordras för att den skall innebära någon verklig förstärkning av rättighetsskyddet skulle, som utredningen framhåller, helt spränga ramarna för RF:s fri- och rättighetskapitel.

14.8 Vissa andra fri- och rättigheter

Både utredningen och en del remissinstanser diskuterade möjligheterna att i grundlag ta in vissa nya fri- och rättighetsregler som f. n. helt saknar motsvarighet i RF. Bland de frågor som avhandlas i detta sammanhang

kan nämnas de s. k. sociala rättigheterna, författares, konstnärers och andra upphovsmäns rätt till sina verk samt olika rättigheter med anknytning till familjen. Utredningens överväganden mynnar ut i ett förslag att de sociala rättigheterna och skyddet för den enskildes privat- och familjeliv skall komma till uttryck i 1 kap. RF genom s. k. målsättningsstadganden och att principen om upphovsmäns rätt till sina verk skall slås fast i en särskild bestämmelse i RF:s fri- och rättighetskapitel. Vissa remissinstanser menar emellertid att det är möjligt att gå längre i fråga om att utvidga det grundlagsskyddade området.

Jag vill inledningsvis understryka att en grundläggande utgångspunkt för ställningstagandet i de här aktuella frågorna bör vara att RF inte skall innehålla andra regler om lagstiftningens innehåll än sådana som är av grundläggande betydelse för den demokratiska styrelseformen eller som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för de värderingar beträffande förhållandet mellan samhällets organ och den enskilda individen som är kännetecknande för den demokratiska ideologin.

I det moderna välfärdssamhället intar de s. k. sociala rättigheterna – rätten till arbete, utbildning, bostad, social omvårdnad etc. – en central plats. Den enskildes välfärd i skilda hänseenden har i själva verket kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten. Det är därför naturligt att de rättigheter som har ett särskilt nära samband med denna målsättning får komma till uttryck i grundlagen. Som ytterligare ett skäl härför kan nämnas att en viss materiell standard för de enskilda individerna är en förutsättning för att den demokratiska styrelseformen skall kunna fungera tillfredsställande. Som utredningen framhåller är vissa sociala och ekonomiska rättigheter nödvändiga eller i vart fall mycket betydelsefulla för att ge medborgarna förutsättningar att ta del i det politiska arbetet och ge dem intresse för demokratis bestånd.

Det är emellertid tydligt att man inte i RF kan ta in regler som med för statsmakterna bindande verkan förpliktat dessa att ge varje medborgare den samhällliga service i skilda hänseenden som han önskar eller som svarar mot hans behov. Utredningen har på ett övertygande sätt visat att det inte heller är möjligt att i grundlag ta in bindande regler om en viss minimistandard på olika sociala områden. Som exempel nämns att ett grundlagsstadgande som slår fast den i skollagen garanterade rätten till grundläggande skolundervisning inte alls ger uttryck för det allmännas strävan att erbjuda medborgarna utbildning i olika skeden i livet och att det inte heller kan vara lämpligt att låta en grundlagsfäst rätt till utbildning avse just den omfattning som samhällets verksamhet på detta område har just nu.

Jag anser därför i likhet med utredningen att de sociala rättigheterna bör komma till uttryck i RF genom bestämmelser som i olika hänseenden anger målet för den samhällliga verksamheten på detta område. Jag återkommer till den närmare utformningen av dessa bestämmelser i special-

motiveringen till 1 kap. 2 §.

Som jag nyss har nämnt föreslår utredningen att RF skall innehålla en rättsligt bindande bestämmelse till skydd för upphovsmäns rätt till sitt verk. Bestämmelsen har givits den utformningen att den anger att författare, konstnärer och andra upphovsmän äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Utredningens förslag att upphovsrätten skall skyddas i grundlag har hälsats med tillfredsställelse av de remissinstanser som företräder författare, konstnärer och andra upphovsmän. Från en del håll har emellertid hävdats att den föreslagna regeln är oklar i vissa hänseenden. Några instanser anser att det föreslagna skyddet är alltför svagt.

Jag delar utredningens uppfattning att den verksamhet som bedrivs av författare och konstnärer har en så stor betydelse för opinionsbildningen och den andliga odlingen över huvud i landet att det är naturligt att den rätt de har till sina verk kommer till uttryck i grundlagen. Såvitt gäller avgränsningen av det skyddade området finner jag det i likhet med utredningen lämpligt att låta grundlagsregeln förutom författare avse personer, som har skapat t. ex. musikaliska eller sceniska verk, filmverk eller bildkonst, utövande konstnärer som musiker, skådespelare och sångartister samt fotografer. Med hänsyn till att det yttersta syftet med den här aktuella bestämmelsen är att förstärka skyddet för den fria åsiktsbildningen i samhället kan jag däremot inte anse det motiverat att låta den omfatta också rättigheter av det slag som tillkommer uppfinnare och mönsterskapare. Inte heller sådana upphovsrätten närstående rättigheter som innehas av fonogramframställare eller radioföretag bör omfattas av bestämmelsen. Som framgår av specialmotiveringen föreslår jag i förtydligande syfte en mindre ändring av bestämmelsens lydelse i förhållande till utredningens förslag.

Upphovsrättens innehåll är inte något en gång för alla givet. Begreppet upphovsrätt är som utredningen framhåller endast en sammanfattande beteckning på ett stort antal rättsregler, och det är till sin innebörd helt beroende av det närmare innehållet i dessa. Jag delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att inom ramen för en grundlagsbestämmelse ange innehållet i de rättsregler som sammantagna bestämmer upphovsrättens innebörd. Man får i stället begränsa sig till att i grundlagstexten fastslå principen om upphovsmäns rätt till sina verk och att i övrigt hänvisa till innehållet i den vanliga lagstiftningen.

I den särskilda paragraf med målsättningsstadganden som har föreslagits av utredningen finns en bestämmelse om skydd för den enskildes privat- och familjeliv. Utredningens förslag innehåller däremot inte några rättsligt bindande regler om rättigheter med anknytning till familjen. Utredningen har i detta hänseende särskilt uppehållit sig vid frågorna om rätten att ingå äktenskap och bilda familj, rätten för föräldrar att ha vårdnaden om sina barn samt rätten för föräldrar att bestämma över sina barns skolundervisning. Den har emellertid funnit att ingen av dessa

rättigheter lämpar sig för grundlagsreglering.

Utredningens ställningstagande i detta hänseende har kommenterats av några remissinstanser. Av dessa ansluter sig en del till utredningens ståndpunkt medan andra förordar bindande grundlagsregler till skydd för i första hand föräldrars rätt att vårda sina barn och att bestämma om deras undervisning.

Den offentliga makten skall självfallet utövas med största möjliga respekt för den enskildes familjeliv. Jag delar uppfattningen att denna grundsats bör komma till uttryck i grundlagen men anser i likhet med utredningen att övervägande skäl talar för att detta inte sker genom bindande rättsregler utan genom en bestämmelse av målsättningskaraktär.

Vad först gäller rätten att ingå äktenskap och att bilda familj delar jag utredningens uppfattning att denna rättighet är alltför oklar till sin innebörd för att kunna föras in i RF. Vad som skall förstås med äktenskap är t. ex. helt beroende av innehållet i den vanliga lagstiftningens regler om vissa former av samlevnad mellan människor. Jag vill i sammanhanget vidare framhålla att en viktig del av det skydd man vill uppnå genom en rättighetsregel av ifrågavarande slag följer redan av den föreslagna bestämmelsen om förbud mot rasdiskriminerande lagstiftning. Genom denna omöjliggörs nämligen bl. a. lagstiftning som förbjuder äktenskap mellan personer av olika ras.

Också en regel om rätt för föräldrarna att ha vårdnaden om sina barn har den grundläggande svagheten att skyddets omfattning blir helt beroende av utformningen av vårdnadsbegreppet i den vanliga lagstiftningens regler om förhållandet mellan föräldrar och barn. Som en särskild komplikation tillkommer här att man har att beakta inte bara de civilrättsliga regler om vårdnad som återfinns i föräldrabalken utan också barnavårdslagens (1960:97) offentlighetsrättsliga föreskrifter angående omhändertagande för samhällsvård. Att utforma en grundlagsregel på sådant sätt att den ger ett reellt skydd för vårdnadsrätten utan att samtidigt komma i konflikt med den omfattande lagreglering som f. n. föreligger på området måste anses vara en omöjlig uppgift.

Vad sedan gäller rätten för föräldrar att bestämma över sina barns skolundervisning har denna som utredningen påpekar främst två aspekter: dels föräldrars rätt att själva ordna sina barns undervisning, dels deras rätt att få barnen befriade från den allmänna skolans undervisning i livsåskådningsfrågor.

Jag finner det i likhet med utredningen självklart att en grundlagsregel om föräldrars rätt att själva ordna sina barns undervisning måste förenas med ett krav att undervisningen skall motsvara den allmänna skolans men att grundlagen å andra sidan inte kan ge någon rätt till bidrag från det allmänna till sådan undervisning. Som utredningen framhåller innebär detta att en regel av här avsett slag skulle få så liten betydelse att den inte försvarar sin plats i grundlag.

En allmänt avfattad regel om rätt för föräldrar att få barnen befriade från den allmänna skolans undervisning i livsaskådningsfrågor är som utredningen framhåller inte förenlig med skollagens (1962:319) nuvarande regler i ämnet.

Med anledning av önskemål från ett par remissinstanser att den i 1 kap. intagna målsättningsparagrafen skall byggas ut med ett stadgande om "föräldrars och barns rätt" vill jag framhålla dels att en sådan bestämmelse är oklar till sin innebörd – bl. a. bygger både familjerättens och barnavårdslagstiftningens regler i skilda hänseenden på den uppfattningen att föräldrar och barn kan ha motstridiga intressen – dels att de värderingar som ligger bakom förslaget i viss mån kommer till uttryck i den allmänna bestämmelse om skydd för den enskildes familjeliv som jag har förordat i det föregående.

Den enskildes privatliv skyddas i vissa särskilda hänseenden genom de föreslagna bestämmelserna om skydd mot husrannsakan, intrång i förtrolig meddelelse, hemlig avlyssning och åsiktsregistrering. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att grundsatsen om den enskildes rätt till en fredad sektor är av så väsentlig betydelse i en demokratisk stat att den bör komma till ett mera allmänt uttryck i RF. Som utredningen har funnit är det emellertid inte möjligt att ge en regel av sådan innebörd ett så klart avgränsat innehåll att den kan göras rättsligt bindande. Den bör i stället avfattas som ett målsättningsstadgande om skydd för den enskildes privatliv. Att i detta sammanhang som några remissinstanser har förordat använda det för många människor svårbegripliga uttrycket personlig integritet finner jag mindre lämpligt.

Jag vill i sammanhanget erinra om att de integritetsfrågor som har samband med användningen av ADB-teknik omfattas av uppdraget för den utredning för översyn av datalagstiftningen som jag nyligen har fått bemyndigande att tillsätta.

Utredningen har också behandlat frågan om grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten. Med hänsyn till att en regel om skydd för denna frihet måste öppna möjlighet för begränsningar också genom andra författningar än lagar och att skyddet därmed inte kommer att nå upp till den nivå som RF f. n. föreskriver för fri- och rättigheterna avvisar utredningen tanken att införliva en sådan regel med RF. Jag ansluter mig till utredningens uppfattning. Med anledning av att det under remissbehandlingen har framförts krav på att ett målsättningsstadgande om närings- och yrkesfriheten skall tas in i RF vill jag framhålla att ett sådant stadgande knappast skulle ha någon självständig betydelse vid sidan av de bestämmelser om den enskildes frihet och ekonomiska välfärd som har föreslagits av utredningen.

14.9 Grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter

RF:s fri- och rättighetsreglering avser f. n. i princip endast svenska medborgare. Vissa undantag finns dock. Såväl de i 8 kap. 1 § intagna reglerna

om förbud mot dödsstraff och retroaktiv strafflagstiftning och om rätt till ersättning vid expropriation som de föreskrifter i 11 kap. som gäller förbud mot tillfälliga domstolar och rätt till domstolsprövning av frihetsberövande i samband med brott gäller oavsett nationalitet. Detsamma är fallet beträffande bestämmelsen om fackliga stridsåtgärder.

Innebörden av den skillnad som sålunda görs mellan utlänningar och svenska medborgare i fråga om t. ex. opinionsfriheterna är att RF inte ställer upp något hinder mot att dessa friheter för utlänningarnas del begränsas av regeringen inom de ramar som anges genom uppräkningsdelen av delegeringsbara ämnen i 8 kap. 7 §. Av särskilt intresse i detta sammanhang är delegeringsgrunden "utlännings vistelse i riket" vilken tolkad enligt ordalagen möjliggör en omfattande delegering av rättighetsbegränsande normgivningskompetens till regeringen.

Det finns flera orsaker till att RF:s rättighetsreglering f. n. i huvudsak skyddar endast svenska medborgare. Sålunda kan endast svenska medborgare ges den ovillkorliga rätt att uppehålla sig här i riket och att bereda sig sin utkomst här som är en förutsättning för att ett rättighetskydd skall få full verkan. Det föreligger vidare i vissa hänseenden ett legitimt behov av att kunna besluta om särskilda begränsningar i utlänningarnas fri- och rättigheter.

Utredningen godtar i princip de skäl som nu har nämnts för att göra skillnad mellan utlänningar och svenska medborgare. Den framhåller emellertid att den vanliga lagstiftningen i själva verket i stor utsträckning tillförsäkrar utlänningar de rättigheter som för de svenska medborgarnas del skyddas genom RF:s rättighetsreglering. Att detta förhållande inte framgår av grundlagen sägs ge en väl så oriktig bild av det verkliga läget som en grundlagsregel som i princip jämställer utlänningar med svenska medborgare.

Utredningen har med hänsyn härtill och mot bakgrund av det arbete som f. n. pågår i syfte att i olika hänseenden stärka invandrarnas ställning funnit att övervägande skäl talar för att RF skall innehålla bestämmelser om skydd också för utlänningarnas rättigheter. Den har vid sitt arbete på detta område funnit att det är möjligt att i vissa hänseenden helt jämställa utlänningar med svenska medborgare och att i övrigt så gott som undantagslöst ställa upp ett krav på lagförm för begränsningar i utlänningarnas fri- och rättigheter.

Det av utredningen framlagda förslaget innebär att utlänningar är helt jämställda med svenska medborgare i fråga om skyddet mot tvång att delta i demonstration etc., de negativa förenings- och religionsfriheterna, skyddet mot dödsstraff, tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram eller hindra yttranden, skyddet mot retroaktiva straffdomar, rätten till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande, skyddet mot tillfälliga domstolar m. m., rätten till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott, skyddet mot

ras- och könsdiskriminering och rätten till fackliga stridsåtgärder.

I fråga om huvuddelen av övriga fri- och rättigheter föreslår utredningen att utlänningar skall vara likställda med svenska medborgare om annat inte särskilt föreskrivs i lag.

Från det skyddade området undantas frågor om åsiktsregistrering och om andra begränsningar av rörelsefriheten än frihetsberövanden. Dessa undantag är föranledda av de i gällande rätt föreliggande möjligheterna att registrera medlemmar av utländska terroristorganisationer resp. av bestämmelserna om militära skyddsområden. Utlänningarna omfattas inte heller av skyddet mot landsförvisning och annat hinder mot inresa i riket.

I lagtekniskt hänseende innebär förslaget att de regler som anger omfattningen av skyddet för utlänningars fri- och rättigheter samlas i en avslutande paragraf i 2 kap. I denna paragrafs första stycke finner man en uppräkningslista av de rättigheter i fråga om vilka utlänningar skall vara helt jämställda med svenska medborgare. Andra stycket anger på motsvarande sätt de rättigheter i fråga om vilka jämställdhet skall råda om annat inte föreskrivs i lag.

Utredningens förslag till grundlagsskydd för utlänningarnas rättigheter har föranlett erinringar endast av statens invandrarverk som menar att det bör vara möjligt att gå längre i fråga om att jämställa utlänningar med svenska medborgare, särskilt vad gäller skyddet för opinionsfriheterna. Enligt verket kan man överväga att ge ett särskilt starkt skydd åt de utlänningar som är att betrakta som invandrare.

Det är enligt min mening självklart att utlänningar här i landet i största möjliga utsträckning skall beredas samma skydd av lagstiftningen som svenska medborgare. Som utredningens grundliga genomgång av gällande rätt visar är det också endast på några enstaka punkter som utlänningar inte är jämställda med svenska medborgare vad gäller den vanliga lagstiftningens innehåll. Jag delar uppfattningen att det mot bakgrund av det material som numera föreligger får anses vara möjligt att förstärka grundlagsskyddet för utlänningarnas rättigheter. En sådan förbättring av utlänningarnas rättsställning står i god överensstämmelse med de grundläggande värderingar på detta område som har kommit till uttryck bl. a. i riksdagens beslut om målen för invandrar- och minoritetspolitiken och om kommunal rösträtt för invandrare.

Jag kan inte finna annat än att utredningens förslag vad gäller skyddets omfattning innebär en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. En reglering som går längre i fråga om att jämställa utlänningar med svenska medborgare skulle som invandrarverket självt påpekar nödvändiggöra åtskilliga, delvis ganska detaljerade undantagsregler. Regelsystemet kommer därmed att bli komplicerat och svåröverskådligt utan att ändå medföra några mera betydande förstärkningar av utlänningarnas rättighetsskydd. Vad gäller tanken att ge invandrarna en starkare ställning än övriga utlänningar vill jag framhålla att det knappast är möjligt att inom

ramen för en grundlagsbestämmelse avgränsa ett särskilt invandrarbegrepp med sådan grad av klarhet att det kan användas på det sätt som har föreslagits. Det bör i detta sammanhang understrykas att redan det av utredningen föreslagna kravet på lagform för rättighetsbegränsningar medför en mycket betydande förstärkning av skyddet för utlänningarnas rättigheter i förhållande till gällande rättsläge. I själva verket innebär detta krav att utlänningarna vad gäller de berörda rättigheterna bereds ett skydd av samma styrka som det som f. n. tillkommer svenska medborgare.

Jag förordar således att skyddet för utlänningarnas rättigheter ges det innehåll som utredningen har föreslagit. Vad gäller regleringens lagtekniska utformning har en remissinstans förordat en lösning som innebär att grundlagen i princip skall jämställa utlänningar med svenska medborgare men samtidigt förklara att denna likställighet kan begränsas i vissa särskilt angivna hänseenden. Det ligger emellertid enligt min mening ett betydande värde i att skyddet för utlänningarnas fri- och rättigheter framgår av en särskild paragraf som är utformad på så sätt att den också läst fristående ger en klar bild av skyddets omfattning. Jag förordar därför att 2 kap. avslutas med en paragraf uppbyggd på det sätt som har föreslagits av utredningen.

14.10 Möjligheterna att överlåta inskränkingsbefogenhet till internationellt organ

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF innebär att beslutanderätt, som enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i RF angivet organ och inte avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, i begränsad omfattning kan överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning inte kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

De nu nämnda bestämmelserna skulle teoretiskt kunna utnyttjas till att ge en mellanfolklig organisation befogenhet att besluta föreskrifter som avser svenska medborgares fri- och rättigheter. Riksdagens möjligheter att överlämna sådan kompetens begränsas visserligen av RF:s rättighetsregler så till vida att en mellanfolklig organisation aldrig kan ges en mera vidsträckt normgivningskompetens än vad den svenske lagstiftaren själv har. Lika litet som riksdagen genom vanlig lagstiftning kan begränsa de absoluta rättigheterna, lika litet kan den överlåta till en mellanfolklig organisation att göra detta. Självfallet gäller också att riksdagen vid en eventuell överlåtelse av kompetens att göra ingrepp i någon av de begränsningsbara rättigheterna skulle vara bunden av de begränsningsramar som slås fast i RF:s rättighetskapitel.

Enligt utredningens uppfattning är de nu nämnda hindren mot att överlåta

rättighetsbegränsande normgivningskompetens emellertid inte tillräckliga. Den föreslår i stället att 10 kap. 5 § kompletteras med en föreskrift som helt förbjuder sådan överlåtelse. Jag delar utredningens uppfattning att det inte skall få förekomma att en mellanfolklig organisation med stöd av 10 kap. 5 § ges befogenhet att begränsa någon av de i RF fastslagna fri- och rättigheterna och förordar därför att förslaget genomförs.

14.11 Skyddet för fri- och rättigheterna vid krig och krigsfara etc.

I 13 kap. 5 och 6 §§ RF finns bestämmelser om normgivningsmakten vid krig, krigsfara och vissa liknande situationer.

I 13 kap. 5 § RF behandlas det fallet att varken riksdagen eller den inom riksdagen utsedda krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter till följd av att landet är i krig. I så fall får regeringen handha dessa uppgifter i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget.

Enligt 13 kap. 6 § RF kan riksdagen (krigsdelegationen) genom lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne som i normala fall skall meddelas genom lag. Sådant bemyndigande får utnyttjas när landet är i krig eller krigsfara eller när det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari landet har befunnit sig. Även i ett annat fall får regeringen utnyttja i lag givet riksdagsbemyndigande, nämligen om det med hänsyn till försvarsberedskapen erfordras att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas.

I både 13 kap. 5 och 6 §§ RF finns den begränsningen i regeringens normgivningsbefogenhet att den inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag.

Utredningen föreslår inte någon förändring i fråga om de särskilda möjligheterna att för krig, krigsfara etc. överlämna normgivningskompetens till regeringen. Den förordar däremot att de materiella gränser för normgivningsmaktens utövning som uppställs i RF:s fri- och rättighetskapitel skall gälla också i de situationer som avses i 13 kap. Detta innebär bl. a. att regeringen när den beslutar föreskrifter med stöd av 13 kap. 5 § eller med stöd av ett bemyndigande enligt 13 kap. 6 § måste beakta föreskrifterna i 2 kap.

Utredningens ställningstagande har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. I några yttranden uttrycks emellertid tvivel på möjligheterna att upprätthålla samma skydd för fri- och rättigheterna vid krig och andra extraordinära lägen som i normala tider. Det hävdas bl. a. att förbudet mot åsiktsregistrering inte kan upprätthållas vid krig eller krigsfara.

Som jag har framhållit i det föregående har ett förstärkt grundlagsskydd av det slag som nu föreslås sin främsta betydelse i tider när den demokratiska samhällsordningen utsätts för onormala påfrestningar. Det skulle te sig föga följdriktigt om man genom särskilda undantagsregler försvagade grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna just för de situationer där ett sådant skydd

avses vara av störst betydelse. Jag ansluter mig därför till utredningens förslag att de materiella ramar för normgivningsmakten som ställs upp genom rättighetsreglerna i 2 kap. skall gälla oförändrade också i de lägen som avses i 13 kap. Däremot finner jag det i likhet med utredningen omöjligt att för sådana situationer upprätthålla kravet på lagform för rättighetsbegränsningar. De skäl som ligger bakom bestämmelserna i 13 kap. 5 och 6 §§ är uppenbarligen av samma styrka vare sig de avsedda regeringsföreskrifterna ligger inom eller utanför rättighetsområdet.

Vad särskilt gäller frågan om undantag från förbudet mot åsiktsregistrering vill jag framhålla att detta förbud måste ses i samband med förbudet mot åsiktsdiskriminering. Det förefaller föga meningsfullt att göra ett undantag från det förra förbudet och samtidigt upprätthålla det senare oinskränkt. Att å andra sidan öppna en möjlighet till undantag också från förbudet mot åsiktsdiskriminering skulle innebära att ett av de viktigaste inslagen i rättighetsskyddet sätts ur spel när det behövs som mest.

Jag förordar således i likhet med utredningen att några ändringar inte görs i 13 kap. Den omständigheten att de i 2 kap. angivna gränserna för normgivarens handlingsfrihet kommer att gälla också i krig och krigsfara etc. utgör givetvis inte något hinder mot att man inom dessa gränser beslutar föreskrifter t. ex. i beredskapslagstiftningens form som begränsar vissa rättigheter endast för sådana situationer som avses i 13 kap.

15 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad som har anförts i det föregående har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i regeringsformen.

16 Specialmotivering

1 kap. Statsskickets grunder

Ändringarna i detta kapitel består i att en ny paragraf av målsättningskaraktär förs in som 2 §, till följd varav efterföljande paragrafer numreras om, samt i att vissa ändringar görs i nuvarande 8 §.

2 §

Utredningens förslag

Den av utredningen föreslagna målsättningsparagrafen består av tre stycken. I det första sägs att den offentliga makten bör utövas så att alla människors värdighet och lika värde erkänns, att alla är lika inför lagen, att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter, att den enskildes frihet och privat- och familjeliv skyddas samt att envars ekonomiska, sociala och kulturella

välfärd främjas. Det föreskrivs vidare att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande för samhällets institutioner och organ, organisationsväsendet och arbetslivet. I det andra stycket behandlas i huvudsak de s. k. sociala rättigheterna. Enligt de där intagna föreskrifterna är envars rätt till arbete, bostad, utbildning, social trygghet, vård och omvårdnad samt en god levnadsmiljö grundläggande mål för det allmännas strävan. Det tredje stycket slutligen avser samhällets minoritetspolitik och föreskriver att etniska, religiösa och språkliga minoriteters rätt till eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Föredraganden

Jag delar utredningens uppfattning att vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning bör komma till uttryck i grundlag genom en paragraf av målsättningskaraktär. Jag har redan i den allmänna motiveringen redovisat vissa av mina ståndpunktstaganden i fråga om dennas utformning. Det framgår sålunda av vad jag har uttalat i avsnitt 14.8 att jag ställer mig positiv till tanken att de s. k. sociala rättigheterna kommer till uttryck i denna men att jag har funnit avgörande skäl tala mot att målsättningsparagrafen byggs ut med uttalanden om den s. k. föräldrarätten och om närings- och yrkesfrihet.

Mina ställningstaganden i de nu angivna hänseendena överensstämmer med vad utredningen har föreslagit. Jag anser också i övrigt att utredningen i huvudsak har gett målsättningsparagrafen ett lämpligt avgränsat innehåll. Som framgår av avsnitt 14.2 anser jag emellertid att den föreslagna bestämmelsen om allas likhet inför lagen bör utgå och att den målsättning beträffande lagstiftarens verksamhet som kan ligga i denna föreskrift i stället bör komma till uttryck genom uttalanden om alla människors lika värde, om respekt för den enskildes värdighet samt om individens välfärd i olika hänseenden som mål för den offentliga verksamheten.

Vad gäller stadgandets disposition och språkliga utformning förordar jag vissa avvikelser från vad utredningen har föreslagit. Den här föreslagna paragrafen inleds med ett allmänt uttalande om förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilda individen enligt vilket den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Härefter följer bestämmelser om de grundläggande målen för den offentliga verksamheten. Dessa anges i andra stycket som den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd. Den sociala välfärden nämns inte särskilt med hänsyn till att den närmare innebörden av den föreslagna bestämmelsen anges genom en föreskrift i styckets andra mening att det särskilt skall åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Med social omsorg avses här detsamma som i utredningens

förslag betecknas med uttrycket social vård och omvårdnad.

Tredje stycket inleds med en föreskrift att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Denna bestämmelse torde tydligare än motsvarande föreskrift i utredningens förslag slå fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället. I samma stycket återfinns vidare målsättningsstadganden som ålägger det allmänna att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt att värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Paragrafen avslutas liksom i utredningens förslag med ett särskilt stycke om minoriteternas kultur- och samfundsliv. Förslaget i denna del överensstämmer i allt väsentligt med utredningens och innebär att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Det bör framhållas att ordet kultur i detta sammanhang skall ges en vidsträckt tolkning. Det innefattar sålunda bl. a. den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt.

9 §

Denna paragraf motsvarar nuvarande 8 §. I överensstämmelse med vad utredningen har föreslagit innebär departementsförslaget att det särskilda förbudet mot särbehandling på grund av personliga förhållanden utgår ur grundlagstexten. Att härmed inte avses någon ändring i sak framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2).

I förslaget har vidare beaktats under remissbehandlingen framförda önskemål att bestämmelsen skall utformas så att den uttryckligen anger att den där fastslagna grundsatsen om normmässighet i myndigheternas verksamhet skall gälla också för privaträttsliga subjekt när dessa fullgör förvaltningsuppgifter med stöd av beslut enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF. Den föreslagna avfattningen av bestämmelsen innebär att den också gäller för regeringen när denna uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen.

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

I detta kapitel har liksom i utredningens förslag samlats alla de rättsligt bindande bestämmelser som rör fri- och rättigheterna. Detta innebär att vissa föreskrifter som nu återfinns i 8 och 11 kap. RF har överförts hit.

Kapitlet skiljer sig till sin uppläggning endast obetydligt från vad utredningen har föreslagit. Den kanske mest påtagliga skillnaden är att kapitlet saknar motsvarighet till det inledande stadgande som återfinns i utredningens förslag och som där har till huvudfunktion att ange att reglerna i

kapitlets inledande avsnitt gäller endast mot det allmänna samt att markera en yttersta gräns för det skyddade området genom att beteckna de rättigheter som avses i nyssnämnda avsnitt som grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet.

Som har framhållits av ett par remissinstanser får man en bättre uppfattning om regleringens innebörd om varje enskild rättighets giltighetsområde anges särskilt i varje paragraf för sig. Departementsförslaget innebär av denna anledning att den begränsning av en rättighets tillämpningsområde som ligger i att den gäller endast gentemot det allmänna normalt kommer till direkt uttryck i den paragraf där rättigheten i fråga beskrivs.

Utredningen har genom att beteckna vissa rättigheter som grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet velat klargöra bl. a. att yttranden som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället inte omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Som exempel nämns att sådana föreskrifter som straffstadgandena om bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i RF fastslagna yttrandefriheten. Som ett par remissinstanser har framhållit ligger det emellertid i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga. En särskild rambestämmelse av det slag som utredningen har föreslagit fyller därför inte någon självständig funktion i rättighetsregleringen. Härtill kommer att det torde vara befogat att i likhet med en remissinstans hävda att den av utredningen föreslagna bestämmelsen i vissa fall antyder gränser som är snävare än vad som kan vara rimligt. Det kan i detta sammanhang erinras om att den positiva föreningsfriheten innefattar en frihet att bilda föreningar för rent ekonomiskt syfte. Också i fråga om rätten till ersättning vid expropriation och annat liknande förfogande ter sig den av utredningen föreslagna ramregeln mindre adekvat.

Det här föreslagna fri- och rättighetskapitlet skiljer sig vidare i viss utsträckning från motsvarande kapitel i utredningens förslag i fråga om dispositionen. Kapitlet inleds med beskrivningar av de positiva och negativa opinionsfriheterna (1–3 §§). Härfter följer reglerna om de "kroppsliga" och därmed besläktade fri- och rättigheterna: skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr etc. (4 och 5 §§), skydd mot annat kroppsligt ingrepp samt mot kroppsvisitation, husrannsakan och intrång i förtrolig meddelelse (6 §), skydd mot landsförvisning och berövande av medborgarskap (7 §) samt skydd mot frihetsberövande och andra begränsningar av rörelsefriheten (8 §). Som en naturlig komplettering av de senast nämnda bestämmelserna följer sedan föreskriften om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande (9 §). Denna föreskrift utgör samtidigt inledningen till kapitlets regler om särskilda rätts-säkerhetsgarantier och följs av förbudet mot retroaktiva straffdomar (10 §) och mot tillfälliga domstolar m. m. (11 § första stycket). Ifrågavarande avsnitt avslutas mot regeln om domstolsoffentlighet (11 § andra stycket).

Härfter följer de bestämmelser som reglerar inskränkningens möjligheterna

(12–14 §§). Förbuden mot ras- och könsdiskriminering kan ses både som självständiga rättighetsregler och som begränsningsramar och de följer av denna anledning och därför att de avser också civilrättslig normgivning här liksom i utredningens förslag närmast efter de grundläggande begränsningsreglerna (15 och 16 §§). Härfter finner man reglerna om rätten till fackliga stridsåtgärder (17 §), om rätt till ersättning vid expropriation m. m. (18 §) och om upphovsrätt (19 §) vilka samtliga gäller också i förhållandet enskilda emellan. Kapitlet avslutas liksom hos utredningen med en särskild utlänningsparagraf (20 §).

Av den allmänna motiveringen framgår att huvuddelen av kapitlets rättighetsregler endast avser förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Departementsförslaget överensstämmer i detta hänseende helt med utredningens förslag. Som utredningen påpekar avses med uttrycket det allmänna först och främst det allmännas verkställande organ: domstolar, andra myndigheter och ibland också privaträttsligt organiserade subjekt (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket RF). Regleringen i 1–8 §§, 10 § och 11 § andra stycket vänder sig direkt till dessa organ och innebär – sammantagen med regleringen i övrigt och den lagprövningsrätt som har nämnts i det föregående (avsnitt 14.1) – att de inte får göra andra ingrepp i de beskrivna fri- och rättigheterna än sådana som är tillåtna genom föreskrifter som står i överensstämmelse med bestämmelserna i 12–14 §§. Skyddet avser sådana åtgärder från det allmännas sida som åsyftas i 8 kap. 3 §. Som exempel på ingrepp som omfattas av skyddsregleringen kan nämnas utdömmande av straff, användande av straffprocessuella tvångsmedel och utövande av faktiskt tvång.

Begränsningen av rättighetsskyddet till att gälla endast i förhållande till det allmänna betyder som utredningen framhåller inte bara att regleringen riktar sig endast till offentliga organ utan också att vissa ingrepp som företas av sådana organ och som i förstone kan tyckas innebära rättighetsinskränkningar faller utanför det föreslagna regelsystemet. Som exempel på detta nämner utredningen polisens åtgärd att avbryta ett politiskt eller religiöst möte som äger rum i en samlingslokal som inte har blivit vederbörligen upplåten för ändamålet. Som ett annat exempel anförs en domstols dom på skadestånd för förtal eller för brott mot en avtalad tystnadsplikt. Det är i dessa fall fråga om ingrepp mot enskilda från det allmännas sida, men ingreppen grundar sig – genom förmedling bl. a. av straff- och processrättsliga regler – på en civilrättslig relation mellan enskilda personer. Den eventuella rättighetskränkning som i situationer av nu beskrivet slag drabbar mötesdeltagarna etc. får därför betraktas som en fråga som gäller förhållandet enskilda emellan och därmed ligger utanför det föreslagna regelsystemet. I den mån polisen i det första av de nyss nämnda exemplen skulle tillgripa frihetsberövanden eller ingrepp i någons kroppsliga integritet blir däremot RF:s rättighetsreglering tillämplig i dessa hänseenden.

Den i kapitlet intagna rättighetsregleringen innehåller i betydande om-

fattning direktiv för normgivningen. I motsvarande mån kommer uttrycket det allmänna att avse de normgivande organen, i första hand riksdagen, när dessa organ beslutar sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 §. I likhet med vad som är fallet i utredningens förslag avser uttrycket däremot inte riksdagen som stiftare av civillag. Att som vissa remissinstanser har förordat utvidga regleringen till att gälla för riksdagen också när denna uppträder i senast nämnda egenskap skulle, som framgår av framställningen i det föregående (avsnitten 3 och 14.1), få svåröverskådliga och svårbemästrade konsekvenser, särskilt på förmögenhetsrättens område.

Reglerna i kapitlet avser i första hand fysiska personer. Det får emellertid anses ligga i sakens natur att de gäller också för juridiska personer i de fall när detta framstår som naturligt, t. ex. i fråga om kravet på ersättning vid expropriation etc.

1 §

I denna paragraf anges de positiva opinionsfriheterna. Den motsvaras i gällande rätt av 1 § 1-6 och 4 § första meningen. Vad gäller de allmänna övervägandena bakom paragrafens innehåll och utformningen av de där intagna rättighetsbeskrivningarna kan hänvisas till framställningen i avsnitt 14.3.

Första stycket

Yttrandefriheten

Det yttrandefrihetsbegrepp som kommer till uttryck i punkt 1 överensstämmer liksom det nuvarande i princip med motsvarande begrepp i TF. Detta innebär att åtskilliga slags yttranden definitionsmässigt faller utanför grundlagsskyddet och därmed kan bli föremål för ingripanden utan särskilt grundlagsstöd. Utredningen erinrar i sammanhanget om att t. ex. sådana vilseledande uppgifter som faller under brottsbalkens bedrägerikapitel inte omfattas av TF:s skydd. Den påpekar att yttranden i tal eller skrift i själva verket mer eller mindre nödvändigtvis ingår som ett led i gärningen vid ett stort antal brott utan att man för den skull kan tala om begränsningar av yttrandefriheten. Som exempel på detta nämns de brott där vilseledande eller hot utgör en av brottsförutsättningarna, vidare anstiftan till brott, vissa fall av medhjälp till brott samt stämpling till brott. Som utredningen framhåller kan det mesta av denna kriminalisering uppenbarligen inte anses utgöra någon begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening.

Jag delar utredningens uppfattning att ett lämpligt sätt att belysa innebörden av RF:s yttrandefrihetsbegrepp i nu diskuterat hänseende är att ange exempel på straffbestämmelser som inte utgör begränsningar av den yttrandefrihet som RF skyddar. Hit får anses höra bl. a. följande bestämmelser

i brottsbalken: olaga tvång (4 kap. 4 §), olaga hot (4 kap. 5 §), ofredande (4 kap. 7 §), förvanskande av familjeställning (7 kap. 3 §), störande av förrättning eller av allmän sammankomst (16 kap. 4 §), olaga diskriminering (16 kap. 9 §), förargelseväckande beteende (16 kap. 16 §), hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §), förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §), bestickning (17 kap. 7 §), otillbörligt verkande vid röstning och tagande av otillbörlig förmån vid röstning (17 kap. 8 §), övergrepp i rättssak (17 kap. 10 §), föregivande av allmän ställning och föregivande av ställning som advokat (17 kap. 15 §), brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 §), trolöshet eller egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (19 kap. 3 och 4 §§) myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning (20 kap. 1 §), mutbrott (20 kap. 2 §) och folkrättsbrott (22 kap. 11 §).

Som delvis framgår redan av vad som har uttalats i det föregående omfattas inte heller yttranden som utgör led i bedrägeri, utpressning eller andra förmögenhetsbrott av RF:s yttrandefrihetsbegrepp.

I fråga om straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende vill jag i likhet med utredningen understryka att denna inte kan tolkas så att den kommer att fungera som en yttrandefrihetsbegränsning. Den är med andra ord inte tillämplig på yttranden enbart på grund av dessas innehåll.

Samordningen mellan RF:s och TF:s yttrandefrihetsbegrepp har betydelse också i ett annat hänseende än det som nu har berörts. Av bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF om förbud för myndighet och annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra bl. a. dennas spridning bland allmänheten anses motsättningsvis framgå att TF:s bestämmelser till skydd för tryckfriheten inte hindrar vissa ordningsföreskrifter rörande spridningen av tryckta skrifter under förutsättning att sådana bestämmelser inte gör skillnad mellan skrifter på grund av deras innehåll. Ordningsföreskrifter av nu avsett slag ställer vanligtvis upp krav på tillstånd för vissa sätt att sprida meddelanden. Som exempel kan nämnas föreskrifter om skyltar i byggnads-, naturvårds- och vägförfattningar och om affischering i kommunala ordningsstadgar. Motsvarande begränsning av skyddet bör uppenbarligen gälla också i fråga om den i RF avsedda yttrandefriheten. Enligt utredningen får en sådan begränsning anses ligga i själva yttrandefrihetsbegreppet så som detta definieras i förevarande bestämmelse och den föreslår därför inte någon särskild föreskrift i ämnet.

För egen del anser jag emellertid att ordningsföreskrifternas ställning i förhållande till den grundlagsskyddade yttrandefriheten bör komma till uttryck i RF:s text. Med hänsyn till det nära samband som råder mellan yttrandefriheten och informationsfriheten bör en sådan bestämmelse om ordningsföreskrifter gälla även för sistnämnda frihet. En bestämmelse av nu avsett slag kan lämpligen placeras i den paragraf som reglerar möjligheterna att begränsa yttrande- och informationsfriheterna och jag förordar därför att det som ett sista stycke i 13 § tas in en bestämmelse enligt vilken meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll när-

mare reglerar visst sätt sprida eller mottaga yttranden inte skall anses som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. Jag återkommer till den närmare innebörden av den föreslagna bestämmelsen i specialmotiveringen till 13 §.

Informationsfriheten

Informationsfriheten innefattar frihet att motta och att aktivt inhämta information. Härvid får dock självfallet inte användas metoder som i andra sammanhang är förbjudna, t. ex. inbrott. Som har framhållits i den allmänna motiveringen innefattar den här föreslagna bestämmelsen, i motsats till motsvarande regel i utredningens förslag, inte den i TF reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar. Detta innebär att bestämmelsen om informationsfrihet inte i något fall medför skyldighet för det allmänna att lämna information.

Jag vill i sammanhanget erinra om att regeringen nyligen har föreslagit att den del av informationsfriheten som avser frihet att anskaffa uppgifter för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift skall beredas ett särskilt skydd inom ramen för TF:s regelsystem (prop. 1975/76:204).

Mötes- och demonstrationsfriheterna

Den föreslagna bestämmelsen om mötesfrihet avser liksom motsvarande föreskrift i utredningens förslag också enskilda möten. Det bör framhållas att detta förhållande inte påverkar det allmännas möjligheter att göra husrannsakan o. d. Sådana ingrepp får ses uteslutande som ingrepp i de enskilda individernas hemfrid, kroppsliga integritet etc.

Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen innebär den här föreslagna definitionen av mötesfriheten en viss utvidgning av det skyddade området i förhållande till utredningens förslag. Denna utvidgning har främst skett genom att sammankomster för framförande av konstnärligt verk generellt omfattas av skyddet. Härigenom har detta kommit att avse också sådana teater- och biografföreställningar, konserter, recitationsaftnar etc. som inte kan uppfattas som medier för opinionsyttring. Bestämningen "konstnärlig" bör i detta sammanhang uppfattas som beteckning på vissa former av yttranden, inte i första hand som ett kvalitetskrav. Om ändamålet med en sammankomst är framförande av ett verk som till sin typ kan hänföras till någon konstnärlig uttrycksform – t. ex. film, musik eller ett verk avsett för scenisk framställning – bör sammankomsten normalt anses omfattad av RF:s skydd för mötesfriheten, även om det framförda verkets konstnärliga värde i ett visst fall inte skulle vara särskilt framträdande. Grundlagsskydd föreligger däremot inte om det framstår som helt främmande för vanligt språkbruk att i något hänseende tala om framförande av konstnärligt verk.

Utredningen framhåller att det i vissa fall kan vara svårt att ange när ett visst ingrepp utgör en begränsning av mötes- eller demonstrationsfriheten och när det i stället skall anses vara riktat endast mot en enskild mötesdeltagares eller demonstrants fysiska frihet. Den grundläggande regeln bör här vara att ett ingrepp mot en person föranlett *enbart* av att denne deltar i ett möte eller en demonstration skall betraktas som riktat också mot mötet resp. demonstrationen och därmed som ett ingrepp i mötes- resp. demonstrationsfriheten. Som utredningen har funnit bör man med denna utgångspunkt inte uppfatta lagen om tillfälligt omhändertagande (1973:558) som en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna. Inte heller brottsbalkens straffbestämmelser om upplopp (16 kap. 1 §), ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 §) och väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 3 §) torde kunna uppfattas som begränsningar av dessa friheter.

Det bör till sist framhållas att reglerna om mötesfriheten till följd av den principiella anknytningen till yttrande- och informationsfriheterna inte omfattar t. ex. idrottstävlingar.

Föreningsfriheten

Som framgår av den allmänna motiveringen innebär den här föreslagna utformningen av föreningsfriheten inte någon förändring av rådande rättsläge. Det framgår emellertid tydligare än hittills att skyddet omfattar också andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening. För bestämmelsens tillämplighet krävs t. ex. inte att en sammanslutning skall vara juridisk person.

Det bör påpekas att föreningsfriheten får anses innefatta inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.

Religionsfriheten

Den här föreslagna definitionen av religionsfriheten skiljer sig i viss utsträckning från vad utredningen har föreslagit. Som framgår av den allmänna motiveringen avses emellertid inte någon ändring i sak.

Som utredningen påpekar förutsätter den föreslagna regleringen av religionsfriheten att det i 5 § religionsfrihetslagen (1951:680) intagna klosterförbudet upphävs.

Andra stycket

Den här föreslagna regleringen av de positiva opinionsfriheterna innebär att tryckfriheten i huvudsak betraktas som en del av den i RF beskrivna yttrandefriheten och i övrigt – såvitt gäller skyddet för den som anskaffar uppgifter för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift – som

ett inslag i informationsfriheten. Den i TF fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar ses däremot som en självständig rättighet utan anknytning till RF. Den i andra stycket intagna hänvisningen till TF:s regler har avfattats under beaktande härav.

Den rättighetsreglering som nu föreslås innebär inte någon förändring i fråga om förhållandet mellan RF:s och TF:s regelsystem. Med tryckfrihet förstås sålunda också i fortsättningen endast den del av yttrande- och informationsfriheterna som regleras direkt i TF. För sådana yttranden i tryckt skrift som inte omfattas av reglerna där gäller i stället bestämmelserna i RF. Som exempel på yttranden av detta slag kan anföras de i 1 kap. 9 § i TF nämnda kommersiella annonserna för marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror samt sådant offentliggörande av vissa slag av kreditupplysningar som avses i samma paragrafs punkt 2.

2 §

I denna paragraf behandlas samtliga de fri- och rättigheter som kan betecknas som negativa opinionsfriheter med undantag av förbudet mot åsiktsregistrering. De här intagna föreskrifterna överensstämmer i allt väsentligt med bestämmelserna i 3 § första och andra styckena i utredningens förslag.

Innebörden av det åskådningsbegrepp som förekommer i bestämmelserna om de negativa yttrande- och föreningsfriheterna har närmare diskuterats i den allmänna motiveringen. Räckvidden av skyddet för ifrågavarande friheter har här fått en klarare avgränsning än i utredningens förslag genom att grundlagstexten uttryckligen anger att endast åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende åsyftas.

Det bör påpekas att bestämmelsen om den negativa yttrandefriheten bl. a. innebär att reglerna om vittnesplikten i fortsättningen inte i något fall medför skyldighet för ett vittne att lämna uppgifter om sin uppfattning i t. ex. politiska eller religiösa frågor. Bestämmelsen utgör däremot inte något hinder mot regler som innebär att någon för att komma i åtnjutande av en särskilt förmånlig behandling, t. ex. att få fullgöra vapenfri tjänst eller helt befrias från värnplikt, måste lämna vissa uppgifter om sin inställning t. ex. i religiöst hänseende.

Med uttrycket "meningsyttring" i regeln om skydd mot tvång att delta i demonstration eller meningsyttring, vilket uttryck har fått träda i stället för "opinionsyttring" i utredningens förslag, åsyftas bl. a. sådana resolutioner som antas vid möten av olika slag samt namnlistor av den typ som ibland förekommer i opinionsbildningssammanhang.

Uttrycket "sammanslutning" har samma innebörd i bestämmelsen om den negativa föreningsfriheten som det har i den i 1 § 5 intagna föreskriften om motsvarande positiva frihet. Som utredningen framhåller berörs inte reglerna om det s. k. kårobligatoriet av den här föreslagna be-

stämmelsen, eftersom de ifrågavarande studentföreningarna inte kan betraktas som åskådningssammanslutningar i paragrafens mening. Det kan i sammanhanget erinras om att obligatoriekommittén nyligen har redovisat sina ställningstaganden i fråga om kårobligatoriet (SOU 1976:14).

3 §

I denna paragraf återfinns föreskriften om förbud mot åsiktsregistrering. Denna bestämmelse skiljer sig i så hög grad från övriga negativa opinionsfriheter att den lämpligen bör bilda en särskild paragraf. I fråga om innebörden av det föreslagna förbudet kan hänvisas till den allmänna motiveringen.

4 §

I denna paragraf uppställs förbud mot dödsstraff. Bestämmelsen överensstämmer helt med motsvarande föreskrift i 4 § utredningsförslaget vilken i sin tur svarar mot 8 kap. 1 § första stycket i dettas nuvarande lydelse.

5 §

Denna paragraf innehåller förbud mot kroppsstraff, mot tortyr och mot medicinsk påverkan i vissa syften. Den skiljer sig i sak inte från 5 § i utredningens förslag.

Med kroppsstraff menas sådan påföljd som har till ändamål att skapa lidande för den bestraffade, t. ex. spöstraff eller stympning.

Med tortyr avses i främsta rummet att fysiskt våld eller psykiska terormetoder utnyttjas för att få fram uppgifter vid förhör. I enlighet med normalt språkbruk avser begreppet inte åtgärder som beläggande med t. ex. handbojor av ordnings- eller säkerhetsskäl. Inte heller är ett frihetsberövande i sig någon tortyr, även om det är förenat med isolering av den intagne.

Som utredningen anför bör förbudet mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden ses som en komplettering av förbudet mot tortyr. Givetvis omfattas inte medicinsk behandling som ges i vårdsyfte av förbudet.

6 §

Denna paragraf behandlar andra kroppsliga ingrepp än som avses i 4 och 5 §§. Den gäller vidare kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt förtrolig kommunikation.

I nuvarande 2 kap. 3 § RF föreskrivs att varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller

teleförbindelser eller för hemlig avlyssning. I 2 kap. 8 § i utredningsförslaget har bestämmelsen – förutom en redaktionell jämkning – fått ett något annat sakligt innehåll. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.4) överensstämmer departementsförslaget i sak med utredningsförslaget.

Uttrycket *kroppsligt ingrepp* avser främst våld mot människokroppen. Dessutom hänförs hit läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet *kroppsbesiktning*. Som ett kroppsligt ingrepp kan i allmänhet inte betraktas psykisk påverkan, om den inte innefattar misshandel enligt brottsbalken. En ren underlåtenhet kan inte heller anses utgöra ett ingrepp, utan det skall vara fråga om en faktiskt vidtagen åtgärd för att ett sådant skall anses föreligga.

Som utredningen har förordat görs skillnad mellan kroppsligt ingrepp och *kroppsvsitation*. Det senare begreppet avser undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t. ex. en handväska. Uttrycket *kroppsligt ingrepp* täcker mindre väl denna typ av åtgärder.

Med *husrannsakan* förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen, däri inbegripet exekutiva åtgärder i den mån dessa är förenade med undersökning av nyssnämnt slag. I likhet med utredningen anser jag att de intrång i bostäder och andra lokaler eller utrymmen, som utgör inskränkningar i skyddet mot husrannsakan inte alltid kan betecknas som undersökningar. Som exempel på sådana intrång, som knappast kan sägas ske i undersökningssyfte, kan nämnas att polisen ingriper för att avstyra ett lägenhetsbråk eller att en exekutiv åtgärd avser ett föremål som man vet finns på ett bestämt ställe. Därför har i bestämmelsen om skydd mot husrannsakan lagts till att detta omfattar också liknande intrång.

Rätten till *förtrolig kommunikation* har avfattats i enlighet med vad som har föreslagits i JK:s remissyttrande. Detta innebär inte någon ändring i sak. Den här föreslagna lagtexten anger emellertid klarare än motsvarande föreskrift i utredningens förslag att det uppställda undersökningsförbudet endast avser sådana försändelser som är att betrakta som förtroliga. Vidare konkretiseras innebörden av förbuden mot hemlig avlyssning och upptagning genom att telefonsamtal anförs som ett exempel på sådana förtroliga meddelanden som omfattas av skyddet.

Den omständigheten att bestämmelsen endast avser meddelanden som kan anses förtroliga får till följd att skyddet inte omfattar t. ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar. Som utredningen anmärker innebär skyddet inte heller att övervakning av allmänna platser, t. ex. tunnelbanestationer, som sker öppet med t. ex. TV-kameror får förekomma endast med stöd av lag. Det kan dock erinras om att regeringen nyligen har lagt fram proposition (1975:76:194) med förslag till lag om TV-övervakning.

Skyddet för *förtrolig kommunikation* omfattar enligt förslaget meddelanden som sänds med posten eller på annat sätt som brev, telegram, band-

inspelningar osv. Det gäller också såväl hemlig avlyssning som sker samtidigt med ett samtal som hemlig upptagning av ett samtal för senare avlyssning. Fotografering av skriftliga handlingar och filmning av samtalandes läpprörelser är andra typer av upptagningar som avses i bestämmelsen. Också genomlysning av brev så att det kan läsas faller under denna.

Det bör påpekas att det föreslagna skyddet för förtrolig kommunikation givetvis inte hindrar att postverket undersöker t. ex. om villkoren för postbefordran av trycksak är uppfyllda. Undersökningen får emellertid inte sträcka sig längre än som oundgängligen krävs med hänsyn till sådant syfte.

7 §

Förbud mot landsförvisning och andra hinder för svensk medborgare att resa in i landet samt skydd mot berövande av svenskt medborgarskap föreskrivs i denna bestämmelse. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 14.4) innehåller departementsförslaget i denna del detsamma som utredningsförslaget. Förbudet i första stycket skiljer sig sålunda inte från nuvarande 8 kap. 1 § andra stycket RF. Skyddet enligt andra stycket mot berövande av svenskt medborgarskap har däremot utvidgats så att det också gäller den som någon gång har varit bosatt i Sverige.

8 §

Denna paragraf behandlar rörelsefriheten. I utredningsförslaget upptas med endast en redaktionell jämkning den bestämmelse om svensk medborgares rörelsefrihet som nu finns i 2 kap. 1 § 7 RF. Rörelsefriheten föreslås alltså där definierad som frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

Utan att det innebär någon saklig ändring har förevarande paragraf utformats så att den slår fast att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

9 §

Denna paragraf innehåller bestämmelserna om rätt till domstolsprövning av administrativa beslut om frihetsberövande.

Paragrafen motsvarar 11 kap. 3 § andra stycket RF. De där intagna bestämmelserna har emellertid i enlighet med vad utredningen har föreslagit delats upp på två stycken. Paragrafen blir härigenom mer lättläst samtidigt som det blir lättare att i 20 § ange de delar av regleringen som skall gälla också för utlänning.

Den föreslagna paragrafen överensstämmer till sitt innehåll i huvudsak med gällande rätt och utredningens förslag. Den förändring som föreslås är föranledd av att det f. n. föreligger en viss motsättning mellan grundlagens

regler om rätt till domstolsprövning och de föreskrifter i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom – den s. k. internationella verkställighetslagen – som öppnar möjligheter bl. a. till verkställighet i Sverige av frihetsberövande påföljd som har ådömts av domstol eller annan behörig myndighet i främmande stat.

Internationella verkställighetslagen gör åtskillnad mellan tre olika situationer.

När fråga är om verkställighet i Sverige av avgöranden som har meddelats i sådan främmande stat med vilken Sverige har ingått överenskommelse i ämnet och som har tillträtt den i Haag den 28 maj 1970 undertecknade europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen) gäller, sedan regeringen har meddelat förordnande i ämnet, de bestämmelser som finns i internationella verkställighetslagen rörande bl. a. förfarandet vid den prövning som skall föregå verkställigheten här. Enligt lagen skall bl. a. allmän domstol pröva om hinder mot verkställighet möter. Någon ny prövning av frågan huruvida den dömda är skyldig till brottet får dock inte ske i målet.

Såvitt angår avgöranden som har meddelats i stat som inte har tillträtt brottmålsdomskonventionen men med vilken Sverige har ingått överenskommelse i ämnet skall enligt internationella verkställighetslagen frågan om verkställighet i Sverige av ådömd frihetsberövande påföljd prövas enligt bestämmelser som regeringen har meddelat. Det har visserligen förutsatts att regeringen, såvitt innehållet i överenskommelsen inte lägger hinder i vägen, förordnar om tillämpning av lagens bestämmelser om prövningsförfarandet. Det kan emellertid tänkas att vid ingåendet av en överenskommelse av nu ifrågavarande slag man från svensk sida kan finna sig föranlåten att godta vissa avvikelser. Det är mot denna bakgrund som lagen överlämnar åt regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Av 11 kap. 3 § RF följer dock att regeringen f. n. vid meddelandet av förfarandebestämmelser är skyldig att se till att möjlighet finns för den frihetsberövade att utan oskäligt dröjsmål få saken prövad av svensk domstol.

Även i förhållande till stat med vilken Sverige inte har ingått någon överenskommelse i ämnet kan enligt internationella verkställighetslagen i viss utsträckning utomlands ådömd frihetsberövande påföljd få verkställas i Sverige. Om synnerliga skäl föreligger öppnar nämligen lagen möjlighet för regeringen att för visst konkret fall förordna att frihetsberövande påföljd, som har ådömts svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige genom avgörande av behörig myndighet i främmande stat, får verkställas i Sverige. Det ankommer härvid, liksom i närmast föregående fall, på regeringen att bestämma om den prövning som skall äga rum i Sverige. På grund av 11 kap. 3 § RF är regeringen också i sådant fall f. n. skyldig att se till att den frihetsberövade kan utan oskäligt dröjsmål få saken prövad av svensk domstol.

Med stöd av internationella verkställighetslagen kan under vissa förut-

sättningar tvångsåtgärder i form av anhållande och häktning tillgripas i Sverige. I förhållande till länder som har tillträtt brottmålsdomskonventionen tillgodoses härvid grundlagens krav på möjlighet till domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål direkt genom att i lagen hänvisning görs till bestämmelser i rättegångsbalken. I förhållande till andra stater med vilka överenskommelse har träffats gäller i ifrågavarande hänseenden de bestämmelser som regeringen med stöd av lagen meddelar. Detsamma är fallet när i förhållande till stat, med vilken ingen överenskommelse i ämnet föreligger, regeringen i ett konkret fall förordnar att frihetsberövande påföljd får verkställas i Sverige. I de sistnämnda två fallen är regeringen på grund av 11 kap. 3 § RF skyldig att utforma eventuella bestämmelser om tvångsåtgärder så att den som berövas friheten har möjlighet att utan oskäligt dröjsmål få frihetsberövandet prövat av svensk domstol.

RF:s krav på att den som i Sverige har blivit berövad friheten med anledning av brott eller misstanke om brott skall kunna få saken prövad av svensk domstol utan oskäligt dröjsmål syftar till att ge den enskilde rättsliga garantier mot att han olagligt berövas friheten och utgör därmed en viktig del av den enskildes rättsskydd. Det kan emellertid förekomma fall där kravet på möjlighet till svensk domstolsprövning kan komma i konflikt med starkt behjärtansvärda önskemål om att få verkställigheten av en i främmande stat ådömd frihetsberövande påföljd överflyttad till Sverige. Det kan nämligen inte uteslutas att vissa länder, som inte har anslutit sig till brottmålsdomskonventionen, kommer att visa sig mindre benägna att gå med på överflyttning till Sverige av verkställigheten av i den främmande staten ådömt frihetsstraff för den händelse frihetsberövandet i Sverige skall kunna dras under svensk domstols prövning. Härigenom kan en straffverkställighet i Sverige komma att omöjliggöras i fall där det av humanitära skäl är alldeles särskilt angeläget att ett utomlands ådömt frihetsstraff kan få verkställas här.

Av denna anledning görs i det här framlagda förslaget ett undantag från rätten till svensk domstolsprövning när fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

Frågan i övrigt om en anpassning till RF av regelsystemet i internationella verkställighetslagen torde få tas upp i annat sammanhang.

Med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen vill jag framhålla att bestämmelserna i paragrafen inte gäller i fråga om beslut om frihetsberövande som fattas av någon av kriminalvårdens nämnder, eftersom ett sådant beslut får anses utgöra ett led i verkställandet av ett av domstol tidigare fattat beslut om frihetsberövande. Detta får anses gälla också om nämndens beslut skulle vara föranlett av sådan misskötsamhet från den berördes sida som innefattar brottslig handling.

10 §

Paragrafen innehåller förbud mot retroaktiva straffdomar.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 § tredje stycket RF. Departementsförslaget innebär inte någon annan avvikelse från gällande lydelse än en redaktionell jämkning föranledd av att bestämmelsen flyttas till 2 kap.

11 §

I denna paragraf förbjuds inrättandet av domstol för redan begången gärning eller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Vidare innehåller paragrafen en regel om offentlighet vid domstolsförhandling.

Förbudet i första stycket mot tillfälliga domstolar m. m. är helt likalydande med den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 1 § andra stycket andra meningen.

Föreskriften i andra stycket att förhandling vid domstol skall vara offentlig saknar f. n. motsvarighet i RF. Jag får i fråga om bakgrunden till förslaget i denna del hänvisa till vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.7).

12 §

Förevarande paragraf innehåller de grundläggande bestämmelserna om möjligheterna att begränsa de icke-absoluta fri- och rättigheterna. Motsvarande bestämmelser återfinns i utredningens förslag i 12 och 13 §§.

Utredningens förslag

I 12 § första meningen i utredningens förslag föreskrivs att yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten och föreningsfriheten (2 § 1–5 i utredningens förslag), rörelsefriheten (7 §), skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, intrång i förtrolig meddelelse (8 §) samt offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket) får begränsas genom lag i den utsträckning som 13–15, 17 och 18 §§ medger. I samma utsträckning får enligt paragrafens andra mening begränsning även ske genom annan föreskrift efter bemyndigande i lag i de fall som anges i 8 kap. 7 § andra stycket och 10 §.

Reglerna i 13 § första stycket ställer upp de allmänna begränsningsramar som har nämnts i det föregående (se särskilt avsnitt 14.1). Enligt första meningen får ingen av de fri- och rättigheter som avses i 12 § begränsas utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för tillgodoseende av det ändamål som har föranlett begränsningen. I andra meningen föreskrivs att sådan begränsning aldrig får sträcka sig så långt att den utgör hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

I 13 § andra stycket slutligen uppställs det tidigare nämnda (se bl. a. avsnitt

14.2) förbudet mot åsiktsdiskriminering. Detta innebär att ingen av de fri- och rättigheter som avses i 12 § får begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning.

Föredraganden

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.1) förklarat att jag ansluter mig till utredningens förslag bl. a. vad gäller gränsdragningen mellan absoluta och icke-absoluta rättigheter samt i fråga om regleringen av möjligheterna att begränsa de icke-absoluta rättigheterna. Som har påpekats av flera remissinstanser är visserligen de regler som återfinns i 13 § första stycket i utredningens förslag ganska obestämda. Utredningen har emellertid på ett övertygande sätt visat att det beträffande en betydande del av de icke-absoluta fri- och rättigheterna är ogörligt att ange begränsningsmöjligheterna på ett mera preciserat sätt. De grundsatser som avspeglas i de av utredningen föreslagna reglerna är vidare av så fundamental betydelse i en demokratisk rättsordning att det redan av denna anledning ligger ett betydande värde i att de kommer till uttryck i grundlagen.

Den här föreslagna paragrafen överensstämmer således i sakligt hänseende i allt väsentligt med vad utredningen har föreslagit. Den skiljer sig däremot i viss utsträckning från utredningens förslag i redaktionellt hänseende. Den mest påtagliga skillnaden ligger i att utredningens två paragrafer har arbetats samman till en, där den reglering som hos utredningen återfinns i 12 § utgör det första stycket och de föreskrifter som utredningen har tagit in i 13 § utgör det andra. Reglerna i första stycket har förkortats i förhållande till utredningens förslag genom att de begränsningsbara rättigheterna anges enbart med hjälp av paragrafhänvisningar. Med hänsyn till att dessa hänvisningar avser ett begränsat antal paragrafer kan regleringen knappast anses ha blivit mera svårtillgänglig genom denna åtgärd. Förkortningen torde tvärtom göra det lättare för läsaren att snabbt bilda sig en uppfattning om första styckets roll i regelsystemet.

Huvudregeln om krav på lagform för rättighetsbegränsningar har liksom i utredningens förslag utformats på sådant sätt att det blir nödvändigt att här göra ett uttryckligt undantag för sådana regler om tystnadsplikt som avses i 8 kap. 7 § och för de regeringsföreskrifter om att lagbestämmelser skall börja eller upphöra att tillämpas som anges i 8 kap. 10 §. Bestämmelserna i första stycket utgör självfallet inte något hinder mot att riksdagen i de fall som nu har nämnts med stöd av 8 kap. 11 § medger att regeringen överlämnar normgivningskompetens vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun.

Det har under remissbehandlingen påpekats att den inledande bestämmelsen i den av utredningen föreslagna 13 §, att en rättighet inte får begränsas utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för tillgodoseende av det ändamål som har föranlett begränsningen, inte på ett helt adekvat

sätt ger uttryck för utredningens avsikter med bestämmelsen så som dessa framgår av motivtexten. Enligt denna har nämligen föreskriften till uppgift att ange dels att lagstiftarens syfte med en viss begränsning måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, dels att begränsningen inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att den skall tillgodose sitt ändamål, dels att avvägningen mellan de motstående intressena inte får lända till större inskränkning i den berörda rättigheten än som är acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. I det här framlagda förslaget till avfattning av andra stycket har reglerna om begränsningsramar utformats så att de nu nämnda grundsatserna skall komma till tydligare uttryck. Det föreskrivs där inledningsvis att rättighetsbegränsning får ske endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Härfter sägs att begränsningen aldrig får 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 hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Som utredningen har påpekat är den nu nämnda regleringen ägnad att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften.

Andra stycket avslutas med förbudet mot åsiktsdiskriminering. Detta har utformats så att det klart framgår att skyddet avser åskådning av sådant slag som åsyftas i de i 2 § intagna bestämmelserna om de negativa yttrande- och föreningsfriheterna. I övrigt skiljer sig den föreslagna regeln till sin avfattning inte från vad utredningen har förordat.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att säga något om i vilka fall en föreskrift skall anses innebära en rättighetsbegränsning av det slag som åsyftas i denna och de två närmast följande paragraferna.

Det är först och främst uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av RF:s rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Den omständigheten att rättighetsskyddet gäller endast gentemot det allmänna får sålunda till följd att t. ex. förmögenhetsrättsliga regler som faktiskt kan försvåra en persons möjligheter att utöva någon av de grundlagen angivna fri- och rättigheterna inte skall anses innebära en rättighetsbegränsning i dennas mening. Här kan bl. a. nämnas regler som gör det möjligt för en ägare av en samlingslokal att hindra att denna används för sammankomster av det slag som avses i bestämmelsen om mötesfrihet. Som tidigare har nämnts får gränsdragningen kring det skyddade området vidare till följd bl. a. att skyddet för yttrandefriheten inte omfattar yttranden av det slag som avses t. ex. i straffstadgandena om bedrägeri och olaga hot. Genom en särskild bestämmelse i 13 § tredje stycket i det här framlagda förslaget undantas dessutom vissa detaljbetonade föreskrifter angående sättet att sprida eller motta yttranden från de bestämmelser som skall anses innebära rättighetsbegränsningar.

Det förhåller sig emellertid så att inte heller alla de föreskrifter angående förhållandet mellan den enskilde och det allmänna som i ett visst fall kan upplevas som en inskränkning i den enskildes möjligheter att utöva en viss rättighet så som denna har beskrivits i grundlagen skall anses innebära en rättighetsbegränsning. Allmänt kan sägas att en föreskrift innebär sådan begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen.

Som exempel på bestämmelser som direkt åsyftar att begränsa en viss rättighet kan nämnas föreskrifterna i lagen om allmänna sammankomster. Nära besläktade härmed är reglerna om de s. k. yttrandefrihetsbrotten, vilka kan sägas utgöra en del av gränsdragningen kring den för demokratin centrala delen av yttrandefriheten. Utsökningslagens regler om utmätning av lös egendom begränsar däremot inte uttryckligen någon rättighet, men det är uppenbart att i dessa regler måste tolkas in en begränsning bl. a. av skyddet mot intrång i bostad.

Föreskrifter om förhållandet mellan den enskilde och det allmänna som gäller för samhällsmedlemmarnas handlande eller underlåtenhet i allmänhet utan att ha särskild anknytning till det av RF skyddade rättighetsområdet skall däremot, även om de i viss utsträckning kan sägas beröra möjligheterna att faktiskt utöva en grundlagsfäst rättighet, normalt inte anses innebära någon begränsning av denna i RF:s mening. Sålunda skall givetvis straffbestämmelser om stöld eller hemfridsbrott inte betraktas som begränsningar av informationsfriheten trots att de ställer upp hinder mot vissa sätt att skaffa upplysningar. En annan sak är att en förbudsregel av nu angivet slag skall anses innebära en begränsning av rörelsefriheten om överträdelse av förbudet kan medföra frihetsstraff. Den omständigheten att hälsovårdsstadgans (1958:663) regler om sanitär olägenhet till äventyrs skulle kunna läggas till grund för ett ingripande mot ett för de kringboende störande möte i en bostadslägenhet kan, för att ta ett annat exempel, inte medföra att dessa regler anses innebära en begränsning av mötesfriheten. Det kan i detta sammanhang vidare erinras om att RF:s regler om föreningsfrihet inte innebär att vissa i allmänhet brottsliga handlingar skall bedömas anorlunda om de begås inom ramen för föreningsverksamhet.

13 §

I denna paragraf anges de begränsningsramar som gäller särskilt för yttrande- och informationsfriheterna. Den motsvaras i utredningens förslag av 14 §.

Angående de allmänna överväganden som ligger till grund för förslaget i denna del kan hänvisas till avsnitten 14.1 och 14.3 i den allmänna motiveringen.

Den här föreslagna regleringen skiljer sig till sin innebörd knappast från

motsvarande bestämmelser i utredningens förslag. Som har påpekats i avsnitt 14.3 har emellertid vissa ändringar gjorts i den i första stycket intagna uppräknningen av tillåtna begränsningsändamål i syfte att få till stånd en samordning mellan denna och den bestämmelse om sekretessgrunder som jag nyligen har föreslagit skall tas in i 2 kap. 2 § TF (prop. 1975/76:160). Första stycket har vidare redigerats om på sådant sätt att det klarare framgår att det där uppställda skyddet väsentligen ligger i kravet att begränsning av yttrande- och informationsfriheterna får göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Uppräknningen av tillåtna begränsningsändamål framträder med denna systematik som en förtydligande utläggning av huvudregelns innebörd.

Med *rikets säkerhet* förstås här liksom i utredningens förslag både rikets inre och dess yttre säkerhet. Ifrågavarande inskränkingsändamål tar i första hand sikte på sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken.

Genom ändamålet *myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn* ges stöd för vissa bestämmelser om tystnadsplikt för funktionärer knutna till inspekterande myndigheter. Också ändamålet *intresset att förebygga eller beivra brott* tjänar i första hand till att ge underlag för tystnadspliktsbestämmelser.

Som utredningen framhåller avgränsas omfattningen av inskränkingsändamålet *allmän ordning och säkerhet* i viss mån genom att uttrycket *allmän ordning* redan förekommer på skilda håll i lagstiftningen (jfr KU 1974:21 s. 23).

Genom bestämningen *det allmännas ekonomiska intresse* avses i första hand att ge stöd för vissa tystnadspliktsregler. Detsamma gäller beträffande ändamålet *skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden*. Sistnämnda begränsningsändamål ger bl. a. stöd för reglerna i lagen (1975:87) om förbud för redare att i visst fall lämna ut handling som angår den svenska sjöfartsnäringen. Hit hör vidare de regler i datalagen (1973:289) och kreditupplysningslagen (1973:1173) som tjänar till att skydda den enskildes integritet.

Innebörden av ändamålet *intresset att reglera eller begränsa kommersiell reklam* har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.3).

Som exempel på yttrandefrihetsbegränsningar som inte kan hänföras till någon av de nu angivna grunderna men som ändå måste anses vara föranledda av särskilt viktiga skäl kan nämnas radiolagens (1966:755) regler om ensamrätt till rundradioverksamhet. Hit hör också regler om upphovsrätten och denna närstående rättigheter.

Bestämmelserna i andra stycket skiljer sig inte från vad utredningen föreslagit.

Bakgrunden till den bestämmelse som föreslås i tredje stycket framgår av specialmotiveringen till 2 kap. 1 § 1. Som exempel på föreskrifter som omfattas av bestämmelsen kan nämnas föreskrifter rörande skyltar

i 54 § byggnadslagen (1959:612), 17 och 22 §§ naturvårdslagen (1964:822) och 46 § väglagen (1971:948). Hit hör vidare i lokala ordningsstadgor intagna föreskrifter med krav på tillstånd för affischering på eller vid allmän plats och för användning av högtalarbilar (se 12-14 §§ normalförslaget till lokal ordningsstadga).

Här kan också nämnas 2 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) samt reglerna om innehav av radiomottagare i 8, 9 och 11 §§ kungörelsen (1967:447) om mottagare för radiosändning eller trådsändning. Av den föreslagna bestämmelsen framgår bl. a. att hänsyn till yttrandets innehåll inte får tas vid tillståndsgivning.

14 §

Denna paragraf innehåller bestämmelserna om de särskilda begränsningsramar som gäller i fråga om mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna. Den överensstämmer i sak helt med 15 § i utredningens förslag.

Första stycket

Som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.3) bör samma begränsningsregler gälla för mötes- och demonstrationsfriheterna.

Inskränkningssändamålet *rikets säkerhet* åsyftar främst 22 kap. 7 § brottbalken (olovlig sammankomst) och del av 2 § lagen om allmänna sammankomster.

Med inskränkningssändamålen *ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen* och *trafiken* åsyftas regleringen i lagen om allmänna sammankomster över huvud taget. Som utredningen påpekar måste bestämmelsen i 3 § nämnda lag, att tillstånd till sammankomst får vägras bara om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning tolkas så att dess tillämpning kommer att hålla sig inom ramen för grundlagens inskränkningssändamål. Detsamma gäller för reglerna om förhandsanmälan i 4 § lagen om allmänna sammankomster.

Det inskränkningssändamål som avser *motverkande av farsot* ger i första hand stöd för del av 2 § lagen om allmänna sammankomster. Den föreslagna regeln avser epidemiska sjukdomar av allvarlig karaktär.

Andra stycket

Angående innebörden av bestämmelsen i andra stycket hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 14.3).

15 §

Denna paragraf innehåller förbudet mot diskriminering på grund av ras och liknande omständigheter. Den överensstämmer helt med 17 § i utredningens förslag.

I ett par remissyttranden har förordats att ordet "ras" utgår ur grundlagstexten. Självfallet avses härmed inte någon ändring i sak. Den angivna ståndpunkten motiveras i stället dels med att den vetenskapliga betydelsen av ordet ras är osäker, dels med att användningen av ordet lätt kan ge den uppfattningen att yttre olikhet mellan människor eller folkgrupper tillmäts en mera djupgående betydelse. Häremot kan emellertid invändas att ordet ras förekommer både i gällande svensk rätt (16 kap. 9 § brottsbalken; jfr prop. 1970:87 s. 37) och i olika internationella dokument, bl. a. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, europakonventionen, FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Det är vidare obestridligt att systematisk diskriminering av människor på grund av omständigheter av det slag som vanligen betecknas med uttrycket ras är en realitet på många håll i världen. Vad gäller den andra av de ovan nämnda grunderna för kritiken mot användningen av ordet ras kan vidare framhållas att syftet med den här föreslagna bestämmelsen just är att på tydligaste möjliga sätt framhålla att de skillnader mellan människor som brukar anges med hjälp av detta ord är betydelselösa.

Det i paragrafen intagna diskrimineringsförbudet vänder sig till de normgivande organen och avser föreskrifter inom alla ämnesområden, således också t. ex. civilrättslig lagstiftning. Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.2) är förbudet begränsat till att avse missgynnande normgivning. Detta innebär att förbudet bara träffar de fall av särbehandling som innebär att en minoritet av i stadgandet avsett slag bereds sämre villkor än som gäller för befolkningen i övrigt. Sådan otillåten särbehandling skulle kunna tänkas ske antingen genom regler, som direkt tar sikte på minoriteten i fråga och medför att dennas situation i något hänseende blir sämre än majoritetens, eller genom föreskrifter, som, med uteslutande av en viss etnisk minoritet, ger förmåner åt befolkningens flertal.

16 §

Det här intagna förbudet mot könsdiskriminerande normgivning har närmare behandlats i avsnitt 14.2 i den allmänna motiveringen. Paragrafen motsvarar 18 § i utredningens förslag.

Av utformningen av det föreslagna undantag från huvudregeln, som avser föreskrifter vilka utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, följer att normgivarens uttalade syfte i alla normala fall blir avgörande för undantagsregelns tillämplighet. Sedan riksdagen

väl har antagit en lag som anges utgöra led i strävanden av nämnt slag saknar det därför betydelse att det vid lagens tillkomst kan ha ifrågasatts om den verkligen är ägnad att främja sådana strävanden.

Med mot värnplikt svarande tjänsteplikt avses bl. a. vapenfri tjänst.

Med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen bör påpekas att särbehandlande föreskrifter som meddelas med stöd av någon av de i paragrafen intagna undantagsreglerna inte skall betraktas som rättighetsbegränsningar och att de därför följer de allmänna bestämmelser om normgivningskompetensens fördelning som återfinns i 8 kap. Detta innebär bl. a. att befogenhet att meddela sådana föreskrifter i vissa fall kan tillkomma regeringen till följd av ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § eller direkt på grund av 8 kap. 13 §.

17 §

I denna paragraf behandlas den fackliga konflikträtten. Paragrafen överensstämmer helt med nuvarande 2 kap. 5 § RF.

18 §

I denna paragraf återfinns bestämmelserna om rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande. Den motsvaras i utredningens förslag av 10 §.

Vad gäller innebörden av de föreslagna bestämmelserna kan i första hand hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 14.6). Som har påpekats under rubriken till förevarande kapitel gäller det här uppställda skyddet också till förmån för svensk juridisk person. Av 20 § följer att även utlännings rätt omfattas av reglerna. I enlighet med det nyss sagda skall vid tillämpningen av denna paragraf med utlännings avses också utländsk juridisk person.

19 §

I denna paragraf återfinns bestämmelsen om skydd för upphovsrätten. Den motsvarar 20 § i utredningens förslag.

Jag får i fråga om regelns innebörd i första hand hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.8). Bestämmelsen har förtydligats i förhållande till utredningens förslag genom att den skyddade personkretsen här anges bestå av författare, konstnärer och fotografer. Som framgår av den allmänna motiveringen innebär detta inte någon ändring i sak. Med konstnärer förstås i detta sammanhang dels skapande konstnärer som målare, skulptörer och kompositörer, dels utövande konstnärer som musiker, sångare och skådespelare.

Det bör påpekas att ordet verk här har en vidare innebörd än i den upphovsrättsliga lagstiftningen så till vida att det inbegriper även utövande konstnärers prestationer samt fotografiska bilder.

Med anledning av ett uttalande under remissbehandlingen angående den föreslagna regelns räckvidd såvitt avser regeringens normgivningskompetens på det offentlighetsrättsliga området vill jag framhålla att den får anses utgöra hinder mot att regeringen vare sig med stöd av den s. k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 eller med stöd av ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § beslutar offentlighetsrättsliga föreskrifter som bidrar till att utforma upphovsrättens innehåll. Grundlagsregeln innebär däremot givetvis inte någon begränsning av regeringens möjligheter att besluta verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 1.

Som utredningen påpekar gäller den i 18 § intagna bestämmelsen om rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande också i fråga om förfogande över upphovsrätt.

Enligt mitt förslag till 20 § skall utlänningar här i riket vara likställda med svenska medborgare bl. a. i fråga om skyddet för upphovsrätten om annat inte särskilt föreskrivs i lag. Ett krav på lagform för särskilda regler om utlänningars upphovsrätt följer dessutom av i första hand 8 kap. 2 §. Den övergångsbestämmelse till nya RF som återfinns i p. 6 första stycket och den övergångsbestämmelse till de nu föreslagna ändringarna i RF som har tagits in i p. 5 innebär emellertid att de föreskrifter i ämnet som f. n. återfinns i regeringsförfattningar gäller tills vidare.

20 §

Förevarande paragraf innehåller en uppräknings över utlänningars fri- och rättigheter här i landet. De fri- och rättigheter, i fråga om vilka utlänning är helt likställd med svensk medborgare, upptas i första stycket. Enligt andra stycket är utlänning likställd med svensk medborgare även i fråga om där uppräknade fri- och rättigheter, om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag. Departementsförslaget ansluter sig i sak till vad utredningen har föreslagit.

Enligt nuvarande ordning får riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 RF bemyndiga regeringen att utan hinder av det i 8 kap. 3 § uppställda lagkravet meddela föreskrifter om utlännings vistelse i riket. Sådana föreskrifter kan innebära begränsning t. ex. av utlännings yttrandefrihet eller av hans rörelsefrihet. Det nu framlagda förslaget innebär bl. a. att det inte längre blir möjligt för riksdagen att med stöd av den nu nämnda delegeringsgrunden bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter, som begränsar de fri- och rättigheter som genom uppräknings i andra stycket tillförsäkras utlänning.

Med anledning av att det under remissbehandlingen har ifrågasatts, om internering av utlänningar vid krig och krigsfara är förenligt med förbudet

att missgynna utlännning på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung vill jag framhålla att detta förbud inte avser särbehandling på grund av att någon har visst medborgarskap. En främmande stats medborgare som vistas här i landet kan alltså interneras med stöd av sådana bestämmelser som avses i 70 § utlänningslagen utan hinder av RF:s rasdiskrimineringsförbud.

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

De ändringar som föreslås i detta kapitel är huvudsakligen av redaktionell natur och föranleds av att vissa delar av den där intagna regleringen nu förs över till 2 kap. Därjämte föreslås – utan samband med fri- och rättighetsregleringen – dels att ett par nya delegeringsgrunder tas in i 7 § första stycket, dels att en mindre ändring görs i 11 §.

1, 3, 7 och 10 §§

1 § innehåller f. n. dels förbud mot meddelande av föreskrifter som tillåter dödsstraff, landsförvisning av svensk medborgare, berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall eller retroaktiva straff, dels bestämmelsen om rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande. Som framgår av det föregående innebär det nu framlagda förslaget att samtliga dessa bestämmelser flyttas över till 2 kap. Enligt utredningen bör 8 kap. i stället inledas med en föreskrift som slår fast formerna för de centrala statsorganens normgivning genom att ange att lag stiftas av riksdagen och att regeringen meddelar föreskrift genom förordning.

Vägande invändningar kan emellertid riktas mot den av utredningen föreslagna lydelsen av 1 §. Bestämmelsens första led utgör sålunda en ren dubbling av föreskriften i 1 kap. 3 § andra stycket att riksdagen stiftar lag, och dess andra led är missvisande så till vida att sådana av regeringen meddelade föreskrifter om avgifter som avses i 9 § andra stycket inte kräver förordningsform. Å andra sidan fastslås uttryckligen i var och en av de övriga bestämmelser i 8 kap. som avser regeringens normgivning att denna skall ske genom förordning. Det kan i sammanhanget vidare erinras om att regleringen i 9 kap. förutsätter att regeringen i stor omfattning meddelar föreskrifter i annan form än förordningens, t. ex. genom regleringsbrev eller ämbetsskrivelser.

Med hänsyn till att det förslag till rättighetsskydd som nu läggs fram innebär att vissa delar av den reglering som f. n. finns intagen i 8 kap. – nämligen de i 1 § intagna normgivningsförbuden samt det i 3 § och 7 § tredje stycket fastslagna kravet på lagform för rättighetsbegränsningar – flyttas över till 2 kap. är det i stället lämpligt att 8 kap. inleds med en bestämmelse som anger att vissa delar av RF:s normgivningsreglering återfinns i 2 kap. Av denna anledning föreslås här att det i 1 § skall sägas att det

av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll inte får meddelas eller får meddelas endast genom lag.

Den nu förordade ändringen av 1 § i förhållande till vad utredningen har föreslagit får vissa konsekvenser för utformningen av 3, 7 och 10 §§.

I 3 § andra stycket anges f. n. som exempel på sådana föreskrifter som enligt första stycket samma paragraf kräver lagform föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare. I utredningens förslag till ändrad lydelse av andra stycket talas i stället om föreskrifter som begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.

7 § tredje stycket innehåller f. n. en bestämmelse av innebörd att ett sådant bemyndigande för regeringen att besluta föreskrifter inom 3 §:s tillämpningsområde som avses i paragrafen inte medför rätt att meddela föreskrifter som i annat hänseende än som avses i andra stycket – föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer – begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare. Utredningen har ersatt denna bestämmelse med en hänvisningsregel som säger att det av 2 kap. framgår att bemyndigande som avses i paragrafen inte medför rätt att meddela föreskrifter som i annat hänseende än som nyss har sagts begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.

I 10 § första meningen föreskrivs f. n. att regeringen efter bemyndigande i lag i ämne som avses i 7 § första stycket eller i 9 § – tull på införsel av vara samt betungande offentligrättsliga avgifter – kan genom förordning bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. Enligt andra meningen gäller detta även om föreskriften begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare. Utredningens förslag i denna del innebär att hänvisningen i andra meningen skall avse 2 kap. i dess helhet.

Om man på det sätt som har förordats i det föregående låter 8 kap. inledas med en bestämmelse som en gång för alla slår fast att vissa delar av RF:s normgivningsreglering återfinns i 2 kap., erfordras uppenbarligen inte några ytterligare hänvisningar till sistnämnda kapitel i 3, 7 och 10 §§. Bestämmelserna i 3 § kommer visserligen också i fortsättningen att omfatta föreskrifter som begränsar fri- och rättigheterna – detta framgår bl. a. av att regeln om möjligheterna att bemyndiga regeringen att meddela tystnadspliktsföreskrifter alltså framställs som ett undantag från 3 § – men de innebär i detta hänseende endast en dubblering av den grundläggande bestämmelse i ämnet som återfinns i 2 kap. 12 § första stycket. En regel som medger att regeringen bemyndigas att meddela rättighetsbegränsande föreskrifter skall således i fortsättningen ses som ett undantag inte bara från 8 kap. 3 § utan också – och framför allt – från nyssnämnda lagrum i 2 kap. I enlighet härmed har i detta tagits in bestämmelser som från lagkravet

undantar dels föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer, dels föreskrifter om att rättighetsbegränsande lagregler skall börja eller upphöra att tillämpas.

Det kan vara lämpligt att i samband med den här förordade ändringen av 7 § tredje stycket förenkla paragrafen i redaktionellt hänseende genom att föra upp bestämmelsen om bemyndigande för regeringen att besluta tystnadspliktsföreskrifter från andra stycket till en avslutande punkt i första styckets uppräkningslista av delegeringsbara ämnen. Genom en sådan omredigering vinner man bl. a. att grundlagen tydligare än hittills anger att ett bemyndigande enligt någon av de övriga punkterna i första stycket inte medför kompetens att meddela föreskrifter om tystnadsplikt (jfr prop. 1975:8 s. 45).

Som har nämnts under rubriken till förevarande kapitel föreslås i detta sammanhang också ett par ändringar i 7 § som saknar samband med fri- och rättighetsregleringen. I de i paragrafens första stycke intagna föreskrifterna om vilka ämnen som kan bli föremål för delegering återfinns f. n. inte någon bestämmelse som ger riksdagen möjlighet att delegera kompetens att meddela föreskrifter som rör markanvändning och byggande. I byggnadsstadgan (1959:612) finns vid sidan av för den enskilde mycket betydelsefulla regler angående planläggning, dispens och byggnadslov även en rad föreskrifter om byggande av mera detaljbetonat slag. Dessa kompletteras av föreskrifter som meddelas av statens planverk och fastställs av regeringen och som finns intagna i Svensk byggnorm 1975 (SBN 1975). Före 1974 års grundlagsreform meddelades visserligen bestämmelserna i byggnadsstadgan i allmänhet efter riksdagens hörande vilket hade sin grund i att stadgan innehåller sådana mera ingripande föreskrifter som jag nyss har nämnt. För den mera detaljbetonade regleringen av byggandet torde däremot något behov av riksdagens medverkan i allmänhet inte föreligga. Det har heller inte förekommit att föreskrifterna i SBN har underställts riksdagen.

Det kan i fråga om byggandet uppkomma behov av en så skyndsamt och detaljbetonad normgivning att ett undantagslöst krav på lagform framstår som mindre ändamålsenligt. Visserligen kan behovet av delegation i viss utsträckning beaktas inom ramen för en del av de i 7 § första stycket uppräknade ämnena. Sålunda kan säkerhets- och hygienföreskrifter anses röra skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, medan vissa andra föreskrifter angående byggandet kan falla inom ramen för naturvård eller miljövård. Som exempel på föreskrifter, som enligt gällande regler däremot inte kan delegeras, kan nämnas sådana som rör hushållningen med energi eller som tar sikte på trevnad eller bekvämlighet i byggnader eller ett vårdat utseende hos bebyggelse. Det är också tveksamt om sådana föreskrifter som avser att tillgodose kulturvårdssynpunkter faller inom det delegeringsbara området.

Inom bostadsdepartementet pågår f. n. arbete med en ny byggnadslagstiftning. Detta arbete avses utmynna i ett förslag till lag om markanvänd-

ning och byggande. Avsikten är vidare att i möjligaste mån ta in byggnadsstadgans mera detaljbetonade regler om byggande samt föreskrifterna i SBN 1975 i en eller flera regeringsförfattningar. Det föreligger mot bakgrund härav ett stort praktiskt behov av att öppna en möjlighet till delegering av kompetens att meddela sådana föreskrifter till regeringen. Vad som bör vara delegeringsbart är dels föreskrifter om de egenskaper som skall krävas hos byggnader och andra sådana anläggningar, dels föreskrifter om utformningen av byggnadernas och anläggningarnas omgivning, bebyggelsemiljön.

Under återopande av det anförda föreslår jag efter samråd med chefen för bostadsdepartementet att första stycket 3 kompletteras med "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö".

Inte heller djurskydd nämns bland de ämnen som enligt första stycket kan bli föremål för delegering. Djurskyddssynpunkter kan visserligen beaktas inom ramen för en del av de uppräknade ämnena, bl. a. när fråga är om jakt, fiske samt natur- och miljövård. Det är också möjligt att anlägga djurskyddssynpunkter när det gäller exempelvis föreskrifter om in- och utförsel samt näringsverksamhet. Begreppet djurskydd är emellertid så vittomfattande att viktiga sidor därav inte kan hänföras till något av de ämnen som uppräknas i 8 kap. 7 § RF.

Också på djurskyddets område kan behov framträda av en så skyndsamt eller detaljbetonad normgivning att ett krav på lagform inte framstår som ändamålsenligt. Det finns f. n. ett flertal regeringsförfattningar som har meddelats med stöd av lagen (1944:219) om djurskydd. Någon anledning att på djurskyddsområdet begränsa regeringens hittillsvarande normgivningskompetens synes inte föreligga. Att bygga enbart på den kompetens som t. v. tillkommer regeringen med stöd av övergångsbestämmelserna till RF är inte tillfredsställande.

Under återopande av det anförda föreslår jag att uppräknningen i första stycket kompletteras med ämnet djurskydd. Detta ämne bör föras in i uppräknningens fjärde punkt.

11 §

Enligt RF tillkommer normgivningsmakten på vissa områden primärt riksdagen men kan genom bemyndigande av riksdagen i större eller mindre utsträckning överföras till regeringen. Föreskrifter om rätt för regeringen att efter bemyndigande av riksdagen meddela bestämmelser i ämnen, som primärt ingår i riksdagens normgivningsområde, finns i 8 kap. 7-10 §§ och 13 kap. 6 § RF.

När riksdagen med stöd av någon av bestämmelserna i 8 kap. 7-10 §§ RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter som primärt tillhör riksdagens lagområde, är avsikten att tillföra regeringen sådan normgivningskompetens som den har behov av under normala förhållanden. Den i 13 kap. 6 § RF öppnade möjligheten för riksdagen att, utöver vad som följer

av 8 kap. RF, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som i normala fall kräver lagform avser att tillgodose det extraordinära behov av utvidgad normgivningskompetens för regeringen som kan finnas vid krig eller krigsfara eller vissa liknande förhållanden.

I 8 kap. 11 § föreskrivs att riksdagen, om den enligt RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, därvid kan medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu har sagts kan riksdagen också uppdra åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser. Den möjlighet till s. k. subdelegation till förvaltningsmyndighet eller kommun av normgivningsbefogenhet som här öppnas finns enligt lagrummets ordalydelse i samtliga fall där riksdagen enligt RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, således även i de extraordinära fall som avses i 13 kap. 6 § RF.

Avsikten är emellertid att riksdagen, när den med stöd av 13 kap. 6 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ämnen i vilka den annars inte kan avstå sin normgivningsbefogenhet, inte skall kunna tillåta regeringen att överlåta vidare annan befogenhet att meddela bestämmelser än kompetens att besluta att lag i visst ämne skall börja tillämpas. Detta framgår av 13 kap. 7 § RF. Där föreskrivs nämligen att om landet är i krig eller omedelbar krigsfara, regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande kan besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Därefter tillfogas att sådant bemyndigande bl. a. inte får omfatta befogenhet enligt 13 kap. 6 §, såvida inte fråga är bara om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Av det anförda framgår att det föreligger en viss motsättning mellan 8 kap. 11 § och 13 kap. 7 § RF. Denna bör undanröjas. Det bör därvid knappast komma i fråga att i större utsträckning än som anges i 13 kap. 7 § RF tillåta subdelegation till annan myndighet av de extraordinära normgivningsbefogenheter som regeringen kan erhålla genom bemyndigande enligt 13 kap. 6 § RF. På grund härav bör 8 kap. 11 § RF ändras så att subdelegationsreglerna där inte är tillämpliga när riksdagen enligt 13 kap. 6 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne utan endast när riksdagen lämnar bemyndigade enligt någon av bestämmelserna i 8 kap. 7–10 §§ RF.

Jag föreslår således att i 8 kap. 11 § första meningen RF orden "denna regeringsform" byts ut mot "detta kapitel".

10 kap. Förhållandet till andra stater

5 §

I paragrafens första stycke regleras möjligheterna att till internationellt organ överlåta sådan beslutanderätt, som enligt RF tillkommer något där angivet organ. Som jag närmare har utvecklat i den allmänna motiveringen

(avsnitt 14.10) har bestämmelserna i ämnet i enlighet med ett av utredningen framfört förslag kompletterats med ett förbud mot att till mellanfolklig organisation överlåta normgivningsmakt, som avser begränsning av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap.

11 kap. Rättskipning och förvaltning

De ändringar som föreslås i detta kapitel är i huvudsak av redaktionell natur. Utan samband med fri- och rättighetsregleringen föreslås därjämte en ändring i 6 §.

1 och 3 §§

Som framgår av det föregående innebär departementsförslaget att det förbud mot tillfälliga domstolar som f. n. finns i 11 kap. 1 § andra stycket andra meningen flyttas över till 2 kap. Detsamma gäller regeln om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande i nuvarande 11 kap. 3 § andra stycket. Att det samtidigt härmed har gjorts en viss saklig ändring i denna regel framgår av specialmotiveringen till 2 kap 9 §. På utredningens förslag har i 1 och 3 §§ i de materiella reglernas ställe förts in hänvisningar till resp. paragraf i 2 kap.

6 §

Gällande rätt

I 1 kap. 7 § RF omtalas att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Vissa närmare bestämmelser om den offentliga förvaltningens organisation finns i 11 kap. 6 § RF. Där ges i första stycket en antydning om hur den statliga myndighetsorganisationen för offentlig förvaltning är uppbyggd. I andra stycket slås fast att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun. I tredje stycket anges att förvaltningsuppgift kan överlämnas åt bolag, förening, samfällighet eller stiftelse och att sådant överlämnande skall ske genom lag för den händelse förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Med myndighetsutövning åsyftas härvid utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Den närmare innebörden av begreppet myndighetsutövning framgår av propositionen 1971:30 (del 2 s. 330 ff).

Enskild individ nämns inte i 11 kap. 6 § RF som utövare av offentlig förvaltningsuppgift. Orsaken härtill torde vara att när en eller flera individer utövar en sådan uppgift vederbörande regelmässigt förlänats ställningen av myndighet eller av organ för myndighet.

Föredraganden

Behov har framträtt av att kunna anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt en eller flera enskilda individer utan att dessa för den skull behöver inlemmas i den offentliga myndighetsorganisationen. Det kan nämligen ibland vara rationellt att privatpersoner utövar en offentlig förvaltningsuppgift under bibehållande av denna sin ställning. Frågan har aktualiserats bl. a. under år 1975 i samband med beslutet om reformering av högskoleutbildningen. I det sammanhanget uppkom också frågan huruvida uppgiften att utse ledamöter i ett statligt organ har karaktären av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

I propositionen 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen m. m. anförde chefen för utbildningsdepartementet att det från vissa håll hävdats att utseende av ledamöter i statliga organ är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Detta skulle innebära att RF lägger hinder i vägen för att i organ inom högskoleväsendet vissa ledamöter utses av enskilda personer, t. ex. valkorporationer av studerande, och kräver lag för att ledamöter i sådant organ skall kunna utses av förening av studerande eller anställda. Chefen för utbildningsdepartementet ansåg emellertid att något otvetydigt stöd för den anförda uppfattningen inte finns och att syftet med regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift knappast kan vara att förhindra att ledamöter i statliga organ utses på nyss angivet sätt. Han förklarade att ett förtydligande av regeringsformen på denna punkt möjligen behövdes och att frågan övervägdes inom justitiedepartementet.

I propositionen 1975:19 framlades förslag till lag om rätt för sammanlutningar av studerande eller anställda att utse ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning. I avbidan på resultatet av övervägandena inom justitiedepartementet innehöll propositionen inget förslag till lag om utseende av företrädare för de studerande eller de anställda genom val. I stället borde – framhöll chefen för utbildningsdepartementet – gällande bestämmelser om val övergångsvis alltjämt tillämpas i oförändrat skick. Propositionen antogs av riksdagen (Ubu 1975:8, rskr 1975:71) och den föreslagna lagen (1975:168) utfärdades den 3 april 1975.

Uppgiften att utse ledamöter i statliga förvaltningsorgan har sedan gammalt handhåfts av statlig eller kommunal myndighet eller av statlig eller kommunal beslutande församling. Först under senare tid har det blivit aktuellt att till en del överlåta utseendet av ledamöter i statliga förvaltningsorgan till enskilda juridiska personer eller till enskilda individer som därvid skall bibehålla sin ställning av privatpersoner. Staten har ansvaret för att de förvaltningsuppgifter som ankommer på statliga organ blir utförda på ett sätt som stämmer överens med gällande lagar och andra författningar och också i övrigt tillgodoser de allmänna medborgarintressena. På grund härav är det en statlig uppgift att sörja för att de statliga förvaltningsorganen

får en sådan sammansättning att organen har goda förutsättningar att fylla sina uppgifter på angivet sätt. Det sagda leder fram till att utseende av ledamöter i statliga förvaltningsorgan otvivelaktigt måste betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift.

Vad därefter angår frågan huruvida denna förvaltningsuppgift innefattar myndighetsutövning torde det vara lämpligt att först betrakta tillsättandet av statliga tjänster. Sådana tjänstetillsättningar har karaktären av offentligrättsliga förvaltningsakter, genom vilka befattningshavarna förlänas rättigheter och samtidigt åläggs skyldigheter. De strävanden som under senare år gjorts för att närma det statliga anställningsförhållandet till förhållandena på den privata arbetsmarknaden kan inte anses ha betagit tillsättningarna av statliga tjänster deras nyss nämnda karaktär. Den offentligrättsliga karaktären av de statliga tjänstetillsättningarna kommer främst till uttryck genom att bestämmelser i ämnet meddelas i RF. Sålunda föreskrivs bl. a. i 11 kap. 9 § RF att flertalet statliga tjänster skall tillsättas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer och att vid tillsättning av alla statliga tjänster avseende skall fästas endast vid sakliga grunder. Av det anförda följer att en statlig tjänstetillsättning innefattar myndighetsutövning i den bemärkelse detta begrepp har i 11 kap. 6 § RF.

I fråga om sådana tillsättningar av ledamöter i statliga förvaltningsorgan som inte samtidigt utgör tjänstetillsättningar finns ingen motsvarighet till de nyssnämnda allmänna bestämmelserna i RF. Härav följer främst att utseende av ledamöter i statliga förvaltningsorgan som lyder under regeringen inte är förbehållet regeringen och myndighet som regeringen bestämmer utan kan överlämnas till annan inom den ram som dras upp i 11 kap. 6 § RF. Det angivna förhållandet innebär emellertid inte att dessa tillsättningar har en helt annan karaktär än tjänstetillsättningarna. Såsom förut har framhållits har staten ansvaret för att de statliga förvaltningsorganen får en sådan sammansättning att organen har förutsättningar att tillvarata medborgarnas intressen. I det avseendet är det en fullständig parallell mellan tillsättningarna av ledamöter i statliga förvaltningsorgan och tillsättningarna av statliga tjänster. I minst lika hög grad som beträffande tjänstetillsättningar gäller att utseende av ledamöter i statliga förvaltningsorgan inte har karaktären av privaträttsliga avtal utan utgör offentligrättsliga förvaltningsakter, genom vilka de utsedda förlänas rättigheter och åläggs skyldigheter. På grund härav måste utseendet av ledamöter i statliga förvaltningsorgan anses utgöra en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i förut angiven bemärkelse.

Enligt 11 kap. 6 § RF kan – när inte annan grundlagsbestämmelse medför hinder däremot – förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse under förutsättning att detta sker genom lag. Kravet på lagform innefattar en särskild garanti för att medborgarnas intressen inte blir åsidosatta. Något behov av att avstå från denna garanti när fråga uppkommer om att låta en förening av ar-

betstagarare eller av studerande utse en eller flera ledamöter i ett statligt förvaltningsorgan synes inte föreligga. Både i dessa fall och i andra fall när det är fråga om att till bolag, förening eller annan juridisk person överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning torde det emellertid vara ändamålsenligt att själva överlämnandet inte behöver ske genom lag. Det bör vara tillräckligt att ett medgivande till överlämnandet finns i lag. Så har också grundlagsbestämmelsen tolkats i praktiken. I detta sammanhang kan anledning finnas att jämka bestämmelsens ordalydelse därhän att i ifrågavarande fall överlämnandet av förvaltningsuppgift skall ske med stöd av lag.

Om man vill överlämna åt en enskild individ eller åt ett kollektiv av individer, som inte bildar en juridisk person, att utse ledamöter i ett statligt förvaltningsorgan är, som förut nämnts, detta f. n. förenligt med RF bara under förutsättning att man förlämnar individen eller individerna ställningen av myndighet eller myndighetsorgan. Med en sådan konstruktion är det nämligen inte en eller flera enskilda individer som har erhållit förvaltningsuppgiften utan denna tillkommer myndighet.

Det är däremot f. n. inte möjligt att låta en eller flera fysiska personer överta en offentlig förvaltningsuppgift under bibehållande av ställningen som privatpersoner. Detta gäller både i fråga om myndighetsutövning och i fråga om annan offentlig verksamhet. Nu angivna förhållande får anses vara en brist. Lika väl som det kan vara ändamålsenligt att en offentlig förvaltningsuppgift kan anförtros en juridisk person kan det vara önskvärt att en förvaltningsuppgift kan överlämnas till en eller flera fysiska personer utan att dessa för den skull behöver inlemmas i myndighetsorganisationen. Exempel härpå utgör fall när man vill på enkelt sätt kunna överlåta åt studerande och anställda att genom val utse ledamöter i vissa högskoleorgan. Det kan också tänkas fall i vilka det är önskvärt att en offentlig serviceuppgift kan anförtros inte bara aktiebolag utan också näringsidkare som driver rörelse utan att utnyttja bolagsformen. För att detta skall bli möjligt bör i 11 kap. 6 § tredje stycket RF vid uppräknningen av dem, till vilka förvaltningsuppgift kan överlämnas, enskild individ nämnas vid sidan av bolag, förening, samsällighet och stiftelse. När det är fråga om att till en eller flera fysiska personer överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning bör överföringen av uppgiften förutsätta medgivande i lag. Den särskilda garanti för att de allmänna medborgarintressena inte åsidosätts som ligger i kravet på lag är inte mindre angelägen när överlämnandet av en förvaltningsuppgift sker till en eller flera fysiska personer än när överlåtelsen äger rum till en juridisk person. Något behov av att uppställa en särskild undantagsregel för utseende av ledamöter i statligt förvaltningsorgan torde inte föreligga.

Sammanfattningsvis föreslår jag således att 11 kap. 6 § tredje stycket RF ändras så att förvaltningsuppgift kan överlämnas inte bara till där nu angivna juridiska personer utan också till enskild individ och att i samtliga berörda fall överlämnandet skall ske med stöd av lag för den händelse förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning.

Övergångsbestämmelserna

P u n k t 1. Som utredningen har framhållit bör ändringarna i RF lämp-
ligen träda i kraft vid årsskiftet närmast efter det att riksdagen slutligt har
antagit dem. Om det första beslutet fattas i vår, vilket jag utgår ifrån, kan
riksdagen alltså genom att i höst – efter valet – fatta det andra beslutet
få de nya bestämmelserna att träda i kraft den 1 januari 1977. Jag ser inte
något hinder mot att bestämmelserna blir gällande redan från den tidpunk-
ten. Den följdagstiftning som den nya fri- och rättighetsregleringen kräver,
främst ändringar i allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sam-
mankomster samt religionsfrihetslagen, är nämligen inte mer omfattande
än att den bör kunna beslutas under hösten 1976. Jag vill tillägga att de
förslag till ändringar i TF, som jag nyligen har lagt fram (prop. 1975/76:160
och 204) och som avses träda i kraft den 1 januari 1978, visserligen rör
besläktade frågor men att de inte har ett så omedelbart samband med de
här föreslagna ändringarna i RF att resp. ändringar måste träda i kraft sam-
tidigt.

I p u n k t 2 har intagits bestämmelser av innebörd att äldre föreskrift
som innebär särbehandling på grund av kön behåller sin giltighet tills vidare
utan hinder av könsdiskrimineringsförbudet i 2 kap. 16 § och att sådan
föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling. Som
framgår av avsnitt 14.2 behövs en sådan övergångsbestämmelse, eftersom
gällande rätt innehåller ett stort antal författningar som i olika hänseenden
särbehandlar könen och som inte kan ändras eller upphävas redan i detta
sammanhang.

Som exempel på föreskrift som avses i denna punkt kan nämnas reglerna
om änkepension i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Detta regelkom-
plex, som kan sägas indirekt missgynna män genom avsaknaden av regler
om änklingspension, behåller alltså till följd av första meningen i punkten
sin giltighet tills vidare. Genom regeln i andra meningen klargörs vidare
att t. ex. en höjning av utgående änkepension inte strider mot grundlagen,
trots att ändringen inte undanröjer särbehandlingen eller ens går i "utjäm-
nande" riktning.

Jag vill understryka att möjligheten att ändra sådana föreskrifter som
kan sägas missgynna män eller kvinnor givetvis inte får utnyttjas till att
införa nya former av diskriminerande normgivning.

I p u n k t 3 har tagits in den övergångsbestämmelse rörande de gällande
reglerna i religionsfrihetslagen om medlemskap i svenska kyrkan, som på-
kallas av förslaget till negativ förenings- och religionsfrihet i 2 kap. 2 §
andra meningen (jfr avsnitt 14.3).

Angående bakgrunden till p u n k t 4 kan hänvisas till framställningen
om mötesfriheten i avsnitt 14.3. Bestämmelsen syftar på de föreskrifter om
filmcensur som återfinns i förordningen (1959:348) om särskilda bestäm-
melser om biograf föreställningar m. m. Den föreslagna regleringen innebär
att de grundläggande bestämmelserna om filmcensuren i förordningens 2

och 3 §§ och de därtill knutna ansvarsbestämmelserna i 8 § inte kan skärpas annat än efter grundlagsändring. Övergångsbestämmelsen innebär däremot självfallet inte att filmcensurans eventuella avskaffande eller en begränsning av de nuvarande möjligheterna att vägra godkännande av film skulle förutsätta ett beslut i grundlagsstiftningsform.

P u n k t 5. I övergångsbestämmelserna till nya RF intogs i punkt 6 första meningen en föreskrift att äldre författning eller föreskrift skulle äga fortsatt giltighet utan hinder av att den inte hade tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpningen av nya RF. Övergångsbestämmelsen tog sikte bl. a. på sådana föreskrifter som enligt nya RF begränsade där angivna fri- och rättigheter men som inte har beslutats i lag.

Det nu föreliggande förslaget innebär att fri- och rättighetsområdet på vissa punkter har utvidgats och därmed också det obligatoriska lagområdet. Det finns därför också i detta sammanhang behov av en övergångsbestämmelse av samma slag som den nyss återgivna övergångsbestämmelsen till nya RF. En sådan har intagits i punkt 5.

17 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen antaga förslaget
till lag om ändring i regeringsformen

18 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar
att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Fri- och rättighetsutredningens förslag till ändringar i regeringsformen

1 kap. Statsskickets grunder

1 §¹ All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

2 § Den offentliga makten bör utövas så att alla människors värdighet och lika värde erkännes, att alla är lika inför lagen, att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter, att den enskildes frihet och privat- och familjeliv skyddas samt att ensars ekonomiska, sociala och kulturella välfärd främjas. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande för samhällets institutioner och organ, organisationsväsendet och arbetslivet.

Envars rätt till arbete, bostad, utbildning, social trygghet, vård och omvårdnad samt en god levnadsmiljö är grundläggande mål för det allmännas strävan.

Etniska, religiösa och språkliga minoriteters rätt till eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

3 § Regeringsformen, successionsordningen och massmediegrundlagen är rikets grundlagar.

4 §² Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

5 §² Konungen är rikets statschef.

6 §² Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

7 §² I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

8 §² För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

9 § Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet.

¹ Paragrafen har inte behandlats av utredningen och ingår alltså inte i förslaget. Den tas med här endast för sammanhangets skull.

² Paragrafen, som föreslås bli omnumrerad, har inte behandlats av utredningen i sak. Texten tas med här endast för sammanhangets skull.

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

1 § Svensk medborgare tillförsäkras i förhållande till det allmänna de fri- och rättigheter, som är grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet, enligt vad som angives i 2 --16 §§.

I 17 och 18 §§ föreskrives skydd mot särbehandling på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön. I 19 § behandlas rätten till fackliga stridsåtgärder och i 20 § upphovsmäns rätt till sina verk. Utlännings fri- och rättigheter skyddas enligt 21 §.

2 § Varje medborgare åtnjuter

1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt uttrycka sina tankar, åsikter och känslor samt meddela uppgifter och upplysningar,

2. rätt till information: rätt att taga del av allmän handling samt rätt att i övrigt inhämta och mottaga uppgifter, upplysningar och meningssyttningar,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och närvara vid möten, teaterföreställningar och liknande sammankomster.

4. demonstrationsrätt: rätt att anordna och delta i demonstration på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,

6. religionsfrihet: frihet att utöva sin religion och att sammansluta sig med andra för religiös gemenskap.

Beträffande yttrandefriheten i tryckt skrift, radio, television och film samt beträffande rätten att taga del av allmän handling finns bestämmelser i massmediegrundlagen.

3 § Ingen medborgare får tvingas att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst eller annat hänseende.

Ingen medborgare får tvingas att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring eller att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning.

Ingen medborgare får utan eget samtycke antecknas i register enbart på grund av sin politiska åskådning.

4 § Dödsstraff får icke förekomma.

5 § Ingen medborgare får underkastas tortyr eller kroppsstraff eller utsättas för medicinsk påverkan som syftar till att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden.

6 § Ingen medborgare får landsförvisas eller eljest hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

7 § Varje medborgare har frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

8 § Varje medborgare är, utöver vad som följer av 4 och 5 §§, skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev, post eller andra försändelser och mot hemlig avlyssning eller upptagning av andra förtroliga meddelanden.

9 § Straff eller annan brottspåföljd får icke 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. Vad nu har sagts om brottspåföljd gäller även förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

10 § Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

11 § Domstol får icke inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

12 § Yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten och föreningsfriheten (2 § 1--5), rörelsefriheten (7 §), skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, mot husrannsakan och liknande intrång och mot intrång i förtrolig meddelelse (8 §) samt offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket) får begränsas genom lag i den utsträckning som 13, 15, 17 och 18 §§ medgiver. I samma utsträckning får begränsning även ske genom annan föreskrift efter bemyndigande i lag i de fall som anges i 8 kap. 7 § andra stycket och 10 §.

13 § Ingen av de fri- och rättigheter som avses i 12 § får begränsas utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för tillgodoseende av det ändamål som har föranlett begränsningen. Sådan begränsning får aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Ingen av de fri- och rättigheter som avses i 12 § får begränsas enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning.

14 § Yttrandefriheten och rätten till information 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 rätten till information ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och rätt till information i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

15 § Mötesfriheten och demonstrationsrätten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att förebygga att farsot sprides.

Föreningsfriheten får begränsas endast för att motverka enskild verksamhet av militär eller liknande natur eller för att motverka förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

16 § Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål.

Vad som föreskrives i första stycket gäller även om någon medborgare av annan anledning än där säges har blivit omhändertagen tvångsvis. Med prövning av domstol likställes i sistnämnda fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

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

18 § Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare särbehandlas på grund av sitt kön, om föreskriften ej syftar till att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

19 § Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

20 § Författare, konstnärer och andra upphovsmän äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

21 § Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring eller att tillhöra trossamfund eller sammanslutning (3 § andra stycket),

2. skydd mot dödsstraff, tortyr och kroppsstraff samt mot medicinsk påverkan som syftar till att tvinga fram uppgifter eller hindra yttranden (4 och 5 §§),

3. skydd mot retroaktiv strafflagstiftning (9 §),
 4. rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande (10 §),
 5. skydd mot tillfälliga domstolar (11 § första stycket),
 6. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (16 § första stycket),
 7. skydd mot särbehandling på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung samt på grund av kön (17 och 18 §§),
 8. rätt till fackliga stridsåtgärder (19 §).
- Om annat icke särskilt föreskrives i lag, är utlännning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om
1. yttrandefrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och religionsfrihet (2 §),
 2. skydd mot tvång att giva till känna politisk, religiös eller annan åskådning (3 § första stycket),
 3. skydd mot frihetsberövande (ingår i 7 §),
 4. skydd mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, mot husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (8 §),
 5. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),
 6. skydd mot ingrepp på grund av politisk, religiös eller annan åskådning (13 § andra stycket),
 7. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (16 § andra stycket),
 8. upphovsmäns rätt till sina verk (20 §).

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

1 § Lag stiftas av riksdagen. Regeringen meddelar föreskrift genom förordning.

3 § Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra, förutom föreskrifter som begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap., föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, föreskrifter om skatt till staten samt föreskrifter om rekvisition och annat sådant förfogande.

7 § Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning eller näringsverksamhet,
4. jakt, fiske eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning.

Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Av 2 kap. framgår att bemyndigande som avses i denna paragraf ej medför rätt att meddela föreskrifter som i annat hänseende än som angives i andra stycket begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Sådant bemyndigande medför ej heller rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av denna paragraf, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

10 § Regeringen kan efter bemyndigande i lag i ämne som angives i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. Detta gäller även om föreskriften begränsar någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.

— — — —

20 § Finner domstol eller annan myndighet att vid tillkomsten av en föreskrift har förekommit grovt fel i det förfarande som skulle iakttagas, får myndigheten ej tillämpa föreskriften. Ej heller får myndighet tillämpa föreskrift som i något annat hänseende står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. I fråga om föreskrift i lag eller förordning skall detta dock gälla endast om motstridigheten är uppenbar.

10 kap. Förhållandet till andra stater

— — — —

5 § Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon

av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Om överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

— . . . —

11 kap. Rättskipning och förvaltning

1 § Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av högsta domstolen eller regeringsrätten kan begränsas genom lag. I högsta domstolen och regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen.

Annan domstol än högsta domstolen eller regeringsrätten inrättas med stöd av lag.

Om förbud mot tillfälliga domstolar föreskrives i 2 kap. 11 §.

Vid domstol som avses i andra stycket skall finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

— . . . —

3 § Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Om domstols prövning av frihetsberövande föreskrives i 2 kap. 16 §.

— . . . —

Övergångsbestämmelser

1. Ändringarna i regeringsformen träder i kraft vid ingången av kalenderåret efter det, under vilket riksdagen slutligt antager dem.

2. Utan hinder av 2 kap. 18 § behåller äldre föreskrift, som innebär särbehandling på grund av kön, sin giltighet tills vidare. Sådan föreskrift får ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

3. Bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 3 § i dess nya lydelse.

4. Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av regeringsformen i dess ändrade lydelse.

Sammanställning av remissyttrandena över fri- och rättighetsutredningens betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter

1 Remissinstanser och remissupdrag m. m.

Över fri- och rättighetsutredningens betänkande (1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter Regeringsformen har remissyttrandena efter anmodan avgetts av högsta domstolen, regeringsrätten, justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, integritetsskyddskommittén (Ju 1967:62), massmedieutredningen (Ju 1970:59), delegationen (Ju 1973:03) för jämställdhet mellan män och kvinnor, utredningen (Ju 1974:01) om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan, utredningen (Ju 1974:08) om telefonavlyssning, utredningen (Ju 1974:14) om reklam i videogram, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, postverket, televerket, utredningen (Fi 1971:01) om beskattning av utländska artister, statens kulturråd, skolöverstyrelsen, juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, obligatoriekommittén (U 1973:03), överstyrelsen för ekonomiskt försvar, statens invandrarverk samt länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus och Norrbottens län.

Högsta domstolens och regeringsrättens yttranden har begränsats till att i första hand avse frågan om den i betänkandet föreslagna ordningen för judiciell kontroll av lagstiftningen (lagprövningsrätten).

Vidare har remissyttrandena avgetts av riksdagens ombudsmän (JO) Lundvik och Wennergren, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polismästare, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Svenska företagares riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Sveriges Radio AB, Pressens samarbetsnämnd, Sveriges frikyrkoråd, Riksförbundet Hem och Skola, Fredrika Bremer-Förbundet, centerns kvinnoförbund, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Amnesty International, svenska sektionen, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning och Svenska samernas riksförbund.

Yttranden har därjämte kommit in från Sveriges författarförbund, Familjeforum, Näringslivets delegation för marknadsrätt, Medborgarrättsrörelsen, Bandhagen-Högdalens socialdemokratiska förening, Scientologykyrkan i Sverige och Kommittén för mänskliga rättigheter: psykiatriska övergrepp.

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor har bifogat en promemoria av hovrättsfiskalen Nina Pripp. Länsstyrelsen i Kronobergs län har bilagt yttrande från kommunfullmäktige i Växjö kommun. Svenska samernas riksförbund har till sitt yttrande fogat Samernas Vita Bok III:1 och III:2.

Svenska arbetsgivareföreningen har instämt i de yttranden som har avgetts av Sveriges industriförbund och Näringslivets delegation för marknadsrätt.

2 Allmänna omdömen

Remissinstanserna är genomgående positiva till utredningens förslag och tillstyrker allmänt att det läggs till grund för lagstiftning. Uttalanden av denna innebörd görs av bl. a. *regeringsrätten, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, juridiska fakulteterna vid Uppsala och Lunds universitet, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus och Norrbottens län, JO Wennergren, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Sveriges polismästare, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Svenska företagares riksförbund, Sveriges frikyrkoråd och Sveriges förtätningsförbundet.*

Remissinstanserna godtar sålunda över lag huvuddragen i utredningens förslag att dels utvidga antalet fri- och rättigheter i RF, dels förbjuda vissa slag av rättighetsbegränsningar. I fråga om vilka rättigheter som skall tas upp i RF:s rättighetskatalog har utredningens urval i regel godtagits. Utredningens förslag att med rättsligt verkande regler i grundlag förbjuda främst riksdagen att besluta vissa slag av rättighetsbegränsningar godtas allmänt. Endast *kammarrätten i Göteborg* sätter i fråga om inte ett målsättningsstadgande ger tillräckligt skydd. Utredningens förslag till kontroll på rättslig väg av fri- och rättighetsreglernas efterlevnad, dvs. frågan om myndigheternas s. k. lagprövningsrätt, får ett blandat mottagande (jfr 3.9).

Regeringsrätten anför att det självfallet är en tekniskt hänseende mycket svårlöst uppgift att i grundlag kodifiera fri- och rättigheter så att de får ett någorlunda bestämt innehåll och samtidigt ger statsmakterna den handlingsfrihet som betingas av ständiga och ofta snabba förändringar i samhället. I fråga om vissa fri- och rättigheter föreslås ett undantagslöst och till sitt innehåll relativt entydigt skydd t. ex. skydd mot dödsstraff, tortyr, tvång att tillhöra trossamfund och registrering enbart på grundval av politisk åskådning. Uppenbarligen kan endast en mindre del av rättighetsområdet regleras på detta sätt. För området i övrigt har utredningen tillämpat en metod som i huvudsak innebär en i allmänna ordalag hållen beskrivning av rättigheterna kombinerad med likaledes allmänt hållna regler om de ändamål för vilkas tillgodoseende rättigheterna får begränsas och om de faktorer som skall beaktas vid avvägningen av motstående intressen. Metoden förefaller enligt *regeringsrätten* ändamålsenlig. Det tek-

niska utförandet kan måhända finslipas under det fortsatta lagstiftningsarbetet och efter vunnen praktisk erfarenhet av det nya regelsystemets verkningar. I dagens läge torde det dock inte vara möjligt att komma mycket längre i fråga om fri- och rättighetsområdets kodifiering i grundlag.

Även *Svea hovrätt* vitsordar att lagstiftningsmaterian är tekniskt svår. Utredningens uppgift har enligt hovrätten också komplicerats av vissa politiska meningsmotsättningar. Det har emellertid visat sig möjligt att få fram ett relativt omfattande förslag, kring vilket bred enighet råder i det mesta av väsentlig betydelse. Förslagen till nya grundlagstexter föranleder visserligen en del erinringar från både principiella och tekniska synpunkter. Dessa *invändningar* väger emellertid inte tyngre än att utredningens förslag enligt hovrättens mening bör kunna läggas till grund för beslut av statsmakterna. Det är angeläget att det långvariga utredningsarbetet på området – den första kommittén tillsattes 1938 – nu leder till konkreta resultat.

JO Wennergren diskuterar den enligt honom viktigaste nyheten, nämligen vad utredningen föreslår i 2 kap. 12–15 §§ om grundlagsdirektiv för lagstiftning rörande fri- och rättigheterna. *Wennergren* minns om att 12 § innehåller dels förbud mot begränsning genom lag av vissa av fri- och rättigheterna, dels vissa inskränkningar i möjligheterna till begränsning genom lag av övriga fri- och rättigheter. Den lösning som valts synes enligt *Wennergren* i allt väsentligt tillfredsställande. När det gäller den i 14 och 15 §§ använda lagtekniken kan anmärkas att den överensstämmer med den teknik som kommit till användning i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen när där getts grundlagsdirektiv till lagstiftaren beträffande vilka begränsningar som skall få göras genom lag i offentlighetsprincipen. Tekniken är därför beprövad. Erfarenheterna från tillämpningen av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen kan dock sägas ha lärt att det skydd som härigenom erhållits för offentlighetsprincipen inte varit av särskilt stor betydelse beroende på att ändamålsbestämningarna varit så allmänt och vagt utformade att lagstiftningsmakten endast vidkänts obetydliga inskränkningar därigenom. Detsamma kan sägas om de ändamålsbestämningar som föreslagits i 14 och 15 §§. Icke desto mindre måste det anses ligga ett värde från såväl principiell som praktisk synpunkt i att gränser på detta sätt läggs fast för lagstiftningsmakten på fri- och rättighetsområdet. Längre än som föreslagits lär man inte kunna komma utan att systemet blir praktiskt ohanterligt.

Svårigheterna att omgärda fri- och rättigheterna med ett skydd värt att beteckna som effektivt är enligt *kammarrätten i Göteborg* mycket stora. Redan problemet att över huvud taget räkna upp fri- och rättigheterna inrymmer betydande vanskligheter. Risken för ofullständighet i en sådan uppräknings och för en lösning i dagens värderingar måste alltid vara påtaglig. Det finns enligt kammarrättens mening anledning att ifrågasätta om inte ett målsättningsstadgande – efterlevnaden av det kan givetvis kontrolleras endast i politisk ordning – i och för sig är ett tillräckligt skydd. Den propagandistiska effekten av ett sådant stadgande är helt visst avsevärd och

det ger en otvetydig bild av grundläggande värderingar i statskicket. De grundläggande garantierna för fri- och rättigheterna ger trots allt det demokratiska systemet som sådant.

I flera yttranden framförs anmärkningar mot författningsförslagets utformning. Enligt *Svea hovrätt* kan anmärkas mot förslagen till grundlagsregler dels att de är väl obestämda på vissa punkter, vilket kan leda till svårigheter bl. a. för domstolarna, dels att de är för omfattande och otympliga. Hovrätten förutsätter att förslagen blir föremål för en teknisk överarbetning under ärendets fortsatta handläggning, så att dessa brister undanröjs. Liknande uttalanden görs av bl. a. *JK, hovrätten för Västra Sverige, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, statens invandrarverk* och *Landstingsförbundet*. Frågan om sättet att utforma grundlagstexten sammankopplas i flera yttranden med frågan om myndigheternas lagprövningsrätt.

Medborgarrättsrörelsen uppfordrar statsmakterna att underställa det slutliga förslaget till grundlagsändringar om fri- och rättigheter rådgivande folkomröstning i samband med 1976 års val.

Den reglering som nu föreslagits får enligt *hovrätten för Västra Sverige* ses som ett bekräftande av resultatet av en inledande arbetsetapp. Fortlöpande uppmärksamhet måste enligt hovrätten också i fortsättningen ägnas åt detta lagstiftningsområde för att successivt bygga ut och ytterligare stärka grundlagsskyddet för de medborgarligen fri- och rättigheterna. Liknande uttalanden gör *juridiska fakulteterna vid Uppsala och Lunds universitet, länsstyrelsen i Kronobergs län, JO Wennnergren, Sveriges industriförbund* och *Amnesty International, svenska sektionen*.

Flera remissinstanser, bl. a. *Svea hovrätt* och *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, uttalar att utredningen med beaktande av uppgiftens svårighet och den tid som har stått till utredningens förfogande har utfört ett förtjänstfullt arbete.

Svea hovrätt och *Amnesty International, svenska sektionen*, uttrycker sin tillfredsställelse med att utredningen genom bilagor och de tidigare utgivna översikterna Europakonventionen och europeiska sociala stadgan (SOU 1974:88) och Medborgarligen fri- och rättigheter i vissa länder (SOU 1975:29) har åstadkommit en värdefull materialsamling.

Flera remissinstanser beklagar den enligt dem korta remisstiden.

3 Grundläggande synpunkter och huvuddragen i förslaget

3.1 Behovet av grundlagsskydd

Remissinstanserna utgår liksom utredningen ifrån att det starkaste skyddet för de medborgarligen fri- och rättigheterna ligger i det demokratiska systemet som sådant men anser också att en utbyggd grundlagsreglering är angelägen. Remissinstanserna instämmer allmänt i utredningens uppfattning att hu-

vuduppgiften för en grundlagsreglering är att bereda fri- och rättigheterna ett rättsligt skydd i krislägen och att sådana regler också kan få en viktig skyddseffekt under normala förhållanden genom sin psykologiska verkan.

Även enligt *hovrätten för Västra Sverige* måste man självfallet vid bestämmelsernas uppbyggnad och utformning starkt inrikta sig på att nå ett regelsystem som under tider av prövningar inför yttre tryck kan bidra till demokratins värn. Det kan emellertid enligt hovrätten i dag finnas skäl att, starkare än som hittills skett, därutöver erinra också om regleringens värde som uttryck för vår demokratis standard. Bestämmelserna om fri- och rättigheter kan utgöra referenspunkter när det gäller att i olika sammanhang belysa vår demokrati och behandla frågor som har anknytning till denna. Grundlagsregleringen kan utgöra ett fast och alltid levande element vid undervisning och i liknande sammanhang. Också vid opinionsyttringar i det internationella umgänget kan det vara ett stöd att kunna hänvisa till grundsatsen som vi i grundlag förbundit oss att iaktta och främja.

Att *JK*, *Svea hovrätt* och *JO Lundvik* är skeptiska mot möjligheterna att fullt ut upprätthålla samma skydd för fri- och rättigheterna i krislägen som i normala tider framgår nedan under 13.

Kammarrätten i Göteborg framhåller att en antidemokratisk samhällsomvälvning sannolikt endast under initialskedet kan hejdas med i grundlag satta hinder. Under olyckliga förhållanden skulle snart nog den punkt passeras då lagens möjligheter att rida spärr mot en utveckling i negativ riktning vore förbrukade. Utvecklingen i länder där demokratin har gått förlorad visar detta. Den fullgångna antidemokratiska regimen låter sig knappast hejdas i sin totalitära maktutövning av hindrande bestämmelser i en författning. Det anförda ger måhända anledning till den reflektionen att vad grundlagen redan innehåller avseende de s. k. opinionsfriheterna är tillräckligt för att även i en tid av begynnande allvarlig samhällskris bjuda motstånd – främst av psykologisk natur – mot samhällsomstörtande verksamhet. Vad utredningen föreslår om förbättrat skydd och nya friheter ger kanske ej mer än marginella skyddseffekter som i ett krisläge blir av jämförelsevis ringa betydelse.

Fri- och rättighetsreglernas främsta uppgift torde enligt *Svenska företagens riksförbund* vara av psykologisk natur, nämligen att ge medborgarna känslan av att ha en spärr mot oreglerad myndighetsutövning.

Amnesty International, svenska sektionen, vill särskilt betona den s. k. skyddsnätseffekt som grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter kan ha. Därmed avses att bestämmelserna kan skapa utrymme för besinning, när i upprörda lägen krav framställs exempelvis om att återinföra dödsstraff e. d. Dessutom har bestämmelserna också stor betydelse som riktlinjer för lagstiftaren, när det gäller lagstiftning under grundlagsnivå. Vidare har regleringen en viktig psykologisk effekt gentemot både lagstiftaren och allmänheten. Detta gäller särskilt de mer konkretiserade föreskrifterna i förslaget, t. ex. de som avser förbud mot tortyr. Sådana föreskrifter kan i en-

skilda fall återopas.

Både historiska och samtida erfarenheter från många länder ger enligt *statens invandrarverk* stöd åt utredningens resonemang om behovet av grundlagsregler till stöd för fri- och rättigheterna. Särskilt invandrare och andra utlänningar riskerar att bli utsatta för rättighetsinskränkningar. De har därför ett stort intresse av ett starkt grundlagsskydd.

3.2 Vad krävs av en rättighetsreglering i grundlag?

Några remissinstanser uppehåller sig särskilt vid frågan vilka krav som bör ställas på en rättighetsreglering i grundlag. *LO*, som inte har något i princip att invända mot att det i grundlagsform ges ett utökat skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna, framhåller sålunda att skyddet för demokratin – och därmed för de medborgerliga fri- och rättigheterna – erfarenhetsmässigt i första hand står att finna i en stark tillit hos medborgarna till demokratin som styrelseform. Detta stöd kan enligt *LO* endast vinnas om samhället kan förändras i den omfattning och i den takt som folkflertalet önskar. Om skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna utformas på så sätt att det hämmar en önskvärd reformtakt är det, enligt *LO*'s bestämda mening, snarare till skada för demokratin och motverkar därigenom sitt syfte.

Enligt *JK* är det uppenbart att de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna måste så utformas att de inte genom sin högre dignitet eller eljest upphäver tidigare bestämmelser av exempelvis straffrättslig natur. Det måste också tillses att de inte hindrar en sund samhällsutveckling i demokratisk anda genom att förbjuda eller försvåra en angelägen lagstiftning. Följaktligen måste inskränkningar i rättigheterna i viss omfattning vara möjliga. Redan det nu anförda antyder att grundlagsreglering av medborgerliga fri- och rättigheter förutsätter en besvärlig balansgång mellan de enskildas intressen och intresset av en samhällsutveckling, om vars huvuddrag visserligen de flesta har bestämda önskemål men vars framtida inriktning och krav på den enskilde dock svårligen kan förutses. Att i detta läge finna formuleringar som dels är klara och entydiga, dels kan förväntas bli bestående mer än en helt kort tid är förvisso svårt för att inte säga ogörligt. Icke desto mindre är det av yttersta vikt att såväl fri- och rättigheterna som möjligheterna att begränsa dem får en så klar och koncis utformning att tolkningssvårigheter i möjligaste mån undviks. Framför allt bör eftersträvas att reglerna inte blir alltför vidlyftiga och tillkrånglade.

Då utredningen utvecklar vissa krav, som bör ställas på en rättighetsreglering i grundlag, är argumenteringen inte helt övertygande, finner *Svea hovrätt*. Utredningen anför (s. 91) att en sådan reglering "inte får leda till hinder för vad som kan kallas den ordinära lagstiftningen" och avser därmed "lagstiftning som i ett demokratiskt samhälle är naturlig som skydd för viktiga intressen eller som led i en fortgående social och ekonomisk re-

formverksamhet, anpassad till den snabba utveckling på alla områden som utmärker vår tid". Mot dessa allmänt hållna uttalanden kan anmärkas att de enligt sina ordalag egentligen utesluter en rättighetsreglering i grundlag eller i vart fall gör en sådan sakligt sett betydelselös. Kärnfrågorna, som utredningen här förbigår, gäller hur lagstiftaren i reformarbetet skall avväga motstående intressen, varvid vissa intressen ges en särskild dignitet genom att grundlagsfästas som medborgerliga fri- och rättigheter. Dessa skall särskilt beaktas i det ordinära reformarbetet, och det torde i alla normala fall vara möjligt. I sista hand blir det inte heller fråga om hinder för reformarbetet utan endast om det förfarande som skall tillämpas och den skyndsamhet som skall iakttas. Med nuvarande korta mandatperiod för riksdagen kan vilka reformer som helst genomföras på högst tre år, nämligen med grundlagsändring. Det är i och för sig svårt att se att det kan finnas behov av att grundlagsfästas som medborgerliga fri- och rättigheter. Dessa skall särskilt skall kunna inskränkas med en snabbare procedur. – Utredningen utvecklar sitt resonemang vidare till att gälla den för ett demokratiskt politiskt system grundläggande majoritetsprincipen. Om dennas betydelse säger sig hovrätten givetvis ingen annan mening ha än utredningen. Det innebär emellertid enligt hovrätten en överargumentering då utredningen fortsätter med att uttala, att "inga andra avvikelser från denna princip bör tillåtas än just sådana som är nödvändiga för att skydda den demokratiska styrelseformen och andra värden som är oskiljaktigt förenade med demokratins idéer". Frånsett att flera bestämmelser åtminstone i tryckfrihetsförordningen (TF) och riksdagsordningen (RO) knappast inryms under denna formel – och f. ö. inte heller alla punkter i utredningens eget förslag – noterar hovrätten, att utredningen rent principiellt avfärdar tanken på en rättighetsreglering som avser mera än rent politiska fri- och rättigheter. Utredningens eget konstaterande (s. 89), att "det är uppenbart att ett demokratiskt styrelseskick för att kunna fungera väl kräver en viss materiell standard för de enskilda individerna", antyder emellertid att en vidare grundlagsreglering i och för sig är principiellt tänkbar. – Hovrätten kan i princip instämma i vad utredningen anför i det närmast följande (s. 91 f) om att politisk makt inte bör skjutas över från de politiskt sammansatta organen till icke-politiska organ och om vikten av att domstolarnas sammansättning inte politiseras. Just dessa synpunkter hör i själva verket till det som hovrätten är mest angelägen om att trycka på i detta sammanhang. Det är därför i och för sig lätt att ansluta sig till utredningens åsikt att domstolarna inte skall ges "uppgift att träffa avgöranden som väsentligen grundas på politiska värderingar och som alltså faller vid sidan av rättslämning i den bemärkelse som detta ord av hävd har i vårt land". Närmare besett innehåller emellertid detta uttalande antingen endast en ren självklarhet eller en betydande oklarhet. Rättslämning innebär inte sällan att avgöranden träffas på grundval av regler som ytterst bygger på politiska värderingar, i första hand dem som kommit till uttryck i förarbetena till reglerna. Domstolarnas

handlingsfrihet beror på lagstiftaren. Ofta ger lagstiftningen avsiktligt ett betydande utrymme för rättstillämpningen. Ett typexempel på detta ger regleringen av den kommunala kompetensen, vilken bygger på en nästan innehållslös lagtext samt allmänt hållna förarbeten med bl. a. det uttalade syftet att anpassning skall kunna ske till samhällsutvecklingen utan lagändring. Under senare år syns tendensen över huvud taget ha varit att ge lagstiftningen på olika områden en mera generell och mindre preciserad utformning. Dessa förhållanden har inte alls berörts i förevarande betänkande men hör onekligen till bilden av domstolarnas funktion i dagens samhälle.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten) anser att man från rättsstatliga utgångspunkter på vissa ställen i utredningens betänkande har anledning ifrågasätta om utredningen inte intager en alltför negativ inställning till rättsreglerna såsom skydd för medborgerlig frihet och trygghet; det finns hos utredningen här och var en tendens att behandla de senare såsom småkitsliga och irriterande hinder för politiska förändringar. Så synes vara fallet i det uttalande på s. 14 i betänkandet, där det heter att "den politiska diskussionen i sakfrågor inte (bör) belastas av juridiska tvistigheter". Att vissa förslag i den politiska "sakdiskussionen" kan stöta på bestämda rättsliga hinder eller ge anledning till motargument hämtade ur grundlagarna, detta är väl enligt fakulteten just något som kännetecknar ett rätts-samhälle och som motiverar strävan att i grundlagsform bygga spärrar för den politiska maktutövningen. Samma syn på förhållandet mellan makt och rätt återfinner man i diskussionen av de krav som får ställas på en rättighetsreglering i grundlag (s. 91 ff). Det heter där att grundlagens fri- och rättigheter "inte får leda till hinder för vad som kan kallas den ordinära lagstiftningen, dvs. för lagstiftning som i ett demokratiskt samhälle är naturlig som skydd för viktiga intressen eller som led i en fortgående social och ekonomisk reformverksamhet, anpassad till den snabba utveckling på alla områden som utmärker vår tid". Det heter fortsättningsvis på samma ställe, att inga andra avvikelser från den politiska majoritetsprincipen bör "tillåtas än just sådana som är nödvändiga för att skydda den demokratiska styrelseformen och andra värden som är oskiljaktigt förenade med demokratins idéer". Innebörden i sistnämnda idéer framstår här inte såsom klar, och uttalandet rimmar icke rätt väl med stadgandet i RF 1:1, enligt vilket lagrum den "offentliga makten utövas under lagarna". Att de senare har andra väktare än de politiska makt-havarna och att detta kan medföra hinder för en tillämpning av majoritetsprincipen torde vara något för ett rättssamhälle konstitutivt. Anmärkningsvärt både från rättsstatliga synpunkter och på grund av resonemangets oklarhet är på samma sätt uttalandet (s. 91), att det vore "oförenligt med folksuveränitetens och parlamentarismens principer att domstolar får i uppgift att träffa avgöranden som väsentligen grundas på politiska värderingar och som alltså faller vid sidan av rättstillämpning i den bemärkelse som detta ord av hävd har i vårt land". Rättsliga avgöranden torde regelmässigt få anses bygga just på sådana politiska värderingar som

kommit till uttryck i bl. a. konstitutionella regler, och det har varit utredningens uppgift att ge dessa värderingar ett så klart uttryck i lagtext att en normal rättstillämpning på deras grundval blir möjlig. Närmast förvånande är utredningens uttalande (s. 100), att "en rättighetsinskränkning kan ingå som en del i ett större förslag på t. ex. det ekonomiska eller sociala området som i och för sig saknar varje samband med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna". Det är svårt att inse hur ett lagförslag, hur stort, ekonomiskt eller socialt det än må vara, saknar samband med de skyddade fri- och rättigheterna, om det innebär en inskränkning i dessa. Det torde vara det icke minsta värdet med en utförlig rättighetskatalog i grundlag, att den tvingar de politiska makthavarna att avstå från eller modifiera sådana lagstiftningskomplex som – vilket deras syfte sedan må vara – för sitt genomförande kräver ingrepp i de fri- och rättigheter om vilkas helgd man enats i den särskilt solenna form som ett grundlagstadgande innebär. – Fakulteten har jämförelsevis utförligt uppehållit sig vid ovanstående frågor och exempel emedan dessa enligt fakulteten synes ge uttryck åt en överbetoning av den politiska "sakdiskussionen" och maktutövningen på bekostnad av de principer om rättsligt skydd, rättssäkerhet och enskild rätt som varit och är grundläggande i ett rättssamhälle.

3.3 Programstadganden

Utredningens förslag att i RF föra in inte bara rättsligt bindande regler utan även en paragraf som innehåller s. k. målsättnings- eller programstadganden välkomnas eller godtas av en majoritet bland remissinstanserna, däribland *kammarrätten i Sundsvall*, *socialstyrelsen*, *statens kulturråd*, *en ledamot av juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *statens invandrarverk*, *LO* och *Sveriges industriförbund*. *LO* välkomnar att även samhällets ansvar och förpliktelser gentemot medborgarna införs i grundlagen. Även om den praktiska betydelsen av ett sådant grundlagsstadgande får betraktas som ringa kan det enligt *LO* vara av värde att på detta sätt ge uttryck för en allmän uppfattning i vårt land. *Kammarrätten i Sundsvall* och *Sveriges industriförbund* understryker att det är angeläget att ge målsättningsstadgandet en klar utformning och ett innehåll, varom en betydande enighet råder, för att undvika att det dras in som ett tillhygge i den politiska debatten.

Svea hovrätt, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)*, *JO Wemmergren* och *Medborgarrättsrörelsen* är kritiska mot utredningens förslag beträffande programstadgandet. Enligt *Svea hovrätt* hör rent deklaratoriska stadganden inte hemma i grundlag, i den mån de inte intas i någon form av "preamble", en tanke som dock ej upptagits vid stiftandet av nya RF. *Medborgarrättsrörelsen* intar en liknande ståndpunkt.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten) avvisar ej kategoriskt tanken på programstadganden i RF men anser att förslaget till målsättningsparagraf är sådant att det ej kan godtas. Enligt fakultetens mening

är det anledning att iaktta den allra största återhållsamhet med införandet i lagtext av sådana stadganden, som inte kan göras gällande av medborgarna gentemot det allmänna och som således har karaktären av i realiteten oförbindande programförklaringar. Dyliga stadganden kan alltför lätt missförstås och missbrukas. Särskilt tveklaktigt ter det sig att stifta grundlagsregler av denna typ som innehåller principdeklarationer om *innehållet* i samhällets åtgärder på lagstiftningens och andra områden. Om det bedömes nödvändigt eller lämpligt med sådana regler, måste det anses vara ett minimikrav att de för det första ger en någorlunda *fullständig* bild av det allmännas verksamhet, för det andra är någorlunda *gripbara* och för det tredje inte innehåller sådant som är politiskt kontroversiellt. – Enligt fakultetens mening uppfyller den föreslagna 1 kap. 2 § inte dessa krav. Det framgår av reservationerna, att utredningsmajoritetens text inte är *fullständig*; väsentliga moment avseende den enskildes valfrihet, föräldrarätten, näringsfriheten och egendomsrätten saknas. Inte heller kravet på *klarhet* tillgodoses. Hänvisningen i första stycket sista punkten till "demokratins idéer" är uppenbarligen både oklar och omstridd så snart man kommer utanför de politiska beslutsprocessernas område. Fakulteten vill därför i första hand föreslå att 1 kap. 2 § utgår.

JO Wennergren anför liknande synpunkter. Delade meningar kan enligt honom råda om det lämpliga och ändamålsenliga i att inlemma bör-regler i regeringsformen. Utredningen har själv anført att det överensstämmer bäst med svensk författningstradition att i huvudsak ta in endast bindande rättsregler i grundlag. *Wennergren* anser dock i likhet med utredningen att något avgörande hinder inte kan anses möta mot att ett undantag görs från hävdvunnen lagstiftningspraxis, under förutsättning att övertygande skäl talar för det. Däremot är *Wennergren* inte övertygad om att det skulle innebära någon större vinning att de allmänna grundsatser som återges i den föreslagna paragrafen kommer till direkt uttryck i grundlagen. Det är ju enligt *Wennergren* fråga om grundsatser som ändå naturligen sätter sin prägel på det allmännas handlande. Skrivs grundsatserna in i grundlagen finns också en viss risk för att de uppfattas som uttryck för att vilja men ej kunna och att effekten därför blir den motsatta mot den avsedda. *Wennergren* anser därför att tillräckligt starka skäl inte talar för ett sådant avsteg från principerna för lagstiftning som de föreslagna målsättningsstadgandena innebär.

3.4 Det rättsliga skyddet. Inledande synpunkter

I anslutning till utredningens konstaterande att redan det skydd som ligger i kravet på att de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna får begränsas endast genom lagstiftning är av betydande styrka framför *JO Wennergren* några allmänna kommentarer angående betydelsen av 1974 års RF såvitt gäller fri- och rättigheterna. *Wennergren* anför:

Genom 1974 års regeringsform skapades en ny typ av rättsligt skydd för ett antal uppräknade grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet kännetecknas av att det i grundlag dels slås fast själva inneboreppet av fri- och rättigheterna i fråga (2 kap. 1-5 §§) dels noga regleras ordningen för meddelande av föreskrifter, som närmare utformar fri- och rättigheterna, med långtgående krav på lag som form härför. Vad som skedde var egentligen inte att medborgarna tillerkändes några fri- eller rättigheter som de tidigare saknat utan att i grundlagen kodificerades allmänna rättsgrundsatsar om de medborgerliga fri- och rättigheterna i fråga som sedan länge varit erkända och utmärkande för vår rättsordning. Grundlagsfästandet av dessa fri- och rättighetsgrundsatsar jämte kravet i princip på lag som form för den närmare regleringen av fri- och rättigheternas innehåll innebar emellertid en påtaglig uppstramning av rättsläget. Ett års erfarenhet från tillämpningen av den nyskapade ordningen har gett vissa erfarenheter av vilka rättsliga effekter denna för med sig. Den mest iögonfallande effekten är otvivelaktigt det band grundlagsstadgandena lägger på regeringens och myndigheternas förordnandemakt. Särskilt tydligt har detta kommit fram på yttrandefrihetens område. Regeringen och myndigheterna kan här ej längre som förut meddela föreskrifter om tystnadsplikt vilka innebär inskränkning av den i grundlagen inskrivna yttrandefriheten. Häri ligger en obestridd förstärkning av skyddet för vad som anses böra vara en medborgares fri- och rättigheter. En annan effekt som gett sig särskilt tydligt till känna är den att genom att fri- och rättigheterna tack vare grundlagsstadganden fått sådan hög dignitet inom rättsordningen några undantag eller inskränkningar inte längre kan härledas ur sakens natur e. d. Också detta har gett sig särskilt tydligt till känna på yttrandefrihetens område. Samtidigt är dock att märka att den nya ordningen i gengäld väckt etiska krav till skydd för fri- och rättigheterna motstående intressen. Där tidigare juridiska krav på diskretion härleddes ur sakens natur gör sig i stället etiska, främst då yrkesetiska krav, gällande som grund för återhållsamhet vid utövningen av fri- och rättigheterna. I detta sammanhang kan också pekats på den ökade medvetenhet hos medborgarna om fri- och rättigheterna som grundlagsfästandet medfört. Det behöver inte råda någon tvekan om att grundlagsfästandet redan har övat och på sikt än starkare kommer att öva psykologisk verkan av stor betydelse för den demokratiska rättsstatens bestånd och utveckling. Nyordningens genomslagskraft har emellertid starkt begränsats genom att övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform konserverar alla äldre författningar och föreskrifter utan hinder av att de inte tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av regeringsformen. Det betyder att inskränkningar av fri- och rättigheterna som följer av föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet före regeringsformens ikraftträdande fortfarande gäller. Det torde komma att dröja länge innan rättssystemet till fullo anpassats till de i 2 kap. regeringsformen lagda grundstenarna för fri- och rättigheterna.

En fråga som i detta sammanhang inte synes att ha blivit föremål för närmare överväganden är enligt Wennergren regleringen av politimakten. En förhåller det sig så att polismyndigheterna - rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna och de lokala polismyndigheterna - i administrativ ordning tillagts en allmän befogenhet att ingripa mot allt som hotar den allmänna ordningen och säkerheten när det finnes nödvändigt. Det ligger i sakens natur att en polismyndighet vid sina överväganden av ett

ingripande mot medborgarna skall ta vederbörlig hänsyn till vad som i grundlagen är föreskrivet om dessas fri- och rättigheter men så som bemyndigandet till polisen är skrivet framstår den allmänna ordningens och säkerhetens intressen som överordnade medborgarnas fri- och rättighetsintressen. Polisens allmänna fullmakt att slå vakt om den allmänna ordningen och säkerheten, som nästan har karaktären av en in blanco-fullmakt, innebär alltså en mycket kraftig underminering av det rättsliga skyddet för de i grundlagen inskrivna fri- och rättigheterna. Wennergren vill begagna tillfället att understryka angelägenheten av att en lagreglering kommer till stånd av politimakten och att därvid politibefogenheterna utformas under särskilt hänsynstagande till de medborgerliga fri- och rättigheterna. Angelägenheten härav framträder så mycket tydligare vid läsningen av utredningens olika uttalanden om förhållandet mellan regleringar av fri- och rättigheterna och "rena ordningsregleringar". Det rättsliga dilemma som här avtecknar sig är välbekant från tillämpningen av det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen stadgade grundlagsskyddet för skrifts tryckning samt utgivning och spridning av tryckt skrift.

3.5 Formerna för grundlagsändring

Utredningens ställningstagande till frågan om formerna för grundlagsändring lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Det kommenteras uttryckligen bara av ett fåtal.

Svea hovrätt godtar utredningens ställningstagande till de ändringsförslag som övervägts.

Statens invandrarverk, *TCO*, *Sveriges frikyrkoråd* och *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* talar för att införa regler som säkerställer att tillräcklig tid går mellan det första och det andra beslutet. Grundlagsskyddet för medborgarnas fri- och rättigheter har enligt *TCO* sitt främsta värde i krisartade lägen. Det är därför av vikt att skyddet mot inskränkningar från normgivarens sida gäller fullt ut även i sådana situationer. För att kunna uppnå detta fordras spärrar, som förhindrar att beslut om grundlagsändring fattas alltför snabbt och utan att medborgarna får tid och möjlighet att ordentligt överväga följderna av en föreslagen inskränkning. – Enligt det av utredningen framlagda förslaget är det i och för sig möjligt att ändra grundlagarna inom loppet av några månader. För att det inte skall vara möjligt att under exceptionella förhållanden en mera upphetsad och tillfällig stämning skall kunna leda till förhastade beslut, vill *TCO* förorda att de två beslut, som fordras för en ändring av grundlagarna, skall kunna fattas endast före resp. efter ordinarie val. Besluten bör också vara fattade senast viss tid, förslagsvis sex månader, före resp. efter det ordinarie valet.

Medborgarrättsrörelsen anser att grundlagsändringar skall antas på så sätt att: sedan riksdagen antagit en grundlagsändring, ändringen underkastas folkomröstning i samband med nästa val till riksdagen. Om därvid

en majoritet av väljarna stödjer ändringen, är den antagen. Om åter majoriteten av de röstande klart förkastar ändringen, har ändringsförslaget fallit. På detta sätt kan enligt Medborgarrättsrörelsen utan besvär entydigt fastställas huruvida grundlagens innehåll står i överensstämmelse med folkviljan.

I fråga om de förslag rörande folkomröstning om vilande grundlagsförslag, som omnämns men inte sakprövas under hänvisning till pågående riksdagsbehandling, erinrar *Svea hovrätt* om att hovrätten ställt sig positiv till liknande förslag i sitt yttrande över grundlagberedningens förslag till ny RF.

3.6 Mot vem skall rättighetsskyddet gälla?

Utredningens slutsats att det inte är praktiskt möjligt att nu i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna såvitt gäller förhållandet mellan de enskilda inbördes godtas eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Till denna grupp hör bl. a. *Svea hovrätt*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, *LO* och *TCO*. Enligt *LO* står det främsta hotet mot medborgarnas frihet att finna i koncentrationer av makt utanför de enskilda medborgarnas kontroll. – Enligt *LO*:s uppfattning måste strävandena intensifieras för att de demokratiska principerna även ska gälla för det ekonomiska livet. *LO* delar dock utredningens uppfattning att förhållandena mellan enskilda i huvudsak ej bör regleras i grundlag. En sådan reglering skulle, enligt *LO*:s mening, kunna utgöra hinder för en utveckling i enlighet med folkmajoritetens önskan.

Enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* och *Medborgarrättsrörelsen* är en generell reglering av fri- och rättighetsskyddet möjlig såvitt gäller förhållandet enskilda inbördes. En rad av de grundläggande politiska rättigheterna, såsom yttrandefrihet och mötesfrihet, är enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* i behov av skydd även mot enskilda. Avdelningen är medveten om svårigheterna att formulera regler på detta område på ett sådant sätt att icke den ene medborgarens fri- och rättigheter otillbörligen inskränker den andres. Om enskilda får utan ingripande från det allmänna sätta sig i besittning av de tekniska hjälpmedel, utan vilka yttrandefriheten i dagens samhälle icke kan utnyttjas, kan de hindra för dem misshagliga meningsriktningar att göra bruk av sin yttrandefrihet. Mötesfriheten kan ofta hotas av militanta enskilda grupper, som anser att deras övertygelse berättigar dem att gå våldsamt fram för att förhindra sammankomster som de ogillar. Enligt avdelningens mening bör därför de föreslagna reglerna kompletteras med en bestämmelse om att staten tillförsäkrar medborgarna de grundläggande politiska rättigheterna också i förhållande till enskilda, för så vitt icke ett utövande av rättigheten skulle innebära ett otillbörligt intrång på annans motsvarande rättighet.

Medborgarrättsrörelsen framför liknande synpunkter. Statsmaktens skydd för rättigheterna bör vara generellt. Enskilda skall icke äga att på egen hand beröva medborgarna deras rättigheter, t. ex. genom att ockupera tidningsofficiner, störa demonstrationer osv. Staten måste skydda de enskilda medborgarnas rättigheter generellt, så länge deras utövande icke inkräktar på andra medborgares rättigheter på ett oacceptabelt vis. Medborgarrättsrörelsen vill här särskilt bringa i åtanke att rättigheter aldrig får utövas på sådant sätt att tredje mans grundläggande rättigheter kränkes allvarligt. Exempelvis bör icke strejk- och lockouträtt få utövas på sådant sätt att tredje mans rätt till liv och hälsa uppenbart äventyras. Det måste sålunda alltid ske en avvägning mellan skyddade gruppers intressen och utanförstående tredje mans rättigheter. Denna grundläggande princip för rättighetsutövandet har icke kommit till uttryck i den föreslagna grundlagstexten. Man upplever icke sällan hur en stark grupp kan tilltvinga sig förmåner, som innebär allvarliga risker för tredje man. Medborgarrättsrörelsen anser möjligt att införa regler av detta slag i grundlagen.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Pressens samarbetsnämnd och Amnesty International, svenska sektionen, anser att frågan i vad mån rättighetsskyddet gentemot det allmänna i RF även bör utsträckas att gälla i förhållande till enskilda bör övervägas ytterligare. *Pressens samarbetsnämnd* påpekar att rättighetsskyddet för yttrande- och tryckfriheten samt informationsrätten är mer omfattande enligt förslaget till massmediegrundlag än enligt RF. Flera bestämmelser i massmediegrundlagen rör nämligen även förhållandet mellan enskilda personer. Exempel härpå utgör reglerna om utgivares befogenheter och reglerna om meddelares rätt till anonymitet. Ett medium som är avsett att enbart regleras i RF skulle således erhålla ett vidgat rättighetsskydd om bestämmelser angående mediet även infördes i massmediegrundlagen. Samarbetsnämnden har i sitt yttrande över massmediegrundlagen bl. a. framhållit det angelägna i att utsträcka grundlagens räckvidd till i första hand scenteater och föreslagit att frågan härom utredes. – Spörsmålet i vad mån rättighetsskyddet gentemot det allmänna i RF även bör utsträckas att gälla i förhållande till enskilda kan ses ur skilda aspekter. Med hänsyn till att viktiga delar av yttrandefriheten och informationsrätten inte kommer att regleras i massmediegrundlagen vill samarbetsnämnden föreslå att frågan om skyddet av dessa rättigheter i förhållande till enskilda, såvitt gäller RF, överväges ytterligare.

Amnesty International, svenska sektionen, menar att det vore värdefullt att skriva in i regeringsformen att det allmänna skall sörja för att varje medborgare tillförsäkras de angivna fri- och rättigheterna och att dessa bör gälla också i förhållande till företag, organisationer och enskilda. Ibland är det nämligen för medborgarna minst lika väsentligt med ett sådant skydd som med ett skydd gentemot samhället. Ett exempel härpå utgör de aktuella förhållandena i Argentina, där privata organisationer utövar terror mot oliktankande. Hela denna fråga torde emellertid behöva utredas ytterligare, innan

lagstiftning kommer till stånd. Sektionen hemställer att så sker.

Några remissinstanser pekar på särskilda områden där behovet av att utvidga rättighetsskyddet också till förhållandet enskilda emellan gör sig särskilt gällande. *Svea hovrätt* vill särskilt peka på den allt starkare ställning organisationsväsendet intar i vårt land. Vad som i första hand synes angeläget att överväga vid en förnyad prövning av grundlagsskyddet på förevarande område är enligt hovrättens mening vissa regler som avser den enskildes ställning i förhållande till organisationerna. De viktigaste av dessa, såsom de stora organisationerna på arbetsmarknaden och de kommunala förbunden, tenderar de facto att få en roll som är jämförbar med det allmännas. Enligt *statens invandrarverk* borde riksdagens ombudsmän ha möjlighet att granska hur organisationerna förvaltar det ansvar som samhället har gett dem. *Riksförbundet Hem och Skola* anser det möjligt att ta in vissa klart avgränsade regler när det gäller förhållandet mellan barn och föräldrar. Denna fråga bör bli föremål för särskild utredning. Därvid bör även barnens rätt till föräldrar beaktas.

3.7 Regleringens tekniska utformning

Vad utredningen har anfört angående tanken att grundlagsfästa de internationella fri- och rättighetskonventioner som Sverige anslutit sig till har i regel lämnats utan erinran. I några yttranden kommenteras dock frågan särskilt. *JO Lundvik* knyter an till utredningens uttalanden om konventionstexternas svåröverskådlighet och svårtillgänglighet och om de svårigheter som har samband med framtida ändringar i konventionerna. Lundvik förklarar sig ha förståelse för de synpunkter som utredningen sålunda framfört och tillägger för egen del följande synpunkter. De konventioner som utredningen har i tankarna är dels Europarådskonventionen, dels FN-konventionen. Dessa är inte helt likalydande. Endast Europarådskonventionen har hittills trätt i kraft. Frågor om tolkningen av olika bestämmelser i denna konvention har i ett flertal fall varit före hos den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna samt hos den europeiska domstolen. En tendens har förmärkts hos dessa organ att vid tolkningen ge konventionsbestämmelserna ett alltmer vidgat innehåll. Både diskrepansen mellan Europarådskonventionen och FN-konventionen och vad nyss sagts om tendensen i fråga om tolkningen av Europarådskonventionen kan enligt Lundvik åberopas som skäl för att konventionerna icke bör grundlagsfästas. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* delar utredningens mening att det inte är någon framkomlig väg att direkt anknypa rättighetsregleringen till texterna i de internationella fri- och rättighetskonventionerna, då dessa är svåröverskådliga och svårtillgängliga och ej heller anpassade till svensk lagstiftningsteknik. Men länsstyrelsen anser att de internationella fri- och rättighetskonventionerna bör gälla även för Sveriges del även om de genom vår lagstiftningsteknik måste harmoniseras till svens-

ka förhållanden.

Svea hovrätt framhåller att hovrätten i sitt yttrande över grundlagberedningens förslag till RF uttalade sig för att man skulle överväga att införliva de internationella fri- och rättighetskonventionerna med svensk rätt. En sådan lösning skulle närmast bygga på europakonventionens grund. Hovrätten såg detta som ett alternativ till en mångordig och invecklad grundlagstext. Då man nu ser resultatet av den nya utredningens arbete framstår det enligt hovrätten som beklagligt att utredningen avstått från att söka sig fram på den andra vägen. I den nya situation som föreligger i dag finner hovrätten emellertid inte meningsfullt att utveckla ytterligare synpunkter på den alternativa metoden.

Beträffande frågan om svensk domstol eller myndighet skall vara bunden att tillämpa internationella konventioner har *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* en annan mening än utredningen. Förutsättningen att internationell konvention måste föranleda lagstiftning för att bli bindande är enligt fakulteten redan genombruten på flera områden (t. ex. brottsbalken 2:7 och 22:11) och bör även genombrytas på de områden där Sverige godkänner att svenska domstolars beslut överprövas av internationell domstol. Fakulteten har särskilt för ögonen europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Visserligen kräver inte konventionen själv att, som utredningen uttrycker sig (s. 98), "rättighetsskyddet skall förankras i de till konventionerna anslutna ländernas grundlagar". Utredningen förbigår dock att Europarådet rekommenderat sina medlemmar att, där så inte redan är fallet, inkorporera konventionstexten i landets interna rättsordning (Recommendation 683/1972/). – Vidare är enligt fakulteten väsentligt, något som utredningen också förbigår, att enligt artikel 13 av europakonventionen envar, vars fri- och rättigheter kränkts skall ha effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även om kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning. – Det är enligt fakulteten svårt att se hur denna föreskrift i konventionen kan vara uppfylld om den som inför domstol eller annan myndighet åberopar sig på konventionen till svar får att domstolen eller myndigheten endast kan följa intern författning utan avseende på innehållet i konventionen. Den enskilde har då uppenbarligen icke någon effektiv möjlighet att tala å kränkningen inför inhemsk myndighet. – Det förtjänar enligt fakulteten vidare framhållas att i diskussionen om hur inom Sverige borde förfaras om genom ett mellanstatligt judiciellt förfarande svensk domstols beslut funnes rättsstridigt – vilket var aktuellt i samband med rättegången i det s. k. *Boll-målet inför Internationella domstolen* – hänvisats till att en sådan internationell dom finge anses utgöra resningsgrund beträffande den svenska domen. Fakulteten gör samma bedömning, men drar därav också den slutsatsen att en svensk domstol självfallet redan i det första förfarandet måste ha möjlighet att beakta sådana för domstolen kända omständigheter som senare kan komma att verka som resningsgrunder beträffande det beslut domstolen är i färd med att fatta.

I själva verket måste – om domstolen avvisar ett påstående om viss åtgärds oförenlighet med rättighetskonventionen med att domstolen inte äger pröva detta – sådant verka som en påminnelse om möjligheten att driva ärendet vidare utanför rikets gränser. Detta kan aldrig vara önskvärt om rättelse på ett för statsmakterna mindre besvärande sätt kan vinnas genom ett förfarande inom landet. Det vore alltså enligt fakulteten ur alla synpunkter både opraktiskt och olyckligt att upprätthålla tesen att domstol icke ägde direkt tillämpa europakonventionen eller annan konvention till vilken ett sådant judiciellt förfarande finnes anknutet. Fakulteten är visserligen medveten om de rättsfall från senare tid som återspeglar en annan rättsuppfattning. Även om denna skulle komma att stå sig – vilket synes fakulteten tvivelaktigt – torde den dock icke kunna upprätthållas undantagslöst över hela förvaltningens område. Andra myndigheter än domstolar måste sålunda i sin verksamhet känna till och rätta sig efter innehållet i åtskilliga konventioner utan att dessa dessförinnan transformerats till lag och i flera lagrum såsom brottsbalken 2:7 och 22:11 förekommer generella hänvisningar till folkrättsliga regleringar vilka i detta sammanhang kan få relevans.

En annan fråga som berör fri- och rättighetsregleringens tekniska utformning är vilken grad av utförlighet den bör ges. *Svea hovrätt* delar i och för sig uppfattningen att en väsentligt utbyggd grundlagsreglering är ofrånkomlig, om man avvisar metoden att anknyta till de internationella konventionerna. Likaså delar hovrätten utredningens åsikt att man har att välja mellan att antingen stifta en ny grundlag eller samla reglerna i 2 kap. RF. Den förra möjligheten förklaras av utredningen vara teoretiskt tänkbar, men det sägs ha varit en omöjlig uppgift att åstadkomma en sådan lösning inom utredningens snäva tidsram, något som enligt hovrätten otvivelaktigt måste medges. Utredningen ifrågasätter också om en lösning med en särskild grundlag skulle visa sig vara ett realistiskt alternativ ens under gynnsammare arbetsbetingelser. Rent sakligt kan hovrätten inte ansluta sig till denna mening. Både TF och massmedieutredningens förslag visar att det i och för sig är möjligt att åstadkomma en fyllig grundlagsreglering. Någon saklig faktor, som skulle göra massmedieområdet lättare att reglera än rättighetsområdet i övrigt, är svår att påvisa. Hovrätten vill vidare erinra om att den i sitt yttrande över massmedieutredningens förslag förordat, att en ny grundlag som ersätter TF får ett mera vidsträckt tillämpningsområde än förslaget innebar; i första hand borde man överväga en allmän yttrandefrihetsgrundlag. Mot bakgrund av det nu sagda noterar hovrätten att framställningen i betänkandets huvudtext är mera nyanserad på denna punkt än sammanfattningen (s. 15), där utredningen förklarar sig inte ha ansett det "rimligt" att reglera övriga rättigheter med motsvarande utförlighet. Emellertid torde det kunna antas att politiska förutsättningar saknas för en sådan lösning, såsom redan förarbetet till de nu föreslagna reformerna angett. – Om man sålunda får nöja sig med att samla reglerna om fri- och rättigheter i ett kapitel i RF, är det emellertid hovrättens mening att

detta kapitel bör göras inte oväsentligt kortare än enligt betänkandet. En allmän teknisk genomarbetning av förslaget till 2 kap. RF, med syfte att förkorta och förenkla grundlagstexten, framstår för hovrätten som i hög grad önskvärd. Hovrätten beaktar särskilt att förslaget inte medför några ändringar i den gällande materiella rätten. Alternativen bör enligt hovrättens mening vara en särskild grundlag, som då bör ge en verklig materiellträttslig reglering, eller ett inte alltför omfattande 2 kap. RF med vissa grundläggande skyddsregler. – Även *Sveriges författarförbund* anser att en allmän yttrandefrihetsgrundlag bör skapas (jfr 14, 2 kap. 2 §).

Amnesty International, svenska sektionen, upprepar ett tidigare framfört krav att en ny grundlag om åsiktsfrihet bör skapas. Reglerna angående yttrande-, mötes-, demonstrations- och föreningsfrihet och om frihet från tvång att tillhöra förening eller trossamfund eller att yppa sina åsikter liksom tryckfriheten borde behandlas i en sådan lag.

Medborgarrättsrörelsen förordar ett system, enligt vilket rättigheterna göres i princip absoluta, dvs. de skall vara exakt utformade i grundlagen. Denna skall sålunda ange de inskränkningar som erfordras i de olika rättigheterna. Anses ytterligare inskränkningar erforderliga, får sådana ske genom grundlagsändring.

Utredningens förslag att samtliga de regler i RF som gäller fri- och rättigheterna skall samlas i 2 kap. hälsas genomgående med tillfredsställelse.

Några remissinstanser uppehåller sig i allmänna ordalag vid frågan om förslagets språkliga utformning.

Sveriges författarförbund finner det anmärkningsvärt, att utredningen på den korta tid som stått till förfogande i stor utsträckning lyckats täcka de krav som framfördes i diskussionen 1973, samtidigt som den i många hänseenden språkligt och dispositionsmässigt förbättrat utformningen. Förslagets språkdräkt är enligt förbundet vida överlägsen den äldre versionen.

Hovrätten för Västra Sverige anser däremot att det kan sättas i fråga om de föreslagna bestämmelserna genomgående fått en form som harmonierar med den som RF har i övrigt. Särskilda kvalitetskrav kan här ställas på lagutformningen. Det är en svår uppgift att, såsom det här i stor utsträckning gäller, ge ett värdigt och någorlunda tidsbeständigt uttryck åt tämligen abstrakta grundsatser. En bearbetning av texterna under medverkan av språklig expertis borde enligt hovrätten kunna tillföra bestämmelserna ytterligare pregnans och fasthet.

Kommunfullmäktige i Växjö kommun (majoriteten) finner naturligt att den till förslaget hörande lagtexten är skriven på modernt lagspråk. Förslaget avser ändringar i och tillägg till 1974 års regeringsform. Varje efterbildning av äldre tiders högtidliga lagspråk är därför utesluten. Regeringsformens centrala betydelse för statsskick och rättsordning gör emellertid att den intar en särställning bland landets lagar. Ur denna synpunkt bör den språkliga utformningen ske i en för ändamålet avpassad stil. Lagspråket i regerings-

formens föregångare var en gång modernt men säkert icke vardagligt. Lagspråket i utredningens föreliggande förslag är i dag modernt och påfallande vardagligt. Ambitionen att skriva en modern text har varit så stor att vardagligheten delvis verkar konstlad. Moderniseringen har inte alltid inneburit förenkling. En karaktäristisk detalj är att ordet etnisk förekommer i texten. Ordet användes på ett iögonfallande sätt i programstadgandet i 1 kap. 2 § (etniska . . . minoriteter). Det förekommer dessutom i 2 kap. 1 och 17 §§ (etniskt ursprung). Enligt kommunens uppfattning är ordet etnisk främmande för lagspråket i en svensk regeringsform, i synnerhet som ordet torde vara främmande för de flesta medborgare i landet. Det kan hävdas att lagspråket i regeringsformens regler om medborgerliga fri- och rättigheter bör vara vardagligt för att reglerna utan hjälpmedel skall kunna läsas av varje intresserad medborgare. I så fall bör sådana ord som etnisk icke förekomma i texten.

3.8 Skydd genom krav på kvalificerad majoritet eller annan särskild beslutsprocedur

Utredningens ståndpunkt i fråga om skydd genom krav på kvalificerad majoritet eller annan särskild beslutsprocedur i riksdagen godtas eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Till dem som ansluter sig till utredningens uppfattning hör *Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall (majoriteten), tre ledamöter av juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus (majoriteten) och Norrbottens län, Svenska kommunförbundets styrelse (majoriteten) och LO.*

Att underkänna majoritetens beslutanderätt och att ge en minoritet av de folkvalda vetorätt står enligt *LO* inte i överensstämmelse med för vårt samhällsskick grundläggande principer. *Kammarrätten i Göteborg* är tveksam till om lösningen, att inskränkning i yttrandefriheten och vissa andra viktiga friheter utan grundlagsändring skall kunna beslutas bara med kvalificerad majoritet av riksdagen, är förenlig med det demokratiska grundkravet att den i ett allmänt val manifesterade folkviljan skall så snabbt som möjligt kunna komma till uttryck i folkrepresentationens beslut. Den skulle kunna leda till att reformer, som av en majoritet av medborgarna anses nyttiga och angelägna, inte kan genomföras, i vart fall inte så snabbt som majoriteten önskar. – Svårigheterna med en majoritetsregel konkretiseras enligt *kammarrätten* inte minst när det gäller tystnadspliktsbestämmelserna. Det måste förutsättas att även åtskilliga framtida reformer måste innehålla sådana bestämmelser. Möjligheterna för en minoritet att åtminstone temporärt hindra en reform genom att motsätta sig däri ingående tystnadspliktsbestämmelser försvinner inte genom den modernisering av lagstiftningen på området som tystnadspliktskommittén har föreslagit (*DS Ju 1975:22*). Såvitt *kammarrätten* kan förstå skulle inte heller någon annan teknisk lösning av tystnadsplikts-

bestämmelserna kunna eliminera dessa möjligheter. – Kravet på kvalificerad majoritet kan ibland förefalla vara ett uttryck för uppfattningen att minoriteten skulle företräda en mera välöverlagd uppfattning än majoriteten. fortsätter kammarrätten. Men motsatsen kan naturligtvis minst lika gärna vara fallet. Kammarrätten föreställer sig att det i ett utrikespolitiskt trängt läge kan finnas behov av att snabbt kunna stänga en i dag icke förekommande meddelelseväg, kanske tillkommen genom någon ny teknisk landvinning. En sådan åtgärd kan innebära en inskränkning i yttrandefriheten och skulle således för sitt snabba genomförande kräva kvalificerad majoritet. Man kan tänka sig ett läge där åtgärden hindras av en minoritet inom riksdagen, som kanske är ideologiskt lierad med en främmande makt till vilken information överbringas på den ifrågavarande meddelelsevägen.

Kammarrätten i Sundsvall (majoriteten) påpekar att det knappast är möjligt att ge en reglering enligt reservationerna om kvalificerat förfarande en sådan utformning att gränsdragningen mellan vad som kan beslutas enligt vanliga regler och vad som fordrar beslut i särskild ordning helt klarläggs. Därigenom kan regleringen ge upphov till procedurstrider i riksdagen (jfr prop. 1973:90 s. 197). Med den utvidgning av lagprövningsinstitutet som utredningen föreslår kan sådana procedurstrider föranleda svårigheter i rättstillämpningen. Det kan också hävdas att krav att inskränkningar i vissa fri- och rättigheter skall beslutas antingen i samma ordning som grundlagsändring eller med kvalificerad majoritet kan ge en minoritet i riksdagen möjligheter att åstadkomma uppskov i fråga om genomförandet av angelägna lagändringar på helt andra bevekelsegrunder än omsorgen om fri- och rättigheterna.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet återkommer till frågan hur gränsen skall dras mellan vad som kan beslutas enligt vanliga regler och vad som fordrar beslut i särskild ordning. För att en särskild beslutsordning skall tillämpas i ett konkret fall, måste det först konstateras att en föreslagen föreskrift verkligen innebär en begränsning av någon av de avsedda rättigheterna. Betänkandet innehåller, särskilt i bilagorna, talrika exempel på svårigheterna att med bestämdhet avgöra, om en viss regel innebär en "egentlig" rättighetsinskränkning eller om den utgör en "självklar" begränsning av rättigheten. Man kan därför förutse, att ett krav på särskild beslutsordning kommer att leda till tvister rörande frågan, om förutsättningarna för att tillämpa denna beslutsordning föreligger eller inte. Reservanterna har tänkt sig, att lagrådet bindande skall avgöra sådana frågor. Lagrådet kan emellertid härigenom komma att bli utsatt för ett politiskt tryck, som i längden kan visa sig skadligt för våra högsta domares integritet. Av nu anförda skäl kan fakulteten inte ansluta sig till reservanternas förslag om en särskild beslutsordning för rättighetsinskränkningar. – Om man däremot inrättar en författningsdomstol (jfr 3.9), till vilken tvistefrågor av detta slag skulle kunna hänskjutas, kommer saken enligt fakulteten i ett annat läge. Under denna förutsättning anser fakulteten att en särskild beslutsordning för inskränkningar i vissa betydelsefulla medborgerliga rättigheter skulle

innebära en värdefull förstärkning av rättighetsskyddet.

Enligt *Svea hovrätt* är det iögonenfallande att utredningen vid sitt avvisande av metoden med kvalificerad majoritet eller liknande hemfaller åt överargumentering och ensidighet. Utredningen uttalar bl. a. (s. 100) att man inte kan acceptera en reglering som "underminerar det parlamentariska systemet därhän att olika minoriteter titt och tätt får styra de politiska besluten" och (s. 101) att en ordning med krav på kvalificerad majoritet för beslut om inskränkningar i fri- och rättigheterna står "i dålig överensstämmelse med grundläggande demokratiska principer". Hovrätten hade för sin del gärna sett att diskussionen tagit sin utgångspunkt i förhållandet, att lagbeslut i riksdagen normalt fattas enhälligt eller med mycket stor majoritet. Det hör till undantagen att viktiga lagbeslut drivs igenom med knapp marginal. Att detta skulle ske då det gäller att inskränka grundlagsskyddade fri- och rättigheter måste mot bakgrunden av svensk lagstiftningstradition förutses bli utomordentligt sällsynt. – Vid en samlad bedömning av de båda huvudmetoderna för att förstärka skyddet för fri- och rättigheterna har hovrätten dock kommit till den slutsatsen att utredningen har träffat rätt val. Den valda metoden syns bäst förenlig med domstolarnas allmänna rättstillämpande verksamhet och, trots sina brister, bättre ägnad att förekomma politiska stridigheter vid domstol än den alternativa metoden. Hovrätten tillstyrker sålunda utredningens förslag i denna principfråga och avstyrker ett system med kvalificerad majoritet för vissa lagbeslut. Hovrätten tillägger att en kombination av båda metoderna framstår som utesluten.

Till förmån för att införa särskilda procedurregler vid begränsning av vissa fri- och rättigheter uttalar sig *en ledamot i kammarrätten i Sundsvall, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten), statens invandrarverk, fyra ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län, fyra ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse, två ledamöter i Landsförbundets styrelse, Sveriges frikyrkoråd, centerns kvinnoförbund, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning och Medborgarrättsrörelsen.*

Lagar som inskränker de medborgerliga rättigheterna måste enligt *statens invandrarverk* göras svårare att snabbt stifta än om det gällde vanlig lagstiftning. En betydande minoritet bör kunna förhindra ett omedelbart beslut. Ett sådant uppskov strider inte mot folkstyrelsens principer och är inte av annan karaktär än kravet på två riksdagsbeslut med mellankommande riksdagsval för grundlagsändring. De principiella invändningar utredningens majoritet anför är inte berättigade. En ordning med kvalificerad majoritet förekommer redan i gällande RF (4 kap. 8 och 9 §§, 8 kap. 16 §, 10 kap. 5 § och 13 kap. 11 §). – Utredningens majoritet anför även praktiska hinder, fortsätter invandrarverket. Inskränkningar i fri- och rättigheter kan behöva göras relativt ofta i det ordinarie lagstiftningsarbetet. En rättighetsinskränkning kan därvid enligt utredningen i och för sig sakna varje samband med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. En minoritet skulle kunna miss-

bruka sin möjlighet att uppskjuta antagande av lagar som förutsätter inskränkning av fri- och rättigheter. Som exempel anføres föreskrifter om tystnadsplikt vid ny lagstiftning. Dessa praktiska problem torde emellertid till betydande del kunna undvikas. Förslaget som tystnadspliktskommittén lägger fram i sitt slutbetänkande (Ds Ju 1975:22) skulle t. ex. lösa problemet rörande tystnadsplikten. Kommittén föreslår reglering av denna i en särskild lag som övrig lagstiftning endast behövde hänvisa till. Vidare måste de praktiska problem som kan uppstå vägas mot befolkningens behov av skydd för fri- och rättigheterna i utsatta lägen. Utredningens majoritet har inte tillräckligt beaktat detta behov.

Flera remissinstanser hänvisar både vad gäller regelns tillämpningsområde och beträffande dess motivering till reservationer av ledamöterna Ahlmark och Hernelius.

Beträffande frågan hur stor majoritet i riksdagen som skall behövas för rätt att besluta om rättighetsbegränsande föreskrifter vid ett tillfälle ansluter sig flertalet av de remissinstanser som är positiva till en regel om kvalificerad majoritet till reservanterna, dvs. ett krav ställs upp att 5/6 av de röstande i riksdagen skall ställa sig bakom beslutet. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)* förordar i stället 3/4 majoritet. Enligt *centerns kvinnoförbund* bör "någon form av kvalificerad majoritet" övervägas.

Enligt *Medborgarrättsrörelsen* skall grundlagen exakt ange de inskränkningar som erfordras i de olika rättigheterna. Om ytterligare inskränkningar anses erforderliga, får sådana alltså beslutas genom grundlagsändring. Vid grundlagsändring skall alltid folket i samband med riksdagsvalet få yttra sig om den föreslagna ändringen för att denna skall antagas. En möjlighet bör dock enligt *Medborgarrättsrörelsen* ges att kunna i snabbare takt göra en rättighetsinskränkning, om förhållandena skulle nödvändiggöra en sådan inskränkande ändring. I avvaktan på en slutlig av folket bifallen ändring bör därifrån majoritet av 5/6 i riksdagen kunna interimistiskt besluta ändringen i avbidan på att folket kan höras.

3.9 Lagprövningsrätten

Utredningens förslag att föra in en särskild paragraf i RF om lagprövningsrätt får ett blandat mottagande. Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *högsta domstolen, regeringsrätten, JK, kammarrätten i Sundsvall, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus och Norrbottens län, en minoritet i kommunfullmäktige i Växjö kommun, fyra ledamöter i Svenska kommunförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Pressens samarbetsnämnd, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Interna-*

tionella Juristkommissionens svenska avdelning, Svenska samernas riksförbund och Scientologykyrkan i Sverige.

Högsta domstolen uttalar sig först om gällande rätt. Högsta domstolen erinrar om att det vid tillkomsten av nu gällande RF förutsattes, att den lagprövningsrätt som har utvecklats i praxis och som innebär att myndighet har rätt och skyldighet att i sin rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift, som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör, skulle bestå. Räckvidden av denna lagprövningsrätt är emellertid enligt högsta domstolen inte i alla hänseenden fullt klar. Tvekan råder inte om att domstolar och förvaltningsmyndigheter har att underkänna av förvaltningsmyndighet meddelad föreskrift, om vid dess tillkomst en behörighetsregel har överskridits eller en formföreskrift av betydelse inte har iakttagits eller föreskriften i materiellt hänseende strider mot bestämmelse antagen av riksdagen, dvs. upptagen i lag, eller utfärdad av regeringen, dvs. meddelad i förordning. Mindre klart är hur vidsträckt den åsyftade rätten och skyldigheten är, när frågan gäller huruvida de för riksdagen föreskrivna formerna för stiftande av lag eller de för regeringen gällande behörighetsreglerna eller formföreskrifterna har iakttagits eller huruvida en materiell regel i förordning strider mot lag eller grundlag eller en dylik regel i lag är oförenlig med bestämmelse i grundlag. I samband med regeringsformens antagande har uttalats den uppfattningen att endast grova formfel vid föreskriftens antagande och uppenbar avvikelser i materiellt hänseende från en klar bestämmelse i lag av högre valör torde medföra att den prövade bestämmelsen får och skall åsidosättas.

Härefter övergår högsta domstolen till att bedöma utredningens förslag. Efter att översiktligt ha redogjort för förslaget anför högsta domstolen följande:

Med den obestämthet som enligt vad i det föregående antytts utmärker de föreslagna reglerna i regeringsformen om fri- och rättigheter och f. ö. i viss mån även reglerna om kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen måste myndigheter och domstolar vid prövningen, huruvida i lag eller förordning meddelade föreskrifter formellt och materiellt är grundlagsenliga, ofta stanna i tvekan. Goda skäl kan ofta åberopas för de motstridiga uppfattningar i frågan som anføres av de motstående parterna eller intressegrupperna. Skillnaden i uppfattning torde ej sällan kunna botten i skilda värderingar av politisk natur. Om lagprövningsrätten är vidsträckt och ingående, skulle lätt nog den uppfattningen spridas, att myndigheter och domstolar vid utövningen av lagprövningsrätten griper in på fält som är förbehållna de politiska organen. En sådan utveckling skulle i sin tur kunna medföra risk för politisering av rättsväsendet. En långtgående rätt och skyldighet för rättstillämpande myndigheter att på grundval av allmänt hållna grundlagsregler om de normgivande statsorganens kompetens och handlingsmöjligheter mer eller mindre diskretionärt pröva lagars och förordningars grundlagsenlighet skulle vidare kunna leda till att lagprövningsinstitutet kom till användning i en utsträckning som till men för den allmänna laglydnaden skapade osäkerhet i samhället om vilka lagar och förordningar man var skyldig att rätta sig efter. Även andra olägenheter skulle

följa av ett så utformat lagprövningsinstitut.

Den lagprövningsrätt som enligt utredningens förslag till 8 kap. 20 § regeringsformen tillägges domstolar och andra myndigheter är emellertid begränsad. Endast om felet i förfarandet vid tillkomsten av en föreskrift är grovt skall det föranleda att föreskriften ej får tillämpas. Och vid motstridighet mellan lag och grundlag samt mellan förordning och lag eller grundlag är det endast när motstridigheten är uppenbar som den lägre författningen ej får vinna tillämpning. Den sålunda föreslagna begränsningen av lagprövningsrätten beträffande föreskrift i lag och förordning – vilken begränsning för övrigt i stort sett torde överensstämma med vad som redan nu får anses gälla – måste betecknas som välbetänkt. Med den vaghet som i avsevärd utsträckning präglar de stadganden som kommer i blickpunkten vid lagprövning och de intressen av politisk natur som därvid kan göra sig gällande är de fall som ej är uppenbara av sådan art att de knappast är ägnade att lösas genom ett rättsligt förfarande. Annorlunda förhåller det sig med de uppenbara fallen. Den av utredningen föreslagna regleringen i 8 kap. 20 § regeringsformen föranleder såvitt gäller lag och förordning därför i och för sig ej erinran, även om den inte i alla lägen medger en så differentierad tillämpning som är möjlig att uppnå utan uttryckliga bestämmelser i ämnet. En följd av denna lösning blir emellertid att skyddet genom lagprövningen mot att fri- och rättigheter trädes för när i fall då så ej kan ske enligt grundlagen blir begränsat. Med hänsyn till den obestämdhet som präglar ifrågavarande grundlagsbestämmelser torde det, i vart fall när det gäller de genom lag begränsningsbara rättigheterna, under normala förhållanden bli ytterligt ovanligt att det kan anses föreligga en uppenbar motstridighet mellan de av prövningen omfattade bestämmelserna.

Med den utformning 8 kap. 20 § erhållit blir rätten att åsidosätta en föreskrift på grund av fel i förfarandet vid föreskriftens tillkomst begränsad till fall då felet är att anse som grovt. Såvitt gäller av myndighet utfärdad föreskrift torde vad sålunda föreslagits innebära en inskränkning i vad som nu gäller. Har en myndighet utfärdat en föreskrift utan att därför gällande former iakttagits, torde ej sällan föreskriften underkännas, även om det begångna felet ej kan betecknas som grovt. Någon utredning om det här antydda problemet innehåller ej betänkandet och skäl för den ändring i sak som förslaget på denna punkt torde innefatta har ej framlagts. Ett tänkvärt sätt att – utan att ingå på en ingående prövning – nu lösa spörsmålet synes vara att dels utesluta ordet "grovt" ur första meningen i 8 kap. 20 §, varigenom alltså bestämmelsen kommer att avse fel i förfarandet, oavsett om det kan betecknas som grovt, dels utvidga regeln i tredje meningen så att förbudet mot tillämpning av en föreskrift på grund av formfel vid tillkomsten skall, när fråga är om föreskrift i lag eller förordning, gälla endast då felet är grovt.

Innehörden av att enligt 8 kap. 20 § regeringsformen en föreskrift ej får tillämpas kan i vissa fall vara föremål för tvekan. Om i en lag av större omfattning någon detaljbestämmelse skulle finnas otillämplig, uppkommer frågan om otillämpligheten gäller hela lagen eller blott detaljbestämmelsen. Om det t. ex. befines, att en bestämmelse om ersättning vid expropriation ger endast symbolisk ersättning och därför ej får tillämpas, kan frågan bli huruvida expropriation över huvud taget får äga rum eller huruvida expropriation skall ske men annan ersättningsbestämmelse tillämpas. Förslaget ger ej svar på spörsmål av denna art. En generell reglering torde dock vara vanskelig att genomföra och spörsmålet torde få allt efter omständigheterna lösas från fall till fall.

Hinder i sak mot att genomföra det av utredningen framlagda förslaget till reglering av lagprövningsrätten efter sådan jämkning som förut ifrågasatts kan såsom det förut anförda ger vid handen ej anses föreligga. Att bestämmelsen i ämnet upptages i regeringsformen är värdefullt. Därigenom klarlägges vad prövningsrätten innebär. Av regleringen följer bl. a. att lagprövning endast kan ske i anslutning till ett aktuellt fall, där fråga är om tillämpning av den bestämmelse vars giltighet ifrågasättes. Otvetydigt blir alltså att möjlighet ej föreligger att föra särskild talan med begäran att en föreskrift i lag eller förordning på grund av förmfel vid tillkomsten eller till följd av motstridighet med bestämmelse i författning av högre konstitutionell valör skall förklaras ogiltig.

Även om såsom framgår av det förut anförda det måste antagas att direkta ingripanden till följd av lagprövningsrätten beträffande lagar och förordningar blir sällsynta, framstår som sannolikt att – såsom också utredningen framhåller (s. 109) – bestämmelserna om lagprövningsrätten kan ha en ej oväsentlig preventiv effekt. Frågan om ett förslag innebär att gränsen för vad som grundlagsenligt kan åstadkommas genom vanlig lag överskrides kan med uttryckliga regler om lagprövningsrätten väntas bli i högre grad än eljest uppmärksammas under remissbehandlingen.

Regeringsrätten (majoriteten) instämmer inledningsvis i utredningens uttalande att det är angeläget att politisk makt inte skjuts över från de politiskt sammansatta organen – främst då riksdagen – till icke-politiska organ. Regeringsrätten fortsätter:

Det är således självklart att lagprövningen inte får ges sådant innehåll, att domstolar och myndigheter mera regulfjärt skulle komma att åsidosätta statsmakternas beslut. Om någon kontroll i denna mening kan emellertid knappast bli fråga. Möjligheten att regering och riksdag skulle under normala förhållanden avsiktligt åsidosätta grundlagen kan lämnas därhän. Såsom utredningen framhåller (s. 109) har lagprövningsinstitutet en viktig preventiv funktion. Medvetandet om att grundlagsenligheten av statsmakternas beslut kommer under prövning av politiskt fristående instanser bör rimligen medföra skärpt observans i fråga om beslutens överensstämmelse med grundlag. I samma riktning verkar för övrigt hela lagstiftningsproceduren med vad den innebär av offentlig debatt och granskning i kommittéer, remissorgan, regeringskansli och riksdagsutskott; en obligatorisk lagrådsgranskning, såsom föreslagits inom utredningen, skulle otvivelaktigt medföra en värdefull förstärkning av denna verkan. Det kan således antagas att överträdelser blir ovanliga. Annorlunda förhåller det sig i tider av stark inre eller yttre oro. Med fog framhåller utredningen grundlagskontrollens betydelse i lägen då den demokratiska samhällsordningen är hotad eller rent av satt ur spel. Då kan, för att använda utredningens ord, ett rättsligt verkande grundlagsskydd få stor, i vissa fall kanske en avgörande betydelse för händelseutvecklingen. Skyldigheten för domstolar och myndigheter att med rättsliga metoder pröva grundlagsenligheten hos utfärdade lagar och andra föreskrifter får i dylika lägen stor politisk betydelse. På detta sätt hävdas den folkvilja, som tagit sig uttryck i grundlagsreglerna. – Det må tilläggas att särskilt för sådana krissituationer är det betydelsefullt att de tillämpande myndigheterna har en direkt grundlagsbestämmelse om lagprövningsrätten att stödja sig på.

Vad härefter angår innehållet i den föreslagna bestämmelsen om lagprövningen i 8 kap. 20 § har utredningen genom stadgandet avsett att kodificera

de regler, som enligt praxis och doktrin redan nu anses gälla på detta område. Innehållet i paragrafen torde i huvudsak överensstämma med den redogörelse för lagprövningens innehåll, som i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 200) lämnades av föredragande statsrådet. Vi anser oss i princip kunna godtaga bestämmelsen, sådan den utformats. Följande må dock framhållas.

I fråga om lagprövning på materiell grund föreskrivs som huvudregel, att myndighet inte får tillämpa en föreskrift, som står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Föreskrift i lag eller förordning skall dock åsidosättas endast om motstridigheten är uppenbar. Innebörden av rekvisitet "uppenbar", som alltså uppställts endast för prövningen om lag strider mot grundlag och om förordning strider mot grundlag eller lag, är måhända inte alldeles klar. I motiven förekommer uttalanden som tyder på att kraven på uppenbarhet skall ställas så högt, att bestämmelsen knappast skulle kunna tillämpas, medan i annat sammanhang förekommer formuleringar som närmast ger intrycket att uppenbarhetskravet inte skall överdrivas. Att i rationella termer precisera när den punkt kan anses nådd, då oöverensstämmelsen får anses uppenbar, är inte möjligt. Viss ledning kan måhända erhållas av praxis vid tillämpningen av den i 58 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken angivna resningsgrunden att rättstillämpning, som ligger till grund för dom, uppenbart strider mot lag. I vart fall synes det enligt vår mening inte få förekomma att myndighet åsidosätter lag eller förordning med mindre bristen i överensstämmelsen med föreskrift av högre valör är så påtaglig att motstridigheten inte kan sättas ifråga vid en objektiv bedömning.

När det gäller rätten och skyldigheten för myndigheter att sätta åsido annan föreskrift än lag eller förordning har utredningen, såsom tidigare nämnts, i den föreslagna paragrafen inte uppställt något krav att motstridigheten i förhållande till författning av högre valör skall vara uppenbar. Innebörden härav får förutsättas vara att myndigheterna vid sin lagprövning inte skall använda annan måttstock för sin bedömning än myndigheten i allmänhet gör vid tolkning och tillämpning av rättsliga regler.

Bestämmelserna synes passa väl för domstolarna, som i ett enskilt fall måste bedöma om en föreskrift strider mot högre författning och därför inte skall tillämpas i målet, liksom för andra myndigheter, som har att överpröva i lägre instans fattade beslut. Emellertid kan i vissa andra fall måhända tveksamhet uppstå. Vi vill här erinra om att många myndigheter inom svensk statsförvaltning inte har tillgång till personal med sådan skolning och erfarenhet i rättsliga angelägenheter som rimligen bör fordras för att myndigheten skall kunna på ett godtagbart sätt göra den prövning, som här förutsättes. Det må även framhållas de problem, som sammanhänger med att vissa myndigheter är underställda högre förvaltningsmyndighet på sådant sätt att de har viss lydnessplikt i förhållande till den högre myndigheten; det måste i sådant fall ställa sig svårt för den lägre myndigheten att åsidosätta en norm, som utfärdats av den överordnade myndigheten.

Det får emellertid förutsättas, att den föreslagna skyldigheten för myndighet att åsidosätta föreskrift, som strider mot bestämmelse av högre valör, icke har den innebörden, att en prövning av eventuell motstridighet skall ingå som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning.

Sveriges domareförbund understryker att det är av avgörande vikt att utformningen av lagprövningsrätten blir sådan, att domstolarna undgår att politiseras.

JK påpekar att en viss ökad risk för sådana komplikationer som lagprövningsrätten avser att råda bot på kan motses som en följd av tendensen att i ökad utsträckning delegera normgivning till förvaltningsmyndigheter. En sådan delegation har enligt JK många fördelar och ger säkerligen i många fall materiellt sett bättre resultat men på grund av myndigheternas sämre överblick över det totala regelsystemet innebär ordningen ökade risker för kollisioner med annan lagstiftning. En annan omständighet som kan verka i samma riktning är den snabba omsättning som präglar dagens lagstiftning.

Datainspektionen anser att även förvaltningsmyndighets lagprövning då och då kan komma att aktualiseras och sätter i fråga om inte en besvärregel borde införas av innebörd att förvaltningsmyndighets beslut i lagprövningsfråga alltid skall överklagas hos domstol.

Svea hovrätt, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och *Sveriges industriförbund* hävdar att utredningens motivtext ger uttryck för ståndpunkten att endast ordalydelsen av en bestämmelse och inte grunderna för den skall kunna vara utgångspunkt för lagprövning. De ställer sig kritiska till denna ståndpunkt och anför därvid bl. a. att den innebär att utredningens eget motivuttalande om egendomsrätten blir rättsligt innehållslöst.

Förutom de remissinstanser som har angetts i det föregående är *hovrätten för Västra Sverige (majoriteten)*, *juridiska fakulteterna vid Lunds och Stockholms universitet* och *Medborgarrättsrörelsen* positiva till att regler om lagprövningsrätt förs in i grundlagen. Dessa instanser förordar emellertid andra lösningar än den utredningen har föreslagit.

Hovrätten för Västra Sverige anser att lagprövningsfunktionen utgör ett betydelsefullt inslag i det föreslagna regelsystemet. Uppgifternas betydelse och komplicerade natur – liksom nödvändigheten av enhetlighet i bedömningen – talar enligt hovrätten starkt för att lagprövningsfunktionen uppdras åt ett enda organ med stor auktoritet. Hovrätten föreslår därför att lagprövningsfunktionerna samlas hos högsta domstolen. Olika vägar kan enligt hovrätten stå till buds att finna ut en ordning för att i systemet inrymma en lagprövning genom högsta domstolen. Ett system som därvid förtjänar att övervägas har förebild närmast i bestämmelser om de europeiska gemenskapernas domstol. Denna domstol äger att med bindande verkan genom förhandsbeslut avgöra frågor om tolkningen av bl. a. Romfördraget. Uppkommer en sådan tolkningsfråga i domstol i något medlemsland, skall eller kan frågan underställas prövning av de europeiska gemenskapernas domstol. – En på detta mönster byggd lagprövning genom högsta domstolen skulle kunna utformas på olika sätt. Enligt hovrättens mening bör regleringen närmast inriktas på en ordning som uppställer hinder för allmän domstol i första och andra instans att själv åsidosätta lag eller förordning med hänvisning till grundlagens bestämmelser. Domstol som finner sig stå inför en normkollision bör sålunda ha att hänskjuta kollisionsfrågan till högsta domstolens prövning. Den hänskjutande domstolen skall sedan ha att, med bundenhet vid högsta domstolens yttrande, döma i det anhängiga målet.

– En särskild fråga blir här om högsta domstolen skall ha att avgöra också lagprövningsfrågor som uppkommer hos andra rättstillämpande myndigheter än allmän domstol. Det kan visserligen vara ett önskemål att alla lagprövningsfrågor samlas hos en domstol. Behoven av särskild sakkunskap på förvaltningsdomstolarnas rättsområden kan emellertid böra föranleda att regeringsrätten handhar lagprövningen inom sitt kompetensområde.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet förordar en *författningsdomstol*. Fakulteten erinrar om att utredningen förutsätter att ett rättsligt verkande grundlagsskydd för fri- och rättigheterna kommer att få sin största betydelse i lägen, där den demokratiska samhällsordningen hotas av antidemokratiska rörelser inom landet eller utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån (s. 90). Fakulteten tillägger att grundlagsskyddet kan få en motsvarande betydelse i det visserligen osannolika läget, att den demokratiska samhällsordningen på ett smygande sätt sakta förändras i auktoritär riktning. Fakulteten frågar sig, vilken verkan kravet på "uppenbar" grundlagsstridighet kan komma att få i sådana tänkta lägen. Om lagprövningsrätten skall fylla sin avsedda funktion, måste den utövas innan det blir för sent. Om fri- och rättigheterna begränsas steg för steg, kommer man så småningom till en punkt, där begränsningarna sammantagna hotar den fria åsiktsbildningen (jfr s. 203). I ett sådant läge kan kravet på "uppenbar" grundlagsstridighet verka förlamande på domstolar och andra myndigheter. Utvecklingen kan då gå vidare till ett stadium, då domstolarna har förlorat den oavhängighet och auktoritet, som är en förutsättning för lagprövningsrättens utövning. För att lagprövningsrätten skall fylla sin funktion i ett krisläge, måste den utövas på ett relativt tidigt stadium, vilket förutsätter ett visst mått av mod och handlingskraft hos dess utövare. – Slutsatsen blir enligt fakulteten att lagprövningsrätten, om den skall fylla sin avsedda funktion, måste anförtros åt en central prövningsinstans med högt kvalificerad sammansättning och stark auktoritet. En sådan *författningsdomstol* skulle kunna bestå av dels ett antal framstående domare, dels lika många ledamöter valda av riksdagen. (Fakulteten hänvisar i sammanhanget till de förslag till ny sammansättning av riksrådet, som tidigare har framlagts av författningsutredningen resp. grundlagberedningen.) En domstol med sådan sammansättning skulle ha tillräcklig auktoritet för att effektivt kunna utöva lagprövningsrätten. Att anförtro en prövning av på en gång rättslig och politisk innebörd åt en instans, som kan väntas åtnjuta både domstolarnas och riksdagens förtroende, kan knappast möta några större betänkligheter. Om uppkomna frågor om lagars och förordningars grundlagsenlighet kunde hänskjutas till en författningsdomstol, skulle de vanliga domstolarna befrias från en obehaglig uppgift, och förvaltningsmyndigheterna, som ju står i ett principiellt lydtnadsförhållande till regeringen, skulle slippa en ännu obehagligare uppgift. Samtidigt skulle garantier uppnås för en enhetlig och konsekvent rättstillämpning i frågor om författningars grundlagsstridighet. – Mot det här framförda förslaget om en författningsdomstol

skulle enligt fakulteten möjligen kunna invändas, att denna domstol skulle kunna komma att besvärmas med prövning av en mängd helt obefogade invändningar om författningars grundlagsstridighet. Denna risk kan emellertid lätt motverkas genom en föreskrift, att domstol eller annan myndighet själv får ogilla en invändning om grundlagsstridighet. En fråga skulle alltså få hänskjutas till författningsdomstolen endast om myndigheten efter invändning eller ex officio finner, att det finns visst fog för att ifrågasätta en författnings grundlagsenlighet.

Även *Medborgarrättsrörelsen* förordar att lagprövningsrätten uppdras åt en författningsdomstol. Om denna uppgift skall läggas på en på särskilt sätt utsedd specialdomstol eller på vissa redan befintliga domstolar sägs kräva vidare utredning.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet avråder bestämt från att den judiciella kontrollen inskränks till fall av "uppenbar" oöverensstämmelse. Förslaget innebär i det hänseendet en väsentlig försämring av fri- och rättighetsskyddet enligt fakulteten. Fakulteten anför följande om innehållet i gällande rätt:

Det finns endast ett rättsfall där HD åberopat ett uppenbarhetskrav. NJA 1961 s. 253, vars rubrik lyder: "Åtal för brott mot 6 § 2 st. 1) valutaförordningen d. 25 febr. 1940 (utfärdad efter riksdagens samtycke), bestående däri att betalning för vissa till utlandet åren 1953 och 1954 sålda varor skulle hava mottagits utan vederbörligt tillstånd. Invändning, att det i nämnda författningsrum upptagna förbudet för den, som är bosatt här i riket, att mottaga betalning från någon, som är bosatt i utlandet, icke kunde stödjas på någon bestämmelse i valutalagen och därför ej vore straffrättsligt gällande, har lämnats utan bifall, enär det icke kunde anses uppenbart, att stöd i valutalagen saknades för förbudets tillämpning i målet", jfr s. 280. I åtskilliga andra fall har HD ingått på frågan om tvenne författningars överensstämmelse utan att HD därvid använt något uppenbarhetskrav. I vissa av dessa fall har hovrätt eller nedre justitierevisionen åberopat ett uppenbarhetskrav, vilket sedan utgått ur HD:s dom, t. ex. i NJA 1951 s. 39 angående kvarlåtenskapsskatteförordningen och 1948 s. 39 angående KM:ts föreskrifter om apoteksavgifter. Rättspraxis synes sålunda icke vara så entydig i fråga om ett uppenbarhetskrav, som utredningen antagit.

I sin argumentering mot kravet att motstridigheten skall vara "uppenbar" för att myndighet skall åsidosätta den lägre författningen åberopar juridiska fakulteten vid Stockholms universitet särskilt, att utvecklingen i konstitutionell praxis på ett eller flera områden kan bli sådan, att man stegvis kommer att avlägsna sig från grundlagens eller annan högre författnings norm. Tages icke på en gång ett alltför stort steg, kan det – med hänsyn till den lagstiftningspraxis som sålunda tidigare skapats – bli svårt att hävda att motstridigheten genom den nya åtgärden blir uppenbar. Svensk författningshistoria har exempel på sådana successiva förskjutningar. Med hänsyn till en sådan utveckling behövs en lagprövningskontroll, som icke är speciellt begränsad och genom vilken det skulle kunna fastslås att, om ut-

vecklingen skall fortgå i angiven riktning, en ändring av den högre normen behövs, med därtill anslutande öppen diskussion. Däremot är behovet mindre av en lagprövningsregel, avseende "uppenbar" lagstridighet, enär en sådan motstridighet närmast utgör ett sällsynt fall av missöde i lagstiftningsarbetet, vilket hittills när det förekommit rättats så snart det uppmärksammas. – Det sagda accentueras enligt fakulteten av den omständighet i och för sig att det är oklart vad som avses med uttrycket i det föreslagna stadgandet i 8 kap. 20 §, att motstridigheten skall vara "uppenbar". Med ordet *uppenbar* kan nämligen tänkas åsyftat, att motstridigheten skall framstå entydigt vid tillämpning av allmänt godtagna metoder för lagtolkning. En annan innebörd är, att bevisningen skall ha nått en viss styrka, och en tredje att domstol eller myndighet skall sätta åt sidan lag endast om kränkningen av grundlagsbudet framstår som grov. – En av fakultetens ledamöter vill, om utredningens förslag skulle leda till att domstolarnas rätt att pröva överträdelse begränsas till uppenbara fall, avstyrka att fri- och rättighetsutredningens förslag nu läggs till grund för lagstiftning.

LO är den remissinstans som är mest kritisk mot utredningens förslag att grundlagsfästa lagprövningsrätten. LO tillbakavisar med skärpa föreställningen om att domstolarna skulle kunna utgöra frihetens väktare gentemot folkets ombud och förordar att ett uttryckligt förbud mot lagprövning införs i RF. LO anför:

Myndigheter och domstolar skall givetvis endast tillämpa föreskrifter som utfärdats av behöriga samhällsorgan. LO tillbakavisar dock bestämt utredningens förslag att ge domstolar och andra myndigheter rätt att underkänna sådana lagar och förordningar.

Förslaget står, enligt LO:s mening, i uppenbar strid med regeringsformen 1 §, 1 kapitlet som stadgar att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket".

LO kan inte dela utredningens förmodanden om att domstolarna endast i undantagsfall skulle komma att tillämpa rätten att underkänna lagar. Det förhållandet att domstolarna hittills i mycket blygsam omfattning tillämpat den lagprövningsrätt de med stöd av rättspraxis nu anser sig besitta, får, enligt LO:s mening, inte tas till intäkt för att tillämpningen även fortsättningsvis blir begränsad. Om utredningsförslaget genomförs kommer nämligen den rättsliga situationen att fundamentalt förändras. Lagprövningsrätten, som hittills varit omstridd och aldrig sanktionerats av folkviljan, skulle definitivt fastläggas. Underlaget för dess tillämpning skulle dessutom väsentligen utökas, i och med att fri- och rättigheterna grundlagsskyddas.

Utredningen föreslår visserligen att domstolar endast ska kunna pröva lagar och förordningar då de står i uppenbar strid med grundlag respektive annan överordnad lag. Domstolarna får dock enligt förslaget själva rätten att avgöra vilka avvikelser som är att betrakta som uppenbara. Enligt LO:s uppfattning kan det inte uteslutas att detta uppenbarhetskrav uttunnas i rättspraxis. Denna uppfattning styrks av det sätt, på vilket domstolarna utan stöd i grundlagen och i strid med åtskilliga riksdagsuttalanden, redan tagit sig lagprövningsrätt som princip.

Det kan enligt LO:s mening, således inte uteslutas att lagprövningsrätten, i kombination med en oprecis och mångtydig grundlagsreglering av fri- och rättigheter, kan leda till att lagars överensstämmelse med grundlag ofta

sätts i fråga.

Detta skulle leda till osäkerhet om gällande rättsläge och framförallt bidra till en olycklig politisering av domstolsväsendet. Medborgarnas möjlighet att följa det politiska beslutsfattandet skulle dessutom försvåras avsevärt. Därmed försvagas demokratin.

Redan den av utredningen påvisade "preventiva" effekt som en lagprövningsrätt skulle utöva över riksdag och regering är av samma skäl olycklig. Det opåvisbara i en sådan "preventiv" effekt är en stor nackdel för demokratin. Det fördunklar beslutsprocessen och ansvarsutkrävandet.

Det förhållandet att domstolarna tillgripit sig en viss lagprövningsrätt ger, anser LO, anledning till vaksamhet från de folkvaldas sida. I samband med författningsreformen år 1974 avskaffades den så kallade opinionsnämnden – det organ genom vilket riksdagen kunde utöva visst överinscende över högsta domstolen och regeringsrätten. LO vill i detta sammanhang sätta i fråga om inte opinionsnämnden borde återinföras.

En ledamot i kriminalvårdsstyrelsen och Bandhagen – Högdalens socialdemokratiska förening framför synpunkter som överensstämmer med LO:s.

Kritiska mot utredningens förslag att föra in en uttrycklig paragraf i RF om lagprövningsrätt, dock utan att kräva ett förbud mot lagprövning är *regeringsrådet Sjöberg, Svea hovrätt, hovrättslagmannen Holmberg, kammarrätten i Göteborg, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, postverket, kommunfullmäktige i Växjö kommun (majoriteten), en ledamot i länsstyrelsen i Norrbotten, JO Lundvik, JO Wennergren, Svenska kommunförbundets styrelse (majoriteten) och Amnesty International, svenska sektionen.*

De angivna remissinstanserna har delvis skilda utgångspunkter för sin kritik. *Svea hovrätt, hovrättslagmannen Holmberg, kammarrätten i Göteborg, JO Wennergren* och *postverket* uttalar sig till förmån för den nuvarande ordningen, enligt vilken en lagprövningsrätt av mycket begränsad omfattning anses tillkomma domstolar och andra myndigheter utan särskilt lagstöd.

Svea hovrätt, Holmberg och kammarrätten i Göteborg betonar att man för att lagprövningsrätten skall fungera väl måste vara återhållsam när det gäller att i grundlag föra in materiella bestämmelser som binder lagstiftaren.

Med en viss åtstramning av grundlagstexter och motiv bör förslaget enligt *Svea hovrätt* inte medföra några avgörande problem för rättstillämpningen. Av särskild betydelse är enligt hovrätten att klart precisera de regler som skall ge ett undantagslöst grundlagsskydd och de regler som gäller kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Enligt hovrättens bedömning är det i dessa delar i huvudsak tillräckligt att frågorna ägnas särskild uppmärksamhet vid överarbetningen av motiven. I fråga om begränsningsreglerna i förslagen till 2 kap. 12–15 §§ RF är det emellertid önskvärt med en rent lagteknisk åtstramning. – Hovrätten har särskilt övervägt lämpligheten av att införa ett särskilt stadgande i ämnet i RF. Hovrätten inser

att beaktansvärda skäl kan anföras för ett sådant stadgande. främst sammanhängande med institutets betydelse i systemet och med angelägenheten i att precisera dess innehåll. Hovrätten är emellertid närmast av uppfattningen att ett stadgande föder flera problem än det löser och att det därför kan vara lämpligt att som hittills lämna frågorna till rättstillämpningen.

Kammarrätten i Göteborg påpekar att man i och för sig kan räkna med att lagprövningsrätten kommer att aktualiseras endast undantagsvis, nämligen i sådana fall då riksdagen funnit sig föranlåten att sätta sig över grundlagens bestämmelser. Men i så fall torde det ofta röra sig om en situation som kan vara mycket svår för att inte säga omöjlig för en domstol eller en förvaltningsmyndighet att hantera. Om t. ex. riksdagen har tagit sitt beslut mot bakgrund av att landet annars riskerat att råka in i en fördömande konflikt, är det då rimligt att en domstol eller förvaltningsmyndighet skall kunna underkänna riksdagens beslut och utlösa konflikten, frågar kammarrätten. – Utredningen synes ha menat att risken för att domstol eller förvaltningsmyndighet tvingas ta ställning till fall då grundlag och vanlig lag strider mot varandra minskar betydligt genom att lagprövningsrätten begränsas till situationer där motstridigheten är uppenbar. Kammarrätten är tveksam till om denna effekt uppnås genom uppenbarhetsrekvisitet. Möjligen vore det en bättre lokution att föreskriva att motstridigheten skall vara grov.

JO Lundvik säger sig helhjärtat instämma i utredningens uttalanden att politisk makt inte bör skjutas över från de politiskt sammansatta organen till icke-politiska organ och att domstolar inte bör få i uppgift att träffa avgöranden som väsentligen grundas på politiska värderingar och som alltså faller vid sidan av rättstillämpning i den bemärkelse som detta ord av hävd har i vårt land. Frågan är emellertid enligt Lundvik om inte utredningen med sitt förslag ändå trätt nu angivna grundsatser förnär. Utredningen menar att dess förslag strängt taget inte innefattar annat än ett lagfästande av redan gällande rätt. Huru därmed må förhålla sig kan enligt Lundvik lämnas därhän. Säkert är att frågan om domstolarnas lagprövningsrätt hittills knappast haft någon praktisk betydelse, åtminstone såvitt rör lag antagen med riksdagen. Med utredningens förslag – dess utförliga uppräknings och precisering av rättigheter som inte skall kunna åsidosättas annat än under vissa noga angivna betingelser – kommer lagprövningen att få en helt annan betydelse. Visserligen är det sagt att föreskrift skall frångås endast om den *uppenbart* strider mot bestämmelse i grundlagen. Men frågan om en avvikelse är uppenbar kan vara föremål för delade meningar. Och det så mycket mer som utredningen i sina motiv säger att inte endast brott mot grundlagsregler som är entydiga till sin lydelse skall kunna utlösa ett underkännande. – Det kan mycket väl förhålla sig så, framhåller Lundvik, att avvikelser från grundlagen motiveras av tungt vägande, ytterst respektabla skäl. Om avvikelserna är uppenbara, skall den icke desto mindre föranleda att den aktuella bestämmelsen lämnas åsido. Lundvik ifrågasätter om domstolarna har den auktoritet i vårt land som erfordras för att de skall kunna

på detta sätt, i strid kanske mot en stor allmän opinion, vägra att tillämpa en av riksdagen antagen lag. Att ge en sådan lagprövningsrätt även åt administrativ myndighet, såsom föreslagits, väcker enligt Lundvik än större betänkligheter. Här tillkommer ju också risken för allmänt kaos. Man kan lätt föreställa sig vad som skulle bli följden om taxeringsnämnderna får för sig att någon paragraf i skattelagstiftningen är grundlagsstridig.

Även *Svenska kommunförbundets styrelse (majoriteten)* uppehåller sig vid frågan om var gränsen mellan rättstillämpning och ställningstaganden av politisk karaktär skall dras. Styrelsen vill starkt understryka vikten av att ett lagprövningssystem inte får innebära någon form av överföring av politisk makt till domstolar eller andra organ som inte är politiskt sammansatta. Den avgränsning som föreslås genom att införa krav på att domstol eller annan rättstillämpande myndighet får sätta lag åt sidan endast om den står i uppenbar strid med en bestämmelse i grundlag medför att domstolen själv får dra upp gränserna för vad som skall vara en uppenbar grundlagskränkning eller ej. Frågan är därför om den föreslagna gränsen utgör ett betryggande skydd mot att domstolarna kommer att överskrida gränsen mot politiska ställningstaganden. Styrelsen är å andra sidan medveten om svårigheterna att dra upp exakta gränser i dessa sammanhang. Med hänsyn till det sagda föreslår dock styrelsen att principen om domstolars lagprövningsrätt inte bör lagfästas utan att gränsfrågorna mellan rättstillämpning och politiska avgöranden närmare analyseras.

JO Wennergren påpekar att myndigheterna är skyldiga att ställa sig landets lagar och andra författningar till esterrättelse. Eftersom grundlag är av högre dignitet än vanlig lag, skall en myndighet i första hand rätta sig efter grundlagen. Strider en föreskrift i lag mot en grundlagsbestämmelse skall myndigheten alltså tillämpa grundlagsbestämmelsen och inte lagföreskriften. Myndigheten har här helt enkelt intet val. Vad nu sagts är en logisk konsekvens av rättsordningens uppbyggnad. Det kan inte sägas att myndigheten härigenom sätter sig över folkstyrelsen eftersom grundlagen är det förnämsta uttrycket för folkviljan. Det synes emellertid missvisande att tafa om lagprövning i detta sammanhang eftersom fråga inte är om en lagprövning i egentlig mening utan närmast om lagtolkning. Utredningen föreslår nu i 8 kap. 20 § bestämmelser om sådan lagtolkning. Enligt Wennergren ägnar sig denna fråga emellertid inte för författningsmässig reglering. Det kan inte behövas någon särskild bestämmelse om att myndighet ej får tillämpa föreskrift i lag som strider mot bestämmelse i grundlag eller föreskrift i förordning eller annan författning som strider mot föreskrift i lag eller grundlag. Det följer redan av bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen att den offentliga makten utövas under lagarna. Ej heller synes något stå att vinna med att det i grundlagen stadgas att myndighet ej får tillämpa den föreskrift som ej tillkommit i laga ordning. Mot de föreslagna bestämmelserna kan emellertid invändas inte bara att de är obchövliga utan också att de kan ge sken av att tillägga myndigheterna ett slags kontroll

över lagstiftningsmakten och en kontroll som i så fall skulle vara föga förenlig med statskicket's allmänna uppbyggnad. Wennergren ställer sig därför avvisande till tanken på sådana bestämmelser som de i 8 kap. 20 § föreslagna. Det resonemang utredningen för (s. 102) om en "judiciell kontroll" av riksdagens lagstiftningsverksamhet framstår enligt Wennergren som främmande för den juridiska verkligheten. Det verkar nästan som om utredningen vill utnämna alla rättstillämpande organ till kvasiförfattningsdomstolar.

Några remissinstanser förordar att myndighet, som finner att föreskrift som myndigheten har att tillämpa står i strid med överordnad författning, skall hänskjuta frågan om eventuell normkollision till riksdagens eller konstitutionsutskottets avgöra n d e . Till dessa remissinstanser bör *regeringsrådet Sjöberg, civilförsvarsstyrelsen, kommunfullmäktige i Växjö kommun (majoriteten) och en ledamot i länsstyrelsen i Norrbottens län.*

Regeringsrådet Sjöberg anser att invändningar i flera hänseenden kan riktas mot utredningens utformning av lagprövningsrätten. Det kan enligt honom sålunda starkt ifrågasättas om varje myndighet är lämpad att utöva lagprövning av det slag som omfattas av grundlagsbestämmelsen. Därtill kommer att i fall, då något egentligt partsförhållande inte föreligger, vilket ej är ovanligt i förvaltningsärenden, lagprövningsfrågan skulle kunna komma att stanna i första instans. Skäl synes kunna anföras för att lagprövning i princip, i allt fall när den avser lag eller förordning, bör få ske endast hos domstol i högsta instans. En tänkbar ordning härvidlag vore att den myndighet – domstol eller förvaltningsmyndighet – som finner sig böra vägra att tillämpa viss föreskrift skall hänskjuta uppkommen fråga om lagprövning till högsta domstolen eller regeringsrätten. Därvid synes det naturligt att fördelningen mellan nämnda domstolar sker efter samma grunder som de som gäller för resning. Med utgångspunkt i det förhållandet, att enligt rådande ordning resning kan ske i även mål och ärenden som prövats av regeringen i sista instans, synes det ej påkallat att som särskilt villkor för vägran att tillämpa förordning uppställa det speciella rekvisitet att den ifrågakomna motstridigheten skall vara uppenbar. Vidkommande föreskrift av lags natur, dvs. föreskrift som beslutas av riksdagen, synes det på de allmänna skäl som överhuvud taget kan anföras mot lagprövningsinstitutet inte böra ankomma på myndighet att slutligt vägra föreskriftens tillämpning. I sådant fall borde emellertid kunna tillämpas den ordningen att den uppkomna frågan visserligen prövas av högsta domstolen respektive regeringsrätten såtillvida att domstolen uttalar sin uppfattning i frågan men att domstolen i fall då tillämpning befinnes böra vägras överlämnar frågan till slutligt avgörande av riksdagen. I avbidan på slutligt avgörande bör givetvis verkställighet ej få ske. Med en sålunda skisserad ordning, varom förslag f. ö. reservationsvis framförts i utredningen, skulle den rent juridiska bedömningen förbehållas domstol, medan det slutliga ställningstagandet, som uppenbarligen måste tas under intryck av den gjorda juridiska bedöm-

ningen, skulle komma att åvila det representativa organ som anförtrots lagstiftningen.

3.10 Lagrådsgranskning

Vad utredningen har anfört om lagrådsgranskning har fått ett blandat mottagande. Utredningens ståndpunkt att inte nu ta ställning till frågan om en föreskrift bör föras in i RF om lagrådsgranskning av förslag som gäller rättighetsbegränsningar utan i stället rekommendera en förutsättningslös utredning om lagrådsinstitutet har emellertid godtagits eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Till denna grupp hör *högsta domstolen, kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall (majoriteten), juridiska fakulteten vid Lunds universitet, länsstyrelsen i Kronobergs län (majoriteten), minoriteten i kommunfullmäktige i Växjö kommun, länsstyrelsen i Malmöhus län (majoriteten), länsstyrelsen i Norrbottens län, Svenska kommunförbundets styrelse (majoriteten), LO, Sveriges domareförbund och Sveriges industriförbund.*

Att införa obligatorisk lagrådsgranskning av lagförslag som begränsar någon grundlagsskyddad rättighet är ett sätt att "skydda" domstolar och förvaltningsmyndigheter från att tvingas ta ställning i politiskt kontroversiella frågor, framhåller *kammarrätten i Göteborg*. Konsekvensen härav skulle bli, att domstolar och förvaltningsmyndigheter bör kunna godta rättighetsinskränkande lagar som lagrådet har lämnat utan erinran. – Obligatorisk lagrådsgranskning av rättighetsinskränkande lagar är emellertid enligt *kammarrätten* en från flera synpunkter tveksam ordning. Den skulle ge lagrådsgranskningen en materiell inriktning, vilket är en avsevärd skillnad i förhållande till nuläget. Enligt numera vedertagen uppfattning skall granskningen vara begränsad till de formella frågorna. I och med att granskningen skulle ta sikte även på lagarnas materiella innehåll skulle lagrådet, särskilt då fråga är om politiskt kontroversiella lagar, kunna komma i en utsatt ställning på liknande sätt som kan vara fallet med författningsdomstolar. Det får väl också antas att lagrådets ingripanden inte skulle begränsas till de grova fallen av motstridighet mellan vanlig lag och grundlag utan att lagrådet skulle reagera även i de fall då den vanliga lagen framstod som tveksam i förhållande till grundlagens bud. Vidare får förutsättas att införande av en obligatorisk, materiell lagrådsgranskning på vissa områden skulle avsevärt öka arbetsbördan i lagrådet och ånyo aktualisera de problem som var en av orsakerna till övergången till fakultativ lagrådsgranskning. En lagrådsgranskning innebär enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* inte i sig ett skydd för rättighetsregleringen utan är mera en fråga om lagstiftningsteknik.

Av de remissinstanser som godtar att en föreskrift om obligatorisk lagrådsgranskning beträffande förslag till lagar som inskränker de medborgerliga fri- och rättigheterna inte nu införs anser *högsta domstolen, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges domareförbund och Sveriges indu-*

striförbund att lagrådsgranskning i praktiken bör ske i betydande utsträckning beträffande sådana lagförslag.

Högsta domstolen anför att det med hänsyn till den utvidgning av rättighetsområdet som förslaget innebär måste, om förslaget genomföres, bli en angelägen uppgift för lagrådet att vid granskningen av remitterade lagförslag ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om förslagens förenlighet med grundlagens bestämmelser om medborgarnas fri- och rättigheter. Inom utredningen har väckts förslag om att göra lagrådsgranskningen obligatorisk i alla lagstiftningsärenden som innebär inskränkning i de grundlagskyddade fri- och rättigheterna. Det framstår visserligen enligt högsta domstolen som angeläget, att sådana lagförslag regelmässigt kommer under lagrådets prövning. Det bör emellertid framhållas att en föreskrift om obligatorisk sådan prövning kan, särskilt med hänsyn till de föreslagna grundlagsbudens vaga utformning, dels ge anledning till meningsskiljaktigheter huruvida i visst fall remiss till lagrådet erfordras eller ej dels föranleda tvist huruvida en viss lag, som icke remitterats till lagrådet, tillkommit i grundlagsenlig ordning. Även om lagrådsgranskningen får anses bidra till att minska riskerna för att lagar stiftas, som strider mot grundlagens bestämmelser om de medborgerliga fri- och rättigheterna, synes övervägande skäl dock tala för att föreskrift om obligatorisk lagrådsgranskning icke meddelas i detta sammanhang. Om däremot sådan lagrådsgranskning skulle införas generellt för rättsområden, av vilka de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna eller flertalet av dem utgör del, saknas anledning att icke låta bestämmelsen om obligatorisk lagrådsgranskning gälla alla förslag till lag som innebär inskränkning i nämnda rättigheter.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet finner det självklart att lagrådsgranskning av förslag till rättighetskränkande lagar i största möjliga utsträckning bör ske. Det kan dock ifrågasättas om en grundlagsföreskrift härom är nödvändig och lämplig. Vissa rättighetsinskränkande föreskrifter, som utgör bihang till andra regelkomplex (t. ex. om tystnadsplikt eller fängelsestraff), är så vanliga, att en obligatorisk granskning skulle bli alltför betungande. Och ibland kan en föreskrift beröra en viss rättighet så perifert, att det kan ifrågasättas om den verkligen inskränker rättigheten. Det bör därför åtminstone försöksvis kunna överlämnas åt regeringen att bedöma behovet av lagrådsgranskning. Genom ett motivuttalande bör dock kraftfullt understrykas, att lagrådsgranskning bör vara huvudregel.

Sveriges industriförbund vidhåller den tidigare i olika sammanhang framförda uppfattningen att lagrådets granskning av lagförslag allmänt sett är synnerligen värdefull. Den snabba samhällsutvecklingen och den därmed sammanhängande höga lagstiftningsaktiviteten skapar särskilda behov av en samordnad granskning som främjar enhetlighet och konsekvens i lagstiftningen. – Sedan den obligatoriska lagrådsgranskningen avskaffades har konstitutionsutskottet årligen undersökt omfattningen och inriktningen av lagrådsremisserna. Undersökningarna visar att det under de senaste åren

skett en drastisk minskning i sådana remisser. Sålunda var antalet till lagrådet remitterade lagförslag år 1970 68, 1971 29, 1972 12, 1973 15 och 1974 11 stycken. Enligt förbundets mening är den redovisade utvecklingen uppseendeväckande. Det är därför av stor vikt att en utredning av det slag fri- och rättighetsutredningen anger snarast kommer till stånd. – Vad gäller lagrådsgranskning i detta speciella fall anser förbundet dessutom en sådan granskning vara väsentlig mot bakgrund av den kritik som från vissa håll riktats mot den av utredningen föreslagna lagprövningsrätten. En obligatorisk lagrådsprövning kan nämligen förväntas ytterligare förstärka rätts-säkerheten vid lagstiftning som berör de medborgerliga fri- och rättigheterna genom att minska antalet fall då en lagprövning aktualiseras. – Enligt förbundets mening kan det – om en utredning kommer till stånd – anses tolerabelt att frågan om lagrådsprövning hålls öppen under en begränsad tid. En förutsättning härför måste dock vara att den ovan redovisade utvecklingen beträffande antalet till lagrådet remitterade lagförslag inte fortsätter.

Positiva till att utan särskild utredning i RF föra in en bestämmelse om obligatorisk lagrådsgranskning av förslag till lagar som begränsar de medborgerliga fri- och rättigheterna är *regeringsrätten, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, en ledamot i kammarrätten i Sundsvall, rikspolisstyrelsen, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, fyra ledamöter i länsstyrelsen i Kronobergs län, kommunfullmäktige i Växjö kommun (majoriteten), fem ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län, JO Wennergren, nio ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse, Sveriges advokatsamfund, Sveriges frikyrkoråd, centerns kvinnoförbund, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Internationella Juristkommissionen, svenska avdelningen, och Medborgarrättsrörelsen.*

Frågan om lagrådsgranskning har i flera yttranden sammankopplats med frågan om lagprövningsrätten.

Genom en ordning med obligatorisk lagrådsgranskning av lagförslag, som innebär inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna, vinner man enligt *Svea hovrätt* i praktiken ett inte oväsentligt skydd för dessa. Av särskild betydelse skulle vara att behovet av en efterföljande lagprövning skulle minska. Hovrätten ser av dessa skäl avgörande fördelar med obligatorisk lagrådsgranskning på här berörda områden. Med hänsyn till att även en minoritet inom vederbörande riksdagsutskott har rätt att påkalla lagrådets hörande bör gälla, att underlåtenhet att inhämta lagrådets yttrande inte bör betraktas som sådant förfarandefel som kan i sig föranleda att en lag icke tillämpas av domstol. Hovrätten anmärker att utredningens argumentering mot obligatorisk lagrådsgranskning (s. 110) – som väsentligen innebär förord för en ny utredning – synes svag.

Ett samspel beträffande lagförslag som siktar till inskränkning i fri- och rättighet mellan de politiska organen och lagrådet såsom företrädare för rättskipande myndigheter kan enligt *hovrätten för Västra Sverige* vara ett

medel att stämma samman uppfattningen om tolkningen av grundlagen. Därmed skulle risker för konflikter vid lagprövningsrättens utövande kunna ytterligare begränsas.

Önskar man "judiciell kontroll" över lagstiftningsverksamheten på fri- och rättighetsområdena bör denna enligt *JO Wennergren* sättas in på det förberedande stadiet i form av lagrådsgranskning. Dels från denna rättskyddssynpunkt, dels med hänsyn till de kvalificerade och komplicerade rättsliga frågeställningar som lagstiftning om fri- och rättigheter kommer att ge upphov till, anser Wennergren att lagrådsgranskning bör göras obligatorisk för sådan lagstiftning. Utredningen har som riktmärke uppställt att reglerna i grundlag om fri- och rättigheter skall utformas så att man så långt möjligt undgår juridiska tvister om deras innebörd. Tyvärr lär man enligt Wennergren inte kunna komma så långt i detta hänseende. Man bör inte göra sig några illusioner om möjligheterna att på ett otvetydigt sätt formulera grundsatserna. Snart sagt varje ord ger rum för olika meningar om innebörden. Vilka olika företeelser är t. ex. att hänföra under begreppen möte, demonstration, religion, åskådning, opinionsyttring? En grundlagsreglering av fri- och rättigheter måste oundvikligen föra med sig en mängd nya juridiska tolkningsfrågor och komplicera rättssystemet. Det är emellertid en olägenhet som är värd sitt pris.

Sveriges advokatsamfund finner inte det av utredningens majoritet framförda skälet för uppskov med lagstiftning i denna fråga bärkraftigt. Enligt regeringsförmen i dess nuvarande lydelse skall ett lagråd finnas, och ingen har – samfundet veterligt – tänkt sig att den kommande utredningen skulle ha till uppgift att överväga ett avskaffande av lagrådet. Om alltså lagrådet kommer att äga bestånd även i framtiden, vilket samfundet förutsätter, bör till dess granskning i första hand hänskjutas sådana lagförslag i vilka inskränkningar i medborgarnas grundlagsfästa fri- och rättigheter ifrågasätts. På lagar med sådant innehåll måste de största krav ställas med avseende på lagstiftningsproduktens kvalitet, varför en obligatorisk granskning från lagrådets sida enligt samfundets mening ter sig ofrånkomlig.

Fyra ledamöter i länsstyrelsen i Kronobergs län erinrar om att en tredjedel av ledamöterna i ett utskott enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen kan få till stånd lagrådsyttrande. Utskottsmajoriteten kan dock motsätta sig minoritetens önskan, om den skulle finna att det dröjsmål med ärendets behandling som är förenat med lagrådsgranskningen skulle leda till avsevärt men. För den händelse regeringen anser att ett lagförslag ej innebär någon inskränkning i de medborgerliga fri- och rättigheterna finns således inte någon oinskränkt rätt för minoriteten att få till stånd lagrådsyttrande. – De fyra ledamöterna ifrågasätter om inte det av majoriteten föreslagna grundlagsskyddet bör förstärkas ytterligare genom att ge en viss minoritet i ett utskott, förslagsvis en tredjedel, en oinskränkt rätt att besluta om en lagrådsremiss. Härigenom skulle den fördelen uppnås att, om en betydande politisk minoritet ifrågasätter ett lagförslags överensstämmelse med grundlag och begär

lagrådsremiss, lagrådets yttrande skulle finnas tillgängligt vid den fortsatta behandlingen. De synpunkter som framförts av lagrådet skulle därvid kunna beaktas i riksdagsdebatten. Den invändningen att ärendets behandling kan bli försenad genom ett sådant förfarande får anses mer än väl uppvägas av kravet på att frågor av detta slag blir omsorgsfullt belysta. Faran för att lagrådet härigenom skulle komma att politiseras är mindre trolig. Eventuellt kommer dess arbetsbörda att ökas något, vilket dock inte kan anses vara ett avgörande hinder. En utökning av antalet ledamöter får i så fall övervägas. Genom domstolarnas lagprövningsrätt, tillsammans med en utökad möjlighet att inhämta lagrådets yttrande, blir den rättsliga kontrollen starkare.

4 Diskrimineringsförbud i grundlag

Utredningens ställningstaganden beträffande frågorna om en allmän likhetsgrundsats, förbud mot särbehandling på grund av åskådning och förbud mot särbehandling på grund av ras m. m. godtas eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser, bl. a. *Svea hovrätt, socialstyrelsen, länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Landstingsförbundet*.

Det förbud mot särbehandling på grund av bl. a. politisk åskådning som utredningen föreslår kan enligt *Landstingsförbundet* få betydelse i den pågående diskussionen om förhållandet mellan majoritets- och minoritetsföreträdare i kommuner och landstingskommuner. Förbundet konstaterar att föreliggande förslag till enhetlig kommunallag i betänkandet (SOU 1975:41) Kommunal demokrati inte innehåller några bestämmelser som reser lagliga hinder för minoritetens handlingsfrihet.

I några yttranden kommenteras utredningens ställningstaganden närmare.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet diskuterar de föreslagna diskrimineringsförbudens räckvidd. Först och främst förbjudes, påpekar fakulteten, diskriminering endast på vissa grunder, nämligen åsikter, tillhörighet till minoritet och kön. Vid en jämförelse med de internationella konventionerna saknar man sådana grunder som social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. (Se även nu gällande RF 1:8, som nämner samhällsställning och förmögenhet.) Något hinder uppställes alltså inte mot särbehandling av enskilda på grund av att de är exempelvis fastighetsägare, hyresgäster, anställda eller näringsidkare. Fakulteten vill inte påyrka någon utvidgning av diskrimineringsförbuden, vilken förmodligen skulle vara förenad med stora formuleringssvårigheter, utan nöjer sig med att peka på problemet. – Vidare märkes att de diskrimineringsförbud, som föreslås, har mycket olika räckvidd. Förbudet mot åsiktsdiskriminering (13 § 2 st.) gäller endast vid rättighetsbegränsningar, medan förbuden mot minoritets- och könsdiskriminering (17 och 18 §§) sträcker sig över hela normgivningsområdet och sålunda egentligen spränger den ram, som anges av kapitelrubriken.

Den begränsade räckvidden av förbudet mot åsiktsdiskriminering medför, fortsätter fakulteten, att det inte finns något grundlagshinder mot åsiktsdiskriminering exempelvis vid utformningen av det statliga stödet till kulturlivet. Det finns säkert goda skäl som talar för en viss begränsning av förbudets räckvidd. Det skulle ju vara för mycket begärt att staten, när den understödjer tidningsutgivning och föreningsliv, skulle vara tvungen att lämna positivt stöd även åt antidemokratiska riktningar. Man kan dock fråga sig, om det inte skulle vara möjligt att utsträcka förbudet mot åsiktsdiskriminering till att gälla för ytterligare några betydelsefulla områden. Ett sådant förbud skulle vara önskvärt exempelvis i fråga om det statliga stödet till forskningen.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet vill till 2 kap. 17 § anmärka, att några sakliga skäl icke anförts för att förkorta listan över otillåtna diskrimineringsgrunder. Listan bör enligt fakulteten ha den fullständigare lydelse som nu återfinnes i 1 kap. 8 § andra punkten.

JK tar upp utredningens uttalande beträffande diskrimineringsförbudet i 2 kap. 17 och 18 §§, att de *i första hand* riktar sig till normgivaren. Därmed antyds att de också gäller de verkställande organen. Detta är enligt *JK* naturligtvis riktigt i så måtto att myndigheterna är skyldiga att i sin rättstillämpning följa lagar och författningar. Men därutöver innefattar, enligt *JK*, de båda paragraferna inte något förbud för myndigheterna att låta sina avgöranden influeras av omständigheter som där avses. Enligt utredningens mening innebär det nyss påpekade förhållandet inte någon lucka i regelsystemet. Utredningen anser nämligen att bestämmelserna i nuvarande 1 kap. 8 § RF (första punkten) om att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall iakttaga saklighet och opartiskhet utgör en tillräcklig garanti. Denna uppfattning är så bestämd att utredningen t. o. m. föreslår att det nuvarande förbudet (i 1 kap. 8 § andra punkten) mot särbehandling på grund av personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras etc. skall upphävas. – Den valda lösningen har enligt *JK:s* mening vissa brister. Förbudet mot diskriminering kommer knappast till klart uttryck enbart genom kravet på saklighet och opartiskhet (i 1 kap. 9 § enligt utredningens förslag). Skyddet för de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 17 och 18 §§ kommer med den valda tekniken att delvis regleras i 1 kap., vilket strider mot utredningens förslag i övrigt. Slutligen innebär förslaget en viss inkonsekvens såtillvida som diskrimineringsförbudet enligt 2 kap. 17 § kommer att få en olika innebörd för myndigheterna och lagstiftaren. Lagstiftaren förbjuds att särbehandla i missgynnande riktning. Myndigheterna förbjuds att särbehandla över huvud taget. – *JK:s* slutsats blir att förbudet i 2 kap. 17 och 18 §§ bör kompletteras så att de generellt också gäller myndigheterna. I detta syfte kan båda paragraferna förslagsvis inledas med "Lag eller annan föreskrift eller domstols eller förvaltningsmyndighets beslut får ej innebära --". Detta kräver viss ytterligare justering av 18 §. Ändringarna i 18 § synes inte behöva föranleda ändring även i den föreslagna 2. i övergångsbestämmelserna.

Svenska samernas riksförbund förklarar att riksförbundet inte delar utredningens uppfattning att svensk lagstiftning inte diskriminerar samerna, eftersom den centrala "samelagstiftningen" – renbeteslagarna – vilar på en darwinistisk/rasistisk grund. Detta framhölls av riksförbundet i remissyttrande den 10 april 1969 över betänkandet Lagstiftning mot rasdiskriminering (SOU 1968:68). Till ytterligare belysning av detta hänvisar riksförbundet till ett utlåtande av professor Gunnar Eriksson den 19 september 1975 om darwinismens påverkan på renbeteslagstiftningen, ingående i Samernas Vita Bok III:1 och III:2.

Utredningens förslag till förbud mot särbehandling på grund av kön hälsas med tillfredsställelse eller godtas av en majoritet av remissinstanserna, bl. a. *socialstyrelsen*, *länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Landstingsförbundet*, *Centralorganisationen SACO/SR*, *Fredrika Bremer-Förbundet* och *centerns kvinnoförbund*. Förbudet skulle enligt SACO/SR bidra till att stärka jämställdheten mellan män och kvinnor och innebära att alla oavsett kön skall ha lika rättigheter, möjligheter och ansvar.

Fredrika Bremer-Förbundet, som har den principiella uppfattningen att det medborgerliga ansvaret för totalförsvaret skall vara lika för kvinnor och män, kräver en könsneutral uttagning till tjänstgöring inom totalförsvaret. Förbundet kan därför inte acceptera att värnpliktsbestämmelserna undantas från förbudet mot könsdiskriminerande lagstiftning.

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor tar inte ställning till om ett förbud i grundlag mot lagstiftning som särbehandlar könen är önskvärt. Delegationen inskränker sig till att uttala att den beträffande den föreslagna skrivningen i 2:18 RF förutsätter att paragrafen inte hindrar att regeringen vidtar positiva säråtgärder för att främja jämställdhet mellan könen. Regeringen bör alltså inte vara beroende av delegeringsbeslut från riksdagen för att kunna meddela föreskrifter som medger begränsning i förbud mot särbehandling på grund av kön.

Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige (majoriteten) och *skolöverstyrelsen* rekommenderar att bestämmelsen som förbjuder särbehandling på grund av kön i 2 kap. 18 § i förslaget utgår. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)* finner att det i 2 kap. 18 § föreslagna allmänna undantaget från grundlagsregeln mot könsdiskriminering – "om föreskriften ej syftar till att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor" – är så obestämt och kan ges en så vittomfattande innebörd att huvudstadgandet om förbud mot könsdiskriminering därigenom blir värdelöst och utan reellt innehåll.

Enligt *Svea hovrätt* rör det sig här om ett aktuellt och angeläget problemkomplex som är föremål för statsmakternas och de politiska partiernas uppmärksamhet på olika sätt. Att i dagens läge utforma en tillfredsställande grundlagsregel i ämnet är en utomordentligt svår uppgift, som får ses mot bakgrunden av bl. a. att tanken på en generell lag mot könsdiskriminering har avvisats. Hovrätten finner inte att utredningens förslag till 2 kap. 18 § RF inne-

fattar någon nöjaktig lösning. Snarare kommer det att skapa svårigheter än att lösa problem. I själva verket kommer bestämmelsen med den föreslagna formuleringen programstadgandena nära. Detta framgår också av utredningens motivering, där det sammanfattningsvis anförts (s. 118) att förslaget förutsätts "verka som ett starkt stöd i de strävanden mot ökad jämställdhet mellan män och kvinnor som nu pågår på samhällslivets alla områden".

Bestämmelsen i 18 § är, enligt *hovrätten för Västra Sverige (majoriteten)*, med den övergångsreglering som föreslås, tämligen innehållslös. Vill man gå längre än till ett målsättningsstadgande torde en genomgång och översyn av gällande föreskrifter som innebär särbehandling vara ofrånkomlig. Bestämmelsen i 18 § är f. ö. oklar. Det är sålunda säkerligen inte särdeles lätt att avgöra om en åtskillnad är direkt eller indirekt orsakad av biologisk skillnad. – Temporära eller mera varaktiga avvikelser för att öka jämställdheten bör knappast få förekomma.

Skolöverstyrelsen hänvisar till sitt yttrande 1975-06-23 till statsrådsberedningen med anledning av promemorian (Ds Ju 1975:7) till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering. *Skolöverstyrelsen* uttalade där, att huvudprincipen bör vara, att man är återhållsam med lagstiftning mot könsdiskriminering. Ett förbudstänkande hindrar nämligen understundom den smidighet i åtgärder som samhällsutvecklingen kräver. *Skolöverstyrelsen* ansåg, att man i lagar och förordningar och andra bestämmelser i stället skulle uttrycka sig positivt. – *Skolöverstyrelsen* finner i konsekvens härmed, att en föreskrift om jämställdhet mellan män och kvinnor endast bör intas i 1 kap. 2 § och att 18 § således bör utgå.

Hovrättslagmannen Holmberg i hovrätten för Västra Sverige är ense med hovrättens majoritet om att bestämmelsen i 18 § om särbehandling på grund av kön är tämligen innehållslös om man beaktar även den föreslagna övergångsregleringen. Ett avgörande fel ligger enligt *Holmberg* i att bestämmelsen, synbarligen på grund av alltför högt ställda ambitioner från utredningens sida, tar sikte på all särbehandling på grund av kön. Detta har gjort det nödvändigt att ta in förbehåll dels med tanke på föreskrifter med syfte att åstadkomma jämställdhet, dels med tanke på föreskrifter orsakade "direkt" av biologiska skillnader. Båda dessa förbehåll inbjuder till argumentering i rättsliga termer i frågor som mera hör till den politiska sfären. Det praktiska problemet – nu och under den framtid som kan överblickas – är att förebygga att kvinnor missgynnas på grund av sitt kön. Detta problem kan lösas omedelbart genom en bindande grundlagsregel. När det någon gång i en avlägsen framtid kan finnas behov att i grundlagen skydda männen mot diskriminering, lär det också finnas tid att överväga hur denna reglering bör utformas. På grund av det anförda föreslår *Holmberg* att 18 § ersättes med ett i 17 § inarbetat förbud mot föreskrifter som innebär att kvinnlig medborgare missgynnas på grund av sitt kön. Ett så avfattat diskriminationsförbud torde knappast behöva förses med övergångsbestämmelser (jfr bet. s. 479 och 482). I den mån nu gällande bestämmelser kan sägas innebära missgynnande av kvinnor på grund av kön kan de säkerligen upphävas.

Beträffande utformningen av 1 kap. 9 § i utredningens förslag (motsvarigheten till 1 kap. 8 § RF) föreslår *kriminalvårdsstyrelsen*, *datainspektionen*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *Sveriges industriförbund* och *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* att även sådana organ vilka enligt 1 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen anförtrots förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning skall iakttaga saklighet och opartiskhet i denna sin verksamhet. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* föreslår ett tillägg till 1 kap. 9 § av följande lydelse: "Det samma gäller kommuner liksom bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser i den mån förvaltningsuppgifter anförtrots eller överlämnats åt sådana organ."

Enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* bör även regeringen i det löpande förvaltningsarbetet omfattas av förevarande paragraf. *Socialstyrelsen* anser att stadgandet även skall rikta sig till kommunala organ.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet framhåller att de föreslagna diskrimineringsförbuden inte är "heltäckande". De hindrar inte vissa former av åsiktsdiskriminering och inte heller särbehandling på grund av t. ex. viss yrkestillhörighet. Föreskrifter av sådan innebörd blir myndigheterna skyldiga att följa. Det blir därför enligt fakulteten missvisande att, som utredningen föreslår, i en förkortad sista paragraf i 1 kap. fastslå myndigheternas skyldighet att iakttaga saklighet och opartiskhet, utan att det på något sätt antydes att denna skyldighet kan upphävas genom föreskrift i lag eller förordning.

5 Det materiella skyddet för opinionsfriheterna

5.1 Allmänt

Utredningens utformning av förslaget till skydd för opinionsfriheterna kommenteras utförligt av *JK* som yttrar:

Utredningens förslag innebär att ett grundlagsskydd för rättigheterna skapas bl. a. genom att särskilda villkor uppställs för begränsningar av dem, t. ex. tillgodoseende av vissa ändamål. Denna metod ställer särskilt stora krav på klarhet och distinktion i formuleringarna. För det första måste redan rättigheterna erhålla till innehåll och omfång tydliga definitioner så att man kan fastslå om en tänkt lagstiftning medför intrång i en viss rättighet eller inte. Detta bereder särskilda problem i fråga om de positiva opinionsfriheterna eftersom dessa till sina yttringar går i varandra. Sålunda innebär utövandet av t. ex. mötesfriheten och demonstrationsrätten meningsyttringar likaväl som utövandet av yttrandefriheten. Detta ligger f. ö. redan i begreppen möte och demonstration. Deltagande i ett demonstrationståg är sålunda ett uttryck för att man ansluter sig till de tankar etc. som åsyftas med demonstrationen. Här må erinras att enligt utredningens förslag definitionen av yttrandefriheten även skall upptaga uttryckande av tankar och känslor. Vidare ligger i utövandet av mötesfriheten också ett inhämtande av information, varför denna rättighet delvis sammanfaller med informationsrätten.

Behovet av särskiljande definitioner rättigheter emellan är särskilt stort om – såsom utredningen föreslår – olika inskränkingsregler skall gälla opinionsrättigheterna emellan. Utredningen synes genom en del resonemang vilja manövrera därhän att en och samma lagstiftning inte skall anses drabba mer än en rättighet. Jag anser detta synsätt konstlat. Man kan inte blunda för att en lagstiftning i realiteten kan inkräkta på flera rättigheter och undkomma svårigheterna genom motivuttalanden av innebörd att ett visst ingrepp icke skall eller icke bör anses drabba en viss rättighet. Med utredningens metod får man lätt en skev bild av rättigheternas innebörd och skydd. I detta sammanhang vill jag också framhålla, att utövanDET av mötesfriheten, demonstrationsrätten, yttrandefriheten och informationsrätten ofta ingår som led i ett sammanhängande förlopp. Uteslutet är då inte ett intrång, som direkt riktar sig mot en länk i denna kedja, mer eller mindre automatiskt, indirekt också kränker de andra rättigheterna.

Men utredningens metod att skapa skydd genom uppställande av begränsningsändamål ställer stora krav inte bara på definitionerna av de skilda rättigheterna. Ännu viktigare är att de grundlagsregler som inskränker fri- och rättigheterna blir klara och heltäckande. Det gäller inte endast att bereda möjlighet till framtida inskränkningar lagstiftningsvägen utan också att skapa täckning åt redan utlärdade författningar, framför allt inom strafflagstiftningen. Det kan redan här konstateras att utredningen knappast helt lyckats med att finna i dessa hänseenden helt tillfredsställande formuleringar. Detta torde till viss del bero på det antydda förhållandet att utredningen tycks vilja i princip hänföra ettvarit intrång till allenast en rättighet. Som exempel kan nämnas uniformsförbudet, som utredningen i valet mellan olika möjligheter förklarar sig närmast vilja anse som intrång i yttrandefriheten. Jag återkommer härtill längre fram.

Kravet på klara regler gäller inte minst med tanke på att domstolar och andra myndigheter föreslås skola erhålla uttrycklig lagprövningsrätt. Vissa av de begränsningsregler som utredningen föreslår är av den beskaffenhet att det starkt måste betvivlas om de lämpligen kan utgöra grund för den rättsliga prövning som lagprövningen innebär. Jag åsyftar här reglerna i 2 kap. 13 § och 14 § sista stycket. Särskilt gäller kritiken bestämmelsen i förstnämnda paragraf att en "begränsning aldrig får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar." Denna bestämmelse har snarare karaktär av ett programstads-gande än en (bindande) rättsregel. Det är i varje fall svårt att förstå hur en myndighet vid sin lagprövning skall kunna beakta denna regel utan att ge sig in på politiska bedömningar. Om reglerna i nämnda båda lagrum kan helt allmänt sägas att de med hänsyn till sin vaghet och obestämthet dels är svåra att tillämpa och dels lämnar stort utrymme för subjektiva värderingar. Eftersom de i förekommande fall skall beaktas jämsides med inskränkingsändamålen, är de ägnade att komplicera prövningen för både lagstiftare och rättskontrollerande myndigheter.

Utredningen säger sig ha behandlat opinionsfriheterna för sig i syfte att vinna ökad stadga åt det särskilda skyddet för dessa rättigheter. Jag delar utredningens uppfattning om fördelarna med den valda tekniken i denna del. Däremot kan jag inte acceptera utredningens teknik i övrigt, nämligen att hänföra de regler som generellt begränsar yttrandefriheten enbart till området för denna fri- och rättighet, antingen den utövas vid t. ex. en de-

monstration, inom ramen för föreningsverksamhet eller i annat sammanhang (s. 122 n). En inskränkning i yttrandefriheten skall alltså inte samtidigt kunna utgöra en inskränkning även i mötesfriheten. Eftersom frågan har betydelse för utformningen av begränsningsreglerna för samtliga s. k. opinionsfriheter anser jag lämpligt att ta upp den innan jag går in på reglerna för resp. fri- och rättighet.

Den brist i utredningens förslag som jag här avser – en brist som är av uteslutande formell natur – kommer till synes vid en jämförelse mellan t. ex. 2 kap. 2 § 4. och 15 § andra stycket. Om lagtexten är logiskt uppbyggd, måste "demonstrationsrätt" givetvis ha samma betydelse i båda paragraferna. Eftersom demonstrationsrätten otvivelaktigt måste anses innefatta en rätt att framföra åsikter (jfr nuvarande 2 kap. 1 § 4. RF) skulle av 2 kap. 15 § – som enligt sin ordalydelse exklusivt reglerar möjligheterna att begränsa rättigheten – följa att ingrepp mot en demonstration med hänsyn till enskilds anseende eller privatlivets helgd vore otillåtet.

Av motiven framgår att förslaget inte får uppfattas på nyss angivet sätt. Avsikten är att 2 kap. 14 § skall kunna tillämpas även på möten och demonstrationer. För att komma till detta resultat vid en läsning av enbart lagtexten måste man uppenbarligen uppfatta exempelvis demonstrationsrätten såsom enbart en rätt att samlas på allmän plats utan att ge uttryck för någon åsikt. Återstoden av innehållet i demonstrationsrätten skulle då ligga i definitionen på yttrandefriheten. Även om en sådan teknik är teoretiskt möjlig bör den uppenbarligen inte tillgripas, bl. a. därför att begreppet demonstrationsrätt enligt vanligt språkbruk så klart innefattar även en rätt att uttala åsikter.

Enligt min mening kan en bättre ordning vinnas genom att uttryckligen låta 2 kap. 14 § avse yttrandefrihetsmomentet i samtliga de fri- och rättigheter som anges i 2 §. Detsamma bör naturligtvis gälla även rätten till information. I 15 § kan därefter – med endast formella avvikelser från förslaget – anges vilka ytterligare begränsningsändamål som skall gälla i fråga om där angivna fri- och rättigheter. De båda paragraferna skulle med denna teknik förslagsvis kunna få ungefär följande lydelse.

14 §. De fri- och rättigheter som anges i 2 § får i vad de innefattar (utövande av) yttrandefrihet eller rätt till information begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott eller när det eljest föreligger särskilt viktiga skäl. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga rätt att avge meningyttringar och inhämta information i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

15 §. Utöver vad som anges i 14 § får mötesfriheten och demonstrationsrätten samt föreningsfriheten begränsas

1. mötesfriheten och demonstrationsrätten endast med hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att förebygga att farsot sprides.

2. föreningsfriheten endast för att motverka enskild verksamhet av militär eller liknande natur eller för att motverka förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

5.2 Yttrandefriheten och rätten till information

Utredningens förslag till grundlagsreglering av yttrandefriheten och rätten till information godtas eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. I flera yttranden framförs dock kritiska synpunkter.

Utöver vad som har redovisats i det närmast föregående avsnittet har JK följande synpunkter på utredningens förslag till skydd för yttrandefriheten:

Yttrandefriheten torde kunna sägas vara den väsentligaste och mest omfattande av fri- och rättigheterna. Redan därav följer, att behovet av möjlighet till begränsningar i denna rättighet är större än beträffande andra rättigheter, vilket i sin tur medför särskilt stora svårigheter att med kortfattade formuleringar i grundlagen bereda full täckning för alla nödvändiga inskränkningar. Det gäller här främst att bereda grundlagsstöd åt en mångfald redan utfärdade lagar och bestämmelser som innebär inskränkningar i yttrandefriheten. Hit hör t. ex. ett flertal straffbud i brottsbalken (BrB) för brott vid vilka ett yttrande eller annan meningsyttring ingår eller kan ingå i gärningen. Vidare och icke minst aktualiseras i detta sammanhang alla författningsregler om tystnadsplikt.

Frågan är nu hur utredningen löst spörsmålet om begränsningar i yttrandefriheten, såväl med tanke på redan föreliggande lagstiftning som med avseende på framtiden. Vid denna frågas bedömning har man först att beakta programstadgandet i 2 kap. 1 § första stycket i författningsförslaget som utsäger att bl. a. yttrandefriheten är grundläggande för fri åsiktsbildning. Härefter ges i 2 kap. 2 § en definition på yttrandefriheten. I 2 kap. 14 § första stycket upptages vidare de ändamål med hänsyn till vilka yttrandefriheten, sådan den framgår av nämnda regler i 1 och 2 §§, får inskränkas. Med hänsyn till svårigheten att med korta beskrivningar fånga in alla ändamål öppnas i 14 § första stycket en allmän möjlighet till begränsning om "särskilt viktiga skäl" föranleder det. Utredningen har i bilaga 6 översiktligt redovisat olika författningsreglerade inskränkningar i yttrandefriheten. I översikten upptages främst en rad straffbud i BrB. Däremot har utredningen bortsett från författningar som enbart faller inom massmediautredningens eller offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs arbetsområde. Framhållas bör särskilt att utredningen inte alls går in närmare på reglerna om tystnadsplikt, t. ex. frågan vilka syften eller ändamål de avser att tjäna. Tystnadsplikten är emellertid för närvarande föremål för särskild översyn. Utredningen uttalar slutligen om redogörelsen för gällande rätt i bilaga 6 att den inte gör anspråk på att vara fullständig. I anslutning till bilagan behandlar utredningen yttrandefriheten *dels* i den allmänna motiveringen (s. 123–128) *dels* ock i specialmotiveringen (s. 187–189 och 203–205).

Ett studium av de föreslagna bestämmelserna och tillhörande motivuttalanden visar enligt min mening att förslaget i några hänseenden är oklart. Detta gäller bl. a. frågan vilka straffbud i BrB som skall anses innefatta begränsningar i yttrandefriheten och som därför kräver täckning i grundlagen. På denna punkt är uttalandena i den allmänna och den speciella motiveringen knappast förenliga. Jag vill här endast hänvisa till, å ena sidan, s. 125 n–126 n och, å andra sidan, s. 187–189. Utredningen synes dock mena att yttranden, som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen, "definitionsmissigt" faller utanför RF:s yttrandefrihetsbegrepp och att de flesta straffbud i BrB för brott, vid vilka yttranden i tal eller skrift ingår

som led i gärningen, följaktligen inte är att anse som begränsningar av yttrandefriheten i RF:s mening (t. ex. bedrägeri). Utredningen uttalar också att det finns en grupp straffstadganden, beträffande vilka man i vart fall kan diskutera om de berör yttrandefriheten eller inte. Vilka dessa stadganden är eller hur diskussionen bör utfalla, uttalar sig utredningen däremot inte om. Slutomdömet blir alltså att det inte klart framgår vilka straffstadganden som kräver täckning i RF i förevarande avseende och att det inte är möjligt att avgöra huruvida de i 2 kap. 14 § första stycket intagna inskränkingsändamålen är tillräckliga för att täcka de straffbestämmelser som kränker yttrandefriheten i RF:s mening.

I fråga om det omfattande och viktiga undantagsområde som bildas av mängden av författningsregler om tystnadsplikt är det ännu svårare att avgöra om de angivna inskränkingsändamålen är tillräckliga. Tystnadsplikten är emellertid föremål för särskild översyn och jag utgår från att erforderliga preciseringar av de många skiftande ändamål tystnadsplikten avser att tjäna blir lättare att göra när resultatet av denna översyn presenterats. Jag vill också erinra om, att tystnadsplikten i det stora flertalet fall stadgats i enskild persons intresse, varför den begränsning i yttrandefriheten som tystnadsplikt innebär oftast åtminstone i viss mån kan sägas uppvägas av att skydd skapas för en annan medborgerlig rättighet, nämligen rätten till personlig integritet.

Även i fråga om andra slag av gällande lagar och förordningar än de hittills åsyftade kan diskuteras dels om därav följande begränsningar i yttrandefriheten över huvud behöver konfirmeras i grundlagen dels ock om behövliga möjligheter ställs till förfogande genom de av utredningen föreslagna begränsningsändamålet. Som exempel kan nämnas att de under 5.1.5 i bilaga 6 upptagna författningsakterna rörande vård eller behandling o. d. i flera fall torde ha tillkommit för att hindra åtgärder som motverkar behandlingen. Ett sådant syfte kan inte pressas in under de i 2 kap. 14 § första stycket angivna ändamålen. Jag är tveksam om svaret på båda de nyss angivna frågorna, särskilt som någon fullständig kartläggning av all hithörande lagstiftning inte har upprättats och knappast heller är möjlig utan ett ytterst tidsödande arbete. Det finns därför stora risker för att ett genomförande av utredningens förslag kommer att leda till en utveckling där man av olika skäl tvingas att i grundlagstexten läsa in åtskilligt mer än som anges där. En sådan utveckling är – som utredningen själv betonar (s. 126 n) – farlig.

Vad gäller de av utredningen i 2 kap. 14 § första stycket angivna inskränkingsändamålen vill jag närmare anföra följande. Ändamålet "rikets säkerhet" avser enligt utredningen (s. 203) både rikets inre och dess yttre säkerhet och syftar främst på sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. BrB. Vidare åsyftas t. ex. den lagstiftning som reglerar rätten att sprida kartor m. m. och viss lagstiftning till skydd för försvaret. Jag vill här ifrågasätta lämpligheten av att i grundlag begagna uttrycket rikets säkerhet i en annan och vidare bemärkelse än vad uttrycket har på annat håll i lagstiftningen. Det må t. ex. nämnas att 19 kap. BrB har rubriken "Brott mot rikets säkerhet". En viss förbättring skulle uppnås genom att efter "rikets säkerhet" tillägga orden "eller dess försvar". – Vad beträffar ändamålen "enskilds anseende" och "privatlivets helgd" samt den begränsning som ligger i uttrycket "i näringsverksamhet" är det tveksamt om de tillsammans täcker in alla regler om tystnadsplikt som uppställts i enskilds intresse. En ytterligare belysning av denna fråga kan motses genom tystnadspliktsutredningens arbete. Jag vill också peka på den samordning som

bör ske med lagstiftningen om allmänna handlingar. – Begränsningsändamålet "förebyggande och beivrande av brott" är till sin formulering mycket vittomfattande. Vad som därmed närmare avses anges inte med önskvärd tydlighet i motiven, som endast talar om vissa ingrepp i syfte att kunna beivra begångna brott.

Det kan således konstateras att utredningens förslag lämnar en del övrigt att önska i fråga om klarhet och fullständighet beträffande såväl täckning åt redan givna bestämmelser av olika slag som möjligheten till ytterligare framtida begränsningar i yttrandefriheten. I sistnämnda hänseende finns visserligen möjlighet att åberopa särskilt viktiga skäl, men denna utväg synes alltför obestämd och kan särskilt i utsatta lägen ge utrymme för begränsningar i en omfattning som inte varit avsedd. Tillspetsat kan man f. ö. anmärka att det kunde ha räckt med detta inskränkningsvillkor. Om förslaget oförändrat antages, kommer det att i inte obetydlig omfattning överlämnas åt rättskontroll och lagstiftare att bedöma om konflikt med den grundlagsstadgade yttrandefriheten föreligger resp. kan beräknas uppstå. För de rättskontrollerande myndigheternas del tillkommer att vid den lagprövning som kan bli aktuell även politiska bedömningar kan bli nödvändiga, t. ex. om myndigheten har anledning pröva om intrånget i fråga hindrar den fria åsiktsbildningen.

Statens kulturråd och Sveriges författarförbund stöder tanken att yttrandefriheten utvidgas till att även avse frihet att uttrycka känslor. Enligt författarförbundet är det av synnerlig betydelse, att utredningen genom sin formulering markerat att yttrandefriheten också gäller alla konstnärliga framställningar som inte direkt behöver ta sikte på ett budskap eller en information. Enligt *JO Wennergren* har definitionen härigenom blivit tungläst och har knappast tillförts något nytt av egentligt värde. *Wennergren* föredrar den gällande definitionen framför den föreslagna.

Utredningens förslag att yttrandefriheten skall kunna begränsas bl. a. om "särskilt viktiga skäl" föreligger kritiserar, förutom av *JK*, av *juridiska fakulteten vid Lunds universitet, länsstyrelsen i Norrbottens län, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* och *Medborgarrättsrörelsen*.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet framhåller att utredningen beträffande mötesfriheten, demonstrationsrätten och föreningsfriheten i 15 § använder metoden att ange de ändamål, för vilka begränsningar får ske. Samma metod användes i 14 § delvis även beträffande yttrandefriheten och rätten till information. Denna metod har den svagheten, att det är svårt att genom korta formuleringar täcka alla tänkbara legitima behov av begränsningar utan att formuleringarna blir så vaga att de möjliggör missbruk. Trots detta vill fakulteten ifrågasätta om det inte vore möjligt att i 14 § uttömmande ange de ändamål för vilka yttrandefriheten och rätten till information får begränsas. Detta har ju visat sig möjligt i förslaget till massmediegrundlag, som här borde kunna tjäna som förebild.

De inskränkningar i yttrandefriheten som föreslås, rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd och förebyggande och beivrande av brott, kan till fullo accepteras

enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län*. Den utökning av rätten till begränsningar som utredningen föreslagit, "om särskilt viktiga skäl föranleder det", anser länsstyrelsen mera tveksam. Yttrandefriheten intar i den svenska rättsordningen en så central plats att det ur rättssäkerhetssynpunkt får bedömas som riskfyllt att medge undantag som ej är nogt specificerade. Likaså får det anses som mindre tillfredsställande att normativa begrepp införts i rättighetskatalogen såsom t. ex. vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet. Sådana normerade regler kan medföra inte oväsentliga tolkningstvister.

Internationella Juristkommissionens svenska avdelning påpekar att riksdagen själv i sin egenskap av lagstiftare bestämmer om ett skäl är särskilt viktigt och att dess skäl därvidlag knappast kan överprövas. Det måste därför kraftigt understrykas att inskränkningar i yttrandefriheten och informationsrätten på denna grund endast skall få ske i exceptionella fall.

Enligt *Medborgarrättsrörelsens* mening är de begränsningsregler som utredningen har föreslagit över huvud taget otillfredsställande. Eftersom det läggs i riksdagens hand att själv bestämma, om en ifrågasatt inskränkning i en medborgerlig rättighet sker för ett tillåtet syfte, har man i själva verket överlämnat till riksdagsmajoriteten att göra i stort sett alla de inskränkningar den önskar, förutsatt att varje inskränkning kan ges en sådan form att den till nöds kan hänföras under något av de tillåtna ändamålen. Riksdagsmajoritetens suveränitet på området blir än tydligare, då den beträffande yttrandefriheten och rätten till information tillåtes göra inskränkningar närhelst ett särskilt viktigt skäl anses föreligga. Det står enligt *Medborgarrättsrörelsens* riksdagsmajoriteten fritt att anse vilket skäl som helst särskilt viktigt. Därmed är yttrandefriheten och rätten till information berövad i stort sett hela sitt grundlagsskydd.

Enligt *överstyrelsen för ekonomiskt försvar* kan fredskriser av olika slag medföra behov av skydd för folkförsörjningen – utan att beredskapstillstånd råder eller riket är i krig – för exempelvis falsk ryktesspridning. Överstyrelsen hänvisar till sitt yttrande till justitiedepartementet 1975–10–01 över betänkande avgivet av utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet (Ds Ju 1975:16). Det är enligt överstyrelsens mening av vikt att, om regler saknas i vanlig lag, grundlagen (regeringsformen) öppnar en möjlighet att i orostider utan tidsutdräkt genom ett beslut skapa måhända önskvärda inskränkningsmöjligheter inom för rikets skydd vitala områden.

Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning, Näringslivets delegation för marknadsrätt och *Medborgarrättsrörelsen* riktar kritik mot att friheten att yttra sig i näringsverksamhet enligt ordalagen i paragraftexten fritt skall kunna begränsas.

Näringslivets delegation för marknadsrätt, med vilken *Sveriges industriförbund* instämmer, noterar att enligt 14 § första stycket andra punkten kan "friheten att yttra sig i näringsverksamhet" begränsas genom vanlig lag.

Tolkat efter ordalagen innebär stadgandet att näringsidkare skall vara betagna grundlagsskyddad yttrandefrihet så snart de yttrar sig i näringsverksamhet, dvs. oavsett yttrandets innehåll och syfte. I enlighet härmed skulle t. ex. en konsumtionsförenings propaganda för den konsumentkooperativa företagsformen eller en privat köpmans propaganda för privat fackhandel riktad till den slutlige konsumenten falla utanför det grundlagsskyddade området. En så vittgående inskränkning i yttrandefriheten är givetvis helt oacceptabel. Den är dessutom oförenlig med innehållet i begränsningsregeln i 14 § andra stycket. Av betänkandetexten framgår att första stycket andra punkten inte skall tolkas i överensstämmelse med sitt innehåll. I betänkandetexten (s. 204) sägs nämligen att "uttalanden av opinionsbildningskaraktär vilka görs av en näringsidkare" inte skall uppfattas som yttranden i näringsverksamhet. En så påtaglig diskrepans mellan ordalydelse och sakinnehåll skulle anses anmärkningsvärd redan i en vanlig lag. I en grundlag är den oacceptabel.

– Delegationen finner alltså redan på denna grund påkallat att undantagsregeln i 14 § första stycket andra punkten i förslaget ses över. Bestämmelsen måste under alla förhållanden ges sådan lydelse att det klart framgår av lagtexten att uttalanden i näringsverksamhet av opinionsbildningskaraktär inte omfattas av regeln i fråga. – Utredningen har inte, fortsätter delegationen, tagit upp den från yttrandefrihetssynpunkt i förevarande sammanhang viktiga frågan om räckvidden av undantaget från grundlagsskydd vad gäller kommersiella framställningar (kommersiell reklam). Orsaken härtill får vara att utredningen utan närmare egna överväganden knutit an till resonemang om yttrandefriheten och reklamen i massmedieutredningens (MMU:s) betänkande SOU 1975:49. Såsom delegationen påvisat i sitt yttrande till departementet över MMU:s betänkande (avsnittet yttrandefriheten och den kommersiella reklamen s. 12 ff) saknas i MMU:s betänkande en grundläggande analys av den kommersiella reklamens yttrandefrihetsrättsliga problematik. Vidare är det föreslagna undantagsstadgandet om kommersiell reklam i MMU:s grundlagsförslag (1 kap. 9 §) såsom delegationen utförligt påvisat behäftat med avsevärda redaktionella brister. – Avsaknaden av egen grundligare bearbetning från utredningens sida torde vara förklaringen till att undantagsbestämmelsen avseende yttrandefriheten i näringsverksamhet i 14 § första stycket andra punkten – tolkad enligt utredningens intentioner och inte enligt ordalydelsen – kommit att få en annan och vidare räckvidd än motsvarande undantagsbestämmelse i 1 kap. 9 § i MMU:s förslag. MMU framhåller i sitt betänkande bl. a. att "enligt MMU:s förslag blir flera av de för yttrandefriheten grundläggande principerna tillämpliga på den kommersiella reklamen. Sålunda kommer bestämmelserna om censurlöföbud och om utgivares bestämmanderätt över innehållet att gälla" (SOU 1975:49 s. 176; jfr MMU:s uttalanden om gällande rätt s. 172). Det av utredningen föreslagna stadgandet i 14 § första stycket andra punkten synes däremot innebära att ingen av "de för yttrandefriheten grundläggande principerna" blir tillämpliga på den kommersiella reklamen. I sak betyder detta

att det enligt utredningens förslag skulle bli möjligt att genom vanlig lag helt och hållet undanta kommersiell information och åsiktsbildning från grundlagsskydd, således även från censurförbudet. En sådan ordning kan inte godtas av bl. a. de skäl MMU berört i betänkande SOU 1975:49 s. 173 nf. – En annan olikhet mellan de två utredningarnas förslag ligger däri att MMU för förbud mot reklam för viss vara uppställer kravet att ”synnerliga skäl” skall föreligga (jfr 1 kap. 9 § första stycket andra punkten i MMU:s förslag). En spärregel av denna art saknas i utredningens bestämmelse om yttrandefriheten i näringsverksamhet. Den i och för sig elegant utformade begränsningsregeln i 14 § andra stycket torde ha en annan syftning. Detsamma gäller den ännu mera generellt formulerade begränsningsregeln i 13 §. – Den angivna bristande överensstämmelsen mellan undantagsregeln om kommersiell information i utredningens förslag och motsvarande regel i MMU:s förslag måste enligt delegationen elimineras under det fortsatta lagstiftningsarbetet. – Delegationen har i sitt yttrande över MMU:s betänkande framhållit att den yttersta grunden för att kommersiell reklam och annan kommersiell information – hur nu denna företeelse lämpligen avgränsas – får och i viss utsträckning bör få underkastas reglering genom vanlig lag, synes vara att medborgarna i sin egenskap av konsumenter – köpare har krav på särskilt skydd mot påverkan. Delegationen hänvisar till sitt yttrande och den skiss till reklamundantag i en yttrandefrihetslag som förekommer där (s. 15). Delegationen ifrågasätter om ej skissen är användbar även som underlag för en omskrivning av regeln i 14 § första stycket andra punkten i utredningens förslag. – Undantagsregeln beträffande yttrandefriheten i 14 § första stycket andra punkten gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet. Inskränkningen gäller alltså endast näringsidkare. Delegationen har i förut nämnda yttrande framhållit att denna begränsning är förfelad från yttrandefrihetssynpunkt och inte kan godtas. Delegationen upprepar att det inte finns någon som helst anledning att yttrandefrihetsrättsligt privilegiera privatpersoners ekonomiskt motiverade reklam eller andra framställningar. Delegationen hänvisar till sitt yttrande. Principiellt sett får det anses om möjligt ännu mer stötande om själva regeringsformen skulle – sakligt helt omotiverat – diskriminera näringsidkarna i landet. Undantagsregeln bör omredigeras så att diskrimineringen av näringsidkarna inte längre kvarstår.

Övriga remissinstanser som är kritiska i denna del framför liknande synpunkter.

Utredningen om reklam i videogram påpekar att videogram som sprids bland allmänheten på annat sätt än genom offentlig visning kommer att falla under den av fri- och rättighetsutredningen föreslagna regleringen i RF. Fri- och rättighetsutredningen föreslår att friheten att yttra sig i näringsverksamhet skall kunna begränsas genom allmän lag. Därigenom finns det möjlighet att lagstiftningsvägen ingripa med förbud mot reklam i videogram som sprids annat än genom offentlig visning. Utredningen tillstyrker fri-

och rättighetsutredningens förslag angående yttrandefriheten i näringsverksamhet.

Förutom i yttrandet från Näringslivets delegation för marknadsrätt, vilket nyss har redovisats, har frågan om samordning mellan yttrandefrihetsregleringen i RF och i massmediegrundlagen diskuterats i några yttranden.

Enligt *Sveriges Radio AB* är det viktigt att tillse att yttrandefrihetens gränser i princip blir desamma vare sig det är fråga om massmedier eller inte. En fråga som hänför sig till detta komplex har fri- och rättighetsutredningen själv tagit upp (s. 196). I förslaget till massmediegrundlag (SOU 1975:49) anges på åtskilliga ställen att bestämmelser i något hänseende skall meddelas i lag. Frågan blir då, om och i vilken mån det av fri- och rättighetsutredningen föreslagna skyddet i regeringsformen för de medborgerliga fri- och rättigheterna blir tillämpligt på sådan lag. *Sveriges Radio* föreslår att man under det fortsatta arbetet med att samordna de båda grundlagarna tillser att *regeringsformens regler i 2 kap. om fri- och rättigheterna skall vara tillämpliga även inom ramen för massmediegrundlagen, t. ex. genom ett stadgande härom i sistnämnda grundlag.*

Enligt *Pressens samarbetsnämnds* mening är det inte helt klart hur avgränsningen skall ske mellan de delar av yttrande- och tryckfriheten samt rätten till information, som detaljregleras i massmediegrundlagen, och de delar av samma rättigheter som skall närmare bestämmas i RF. I massmedieutredningens betänkande föreslås huvuddelen av reglerna om tryckfriheten bli intagna i massmediegrundlagen. Samarbetsnämnden utgår ifrån att vid konflikt mellan RF och massmediegrundlagen, som båda är grundlagar, skall enligt allmänna rättsprinciper föreskrifterna i massmediegrundlagen ha företräde eftersom dessa har karaktär av speciallag. Samtidigt tolkar nämnden läget så att de föreskrifter i 2 kap. 12, 13 och 14 §§ RF, som reglerar möjligheterna att genom lag begränsa yttrandefriheten blir tillämpliga så snart det är fråga om områden som inte behandlas i massmediegrundlagen. Konsekvensen härav måste bli att på de fält där massmediegrundlagen ger regler, yttrandefriheten inte kan begränsas enligt 2 kap. 14 § RF. – Samarbetsnämnden önskar att det närmare klargöres hur långt regeln i 2 kap. 13 § RF kan användas för att begränsa yttrandefriheten i sådana fall då massmediegrundlagen överlämnar till vanlig lag att reglera ifrågasvarande rättigheter. Ett exempel härpå ger de bestämmelser i massmediegrundlagen som överlämnat åt allmän lag att reglera rätten att sända radioprogram. I lagen härom får, om 2 kap. 13 § RF tillämpas, inte göras mera långtgående inskränkningar än som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för tillgodoseende av de olika ändamål som föranlett att man över huvud reglerat rätten att sända radioprogram. – Eftersom det är svårt att helt överblicka hur de båda grundlagarna i olika situationer kan komma att gripa in i varandra (se härom betänkandet s. 195–196), föreslår samarbetsnämnden att i den kommande propositionen närmare klargöres hur

gränsdragningen mellan RF och massmediegrundlagen skall ske.

I anslutning till bestämmelsen i 2 kap. 2 § anmäler *hovrätten för Västra Sverige* att det på längre sikt bör vara angeläget att sträva efter en ökad överensstämmelse mellan tryckfrihet enligt TF och yttrandefrihet i övrigt.

Några remissinstanser behandlar rätten till information särskilt. *JK* hänvisar till vad han anfört i fråga om yttrandefriheten. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att rätten till information enligt ordalagen knappast har samma omfång som yttrande- och tryckfriheten. Yttrande- och tryckfriheten skall sålunda omfatta också uttryck för konstnärlig verksamhet. *Hovrätten* förordar att detta kommer tydligare till uttryck. I sak bör det uppenbarligen föreligga korrespondens mellan yttrande- och tryckfrihet samt rätten till information. Det torde vara svårt att finna några skäl för den åtskillnad som gjorts. Formuleringarna bör därför nära överensstämma för de två punkterna. I punkt 2 bör således inskrivas en rätt att fritt ta del av uttryck för konstnärlig verksamhet.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet noterar att rätten till information skall omfatta dels "rätt att taga del av allmän handling", dels "rätt att i övrigt inhämta och mottaga uppgifter, upplysningar och meningsyttringar". Denna sammanställning kan ge intrycket, att de båda rättigheterna är ur rättslig synpunkt jämförbara. Så är emellertid enligt fakulteten inte fallet. Den förra rättigheten är en rätt att kräva en positiv prestation av myndigheterna, nämligen utlämnande av en allmän handling. Den senare rättigheten däremot är enbart en handlingsfrihet för den enskilde. I denna rättighet skulle enligt grundlagberedningen innefattas t. ex. rätten att inneha och använda ljudradio- och televisionsmottagare samt rätten att genom lån och bibliotek, genom inköp eller på annat sätt bereda sig tillgång till information (SOU 1972:15 s. 156, jfr prop. 1973:90 s. 238 f). Även fri- och rättighetsutredningen understryker, att informationsrätten inte innefattar någon rätt att kräva information av det allmänna (s. 190). Att nämna en rättighet av denna anspråkslösa innebörd tillsammans med rätten att taga del av allmän handling är vilseledande och kan lätt föranleda missförstånd om informationsrättens verkliga innebörd. Det enklaste sättet att undvika missuppfattningar om stadgandets innebörd är enligt fakulteten att på detta ställe inte omnämna rätten att taga del av allmän handling. Det är onödigt att grundlagsfästa denna rättighet på två ställen. Hänvisningen till massmediegrundlagen i paragrafens andra stycke är fullt tillräcklig.

5.3 Mötesfriheten och demonstrationsrätten

Förslaget till grundlagsskydd för mötesfriheten och demonstrationsrätten har i regel lämnats utan erinran under remissbehandlingen. I några yttranden kommenteras förslaget närmare.

JK framhåller, som har framgått i det föregående (5.1), att begränsningar

i yttrandefriheten vid möten och demonstrationer bör uppfattas som begränsningar även i mötesfriheten resp. demonstrationsrätten och att lagtexten i 2 kap. 14 och 15 §§ därför bör ges en annan utformning.

Statens kulturråd anser att utvidgningen av mötesfriheten till att även omfatta teaterföreställningar och liknande sammankomster är en förbättring i förhållande till nuläget. *Hovrätten för Västra Sverige* erinrar om att yttrandefriheten skall inrymma en frihet för konstnärlig verksamhet. Mötesfriheten bör till följd härav, enligt hovrätten, omfatta frihet att anordna och besöka också utställningar o. d.

Flera remissinstanser, bl. a. *hovrätten för Västra Sverige*, *kammarrätten i Göteborg*, *rikspolisstyrelsen* och *utredningen om beskattning av utländska artister* pekar på svårigheten att dra gränsen mellan seriösa sammankomster och sådana av ren nöjeskaraktär. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* torde det vara en vanskelig och kanske omöjlig uppgift att upprätthålla en i praktiken användbar distinktion mellan dessa två typer av sammankomst. Gränsdragningarna är subjektiva och torde i dag vara högst omstridda. Hovrätten erinrar om uttryck som "politisk teater", "progressiv musik" o. d., liksom om att revyer och kabaréer kan innehålla seriösa inslag. Det kan också enligt hovrätten erinras om att exempelvis sportarrangemang angripits just därför att protesterande grupper ansett dem innefatta uttryck för politiska ställningstaganden. Enligt hovrättens mening vill det närmast synas som om en mera obegränsad mötesfrihet kunde vara befogad. Även *utredningen om beskattning av utländska artister* pekar på att det i vissa fall är svårt att avgöra om en teaterföreställning har ren nöjeskaraktär eller ej. Den tidigare nöjesskatten torde vara ett exempel härpå. Det lär enligt utredningen vidare inte vara möjligt att i förväg avgöra en teaterföreställnings karaktär utan att ta del av föreställningens innehåll, vilket i sig torde strida mot principerna om mötesfriheten. Enligt *kammarrätten i Göteborg* bör det – för att avsedd effekt skall uppnås – göras klart att presumtionen är mycket stark för att en teaterföreställning är av seriös karaktär. Även *rikspolisstyrelsen* noterar att vid tveksamhet det större skyddet skall anses tillämpligt. Erforderliga följdändringar i lag och författning bör enligt rikspolisstyrelsen utformas på sådant sätt att så klara regler som möjligt skapas till förebyggande av oklarhet i fråga om gränsdragning mellan de olika typerna av föreställningar.

Utredningen om beskattning av utländska artister uppger att den avser att föreslå att den nuvarande bevillningsavgiften enligt 4 § 2 mom. lagen (1908:128) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter (BevL) beträffande i utlandet bosatta medverkande vid offentlig föreställning i princip ersätts med en särskild skatt för inkomst av artistisk verksamhet här i riket. Skatten skall redovisas och inbetalas i efterhand utan tillståndsförfarande. – Bevillningsavgiften enligt 4 § 1 mom. BevL för i utlandet bosatt eller hemmahörande person som anordnar offentlig föreställning avses också skola

ersättas av en särskild artistskatt för inkomst av anordnande av artistisk verksamhet här i riket. Tillståndsvånget slopas i princip. Däremot överväger utredningen att föreslå anmälningskyldighet för anordnaren. – Den inskränkning i mötesfriheten som BeVL och kungörelsen (1915:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att ge eller medverka i offentlig föreställning m. m. i Sverige i dag kan anses utgöra för i utlandet bosatt svensk medborgare kommer således enligt utredningens förslag att försvinna. Utredningens förslag innebär endast att i utlandet bosatt svensk medborgare (och annan i utlandet bosatt eller hemmahörande person) beskattas för inkomst av viss verksamhet här i riket i särskild ordning i stället för enligt de allmänna skattelagarna. – Utredningen överväger vidare förslag att ge beskattningsmyndigheterna befogenhet att i särskilda fall – t. ex. där anordnare tidigare brutit i sin betalningskyldighet – föreskriva skyldighet för i utlandet bosatt eller hemmahörande anordnare av artistisk verksamhet här i riket att ställa säkerhet för de skatter som kan uppkomma i samband med ett arrangemang.

Fem ledamöter av juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att staten i RF skall åläggas skyldighet att garantera de enskildas mötesfrihet även gentemot andra enskilda. De fem ledamöterna anför att de grundläggande fri- och rättigheterna enligt förslaget till ändringar i regeringsformen uppfattas som ett tvåpartsförhållande mellan å ena sidan medborgaren eller grupper av medborgare och å den andra staten. I synnerhet då det gäller mötesfriheten måste denna begränsning uppfattas som mindre väl genomtänkt. – I en rättsstat bör staten inneha monopol på maktmedlen. Detta hindrar dock inte att politiska organisationer kan lyckas med att bygga upp mer eller mindre fast sammanhållna grupperingar, vilkas främsta syfte är att hindra meningsmotståndare att komma till tals. I en konfliktsituation kan det allmänna genom hänvisning till 15 § i det framlagda förslaget under åberopande av hänsynen till "ordning och säkerhet" ej endast vägra den angripne sitt stöd utan dessutom sätta in sin maktapparat mot denne om han med egen kraft skulle vilja försöka förverkliga mötesfriheten. Detta kan knappast vara förenligt med tanken på ett rättssamhälle. Därför bör det i stället i rättighetsförklaringen klart uttalas, att staten i den angivna situationen utan hänsyn till kostnader och konsekvenser av maktutövningen har en ovillkorlig skyldighet att ge den angripne sitt fulla stöd. – I ett land med våra rätts- och ordningstraditioner skall det vara möjligt för staten att redan från början sätta sig i respekt och därigenom kunna verka som en garant för mötesfriheten. För den händelse lagstiftaren emellertid skulle vara av en annan mening i denna fråga, bör det i rättssäkerhetens intresse i lagen noggrant och detaljerat angivas i vilka speciella situationer ett möte kan tänkas förbjudas eller upplösas. Det bör därvid hållas i minnet, att varje användning av undantagsklausulen kommer att undergräva den statliga auktoriteten.

Vad särskilt beträffar demonstrationsrätten vill *Föreningen Sveriges polismästare* framföra synpunkter i två skilda hänseenden. – Enligt

förslaget skall rättigheten avse anordnande resp. deltagande i demonstration på allmän plats. Platsbestämningen torde enligt föreningen för övervägande antalet fall vara till fyllest och icke medföra oavsedda konsekvenser. Föreningen vill dock fästa uppmärksamhet vid att ett icke ringa antal platser – främst inom nybyggda områden i de större städerna – är att anse som allmän plats jämflikt 2 § allmänna ordningsstadgan oaktat de är i enskild ägo och merendels endast upplåtits för visst eller vissa slag av samfärdsel, t. ex. gångtrafik. Polisstyrelsen prövar ansökning om tillstånd till t. ex. demonstration på sådan allmän plats endast ur trafik- och ordningssynpunkt. I enlighet med rekommendation av JO intages dock i tillståndsbeviset vanligen erinran om att markägarens medgivande till dispositionen erfordras. Skulle sådant medgivande ej erhållas kan alltså, om demonstrationen ändock avhålls, fråga uppkomma om brott – då närmast egenmäktigt förfarande. Mot bakgrund av den allmänheten tillförsäkrade rätten att hålla demonstration på allmän plats, kan det från allmänhetens sida te sig svärförståeligt, att en demonstration till vilken myndighet lämnat vederbörligt tillstånd redan i sig kan konstituera ett brott. För det fall ägarintressena avseende dessa platser disposition icke avses vika för den grundlagsfästa demonstrationsrätten synes möjligen en precisering av platsbegreppet kunna övervägas så att detta endast innefattar av det allmänna ägd allmän plats. – I bilagan 7 punkten 7.7, fortsätter föreningen, berörs viss fiskal reglering med anknytning till bl. a. allmänna sammankomster. I detta sammanhang skulle möjligen även frågan om expeditionsavgiften för tillståndsbevis kunna upptagas. För allmän sammankomst utgår i vissa fall – och för demonstration så gott som regelmässigt – expeditionsavgift enligt expeditionskungörelsen. Visserligen är denna avgift f. n. låg, 15 kr., men förorsakar dock ibland viss irritation hos allmänheten. Särskilt uttalat är detta då fråga är om politiska demonstrationer. Sålunda ifrågasätter demonstranterna om det kan vara berättigat att avgiftsbelägga en sådan oförytterlig rättighet som demonstrationsrätten. Vid sidan av den principiella frågan kan anmärkas att det för tillståndsmyndigheterna många gånger kan vara förenat med storadministrativ omgång att uppbära avgiften. Möjligen skulle kunna ifrågasättas om icke tillstånd till demonstrationer och därmed jämställda opinionsyttringar såsom appellmöten och liknande på allmän plats skulle kunna undantagas från avgift enligt expeditionskungörelsen.

Såsom demonstrationsrätten är utformad avser den enligt *Sveriges författarförbund* främst rätten att genomföra demonstrationer såsom folksamling. Vad som yttras vid demonstrationen eller vad som där framföres i form av plakat och banderoller faller såvitt förbundet kan bedöma även enligt utredningens förslag under yttrandefriheten. Denna distinktion är med förbundets syn på hur en yttrandefrihetsgrundlag skall utformas (jfr 14. 2 kap. 12 §) mycket viktig. Det är därför ett önskemål från förbundets sida, att propositionen ger klart uttryck för att yttrandefriheten ofta är ett komplement till andra i denna paragraf uppräknade friheter och att så snart

ord eller bild skall bedömas, detta skall ske under de villkor som kan komma att upptas i den framtida yttrandefrihetsgrundlagen.

5.4 Föreningsfriheten

Utredningens förslag beträffande föreningsfriheten har godtagits av de flesta remissinstanserna utan närmare kommentarer. I några yttranden har dock uttalanden gjorts. Sålunda påpekar *JK* att utredningen på motsvarande sätt som i fråga om mötesfriheten anser att den generella yttrandefrihetsregleringen inte hör till föreningsfriheten. Den enda inskränkning man då måste räkna med är enligt utredningen straffbudet för olovlig kärverksamhet. – Utredningen föreslår även att föreningsrätten skall kunna begränsas för att motverka förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. I motiven (s. 133 och 206) sägs avsikten härmed vara att som en handlingsberedskap "öppna möjlighet till en lagstiftning mot eventuella rasistiska föreningar". Meningen synes alltså vara att i lag kunna förbjuda bildandet av förening med t. ex. antisemitiska syften. Ett sådant förbud skulle emellertid enligt *JK* troligen strida mot det i 2 kap. 13 § andra stycket upptagna förbudet att begränsa bl. a. föreningsrätten enbart på grund av politisk, religiös eller annan åskådning (jfr s. 113–114). Rasism i en eller annan form, såsom antisemitism, torde nämligen otvivelaktigt vara att betrakta som en åskådning (se nedan). Däremot skulle en förening "mot färgade" möjligen undgå att drabbas av 2 kap. 13 § andra stycket. – *JK* anför att han givetvis har förståelse för utredningens förslag. Förslaget torde vara föranlett av Sveriges anslutning till FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Enligt *JK*:s mening kan det ifrågasättas om det behövs någon lagstiftning utöver den som gäller hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Denna lagstiftning tvingar eventuella föreningar med rasistiskt program till passivitet. Konventionens krav på lagstiftning som ogiltigförklarar eller förbjuder organisationer av här avsett slag kan därför i praktiken anses i allt väsentligt uppfyllt.

Hovrätten för Västra Sverige anmärker att vissa samordningsfrågor bör ses över såvitt gäller relationerna mellan yttrandefriheten och föreningsfriheten. Föreningsfriheten synes enligt hovrätten träffa ett vitt område genom bestämmelsen "för allmänna och enskilda syften". I specialmotiveringen till bestämmelsen talas om föreningsverksamhet av central betydelse, varvid nämnes bl. a. verksamhet med "politiska eller fackliga syften". Det är med hänsyn till den överordnade ramen i 2 kap. 1 § osäkert om avsikten möjligen kan vara att grundlagsskydda endast föreningsverksamheten av betydelse för en fri åsiktsbildning. Här framstår sålunda begränsningsramen i 2 kap. 1 § som oskarp och svårtillämpad. – Det är vanskligt att avgöra hur bestämmelserna om föreningsfrihet lämpligast skall gestaltas. Det vill enligt hovrätten närmast synas som om en mera obegränsad föreningsfrihet kunde vara befogad.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet noterar att den positiva föreningsfriheten i 2 § 5 p. definieras som "frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften" medan den negativa föreningsfriheten enligt 3 § innebär ett skydd mot tvång att tillhöra "trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning". Den senare beskrivningen är, påpekar fakulteten, betydligt snävare än den förra, och det är önskvärt att de båda stadgandena bringas till bättre inbördes överensstämmelse. Beskrivningen av den positiva föreningsfriheten är så vid, att den synes omfatta även bolag och ekonomiska föreningar (jfr SOU 1972:15 s. 157). Det är knappast påkallat att i en paragraf, som avser att garantera den fria åsiktsbildningen, skydda friheten att bilda sammanslutningar med ändamål att bedriva ekonomisk verksamhet. Å andra sidan är beskrivningen av den negativa föreningsfriheten så snäv, att den utesluter sammanslutningar med syfte att tillvarataga gemensamma fackliga intressen. Sammanslutningar av sistnämnda slag har emellertid så stor betydelse för den fria åsiktsbildningen och det demokratiska samhällsskicket i övrigt, att de bör jämföras med sammanslutningar som bäres upp av en viss åskådning. De båda stadgandena bör därför omformuleras så, att de kommer att avse sammanslutningar för tillvaratagande av ideella eller fackliga intressen. Härav följer dels att sammanslutningar med ändamål att bedriva ekonomisk verksamhet kommer att falla utanför stadgandena, dels att bestämmelsen om den negativa föreningsfriheten – tvärt emot vad utredningen föreslår (s. 196 f) – kommer att omfatta även en sådan företeelse som det s. k. kårobligatoret.

Länsstyrelsen i Kronobergs län erinrar att i 2 kap. 15 § andra stycket i förslaget föreskrivs: "Föreningsfriheten får begränsas endast för att motverka enskild verksamhet av militär eller liknande natur. . ." Länsstyrelsen finner uttrycket "eller liknande natur" vara alltför vidsträckt och föreslår därför att stadgandet får en mera bestämd lydelse, förslagsvis ". . . verksamhet av militär, polisiär och därmed jämförlig natur. . .".

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet tar upp innebörden i att det i förslaget till 15 § har angivits, att föreningsfriheten får begränsas endast för att motverka enskild verksamhet av militär eller liknande natur eller för att motverka förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Endast i den mån som 2:15 skall anses medföra rätt för det allmänna att upplösa en förening som sådan, synes enligt fakulteten den aktuella bestämmelsen ha ett självständigt syfte. Straffbelagd verksamhet kan nämligen inte rimligen vara tillåten blott därför att den bedrivs i föreningsform, inte heller samverkan för ett brottsligt syfte. Skulle så vara fallet skulle ju, för att nämna ett exempel, konkurrensbegränsande samverkan mellan företagare vara skyddad. Att detta också är utredningens uppfattning får väl antagas följa av uttalandet, att de gränser, som eljest gäller för människors handlande, t. ex. yttrandefrihetens gränser, naturligtvis gäller också i föreningssammanhang (s. 194). Fakulteten framhåller, att också

av regeringen utfärdad förordning kan uppta straffbestämmelser. Gränserna för vad medborgarna har rätt att göra i och genom en förening kan alltså med denna tolkning begränsas t. o. m. i annan ordning än genom lag. Härtill kommer de konflikter mellan olika slag av fri- och rättigheter, som kan uppkomma.

5.5 Religionsfriheten

Regleringen av religionsfriheten har i regel lämnats utan erinran. *Sveriges frikyrkoråd* har t. ex. inte funnit anledning till erinran mot vad utredningen säger om religionsfriheten i avsnitt 7.2.4. Frikyrkorådet erinrar om att rådet har behandlat frågor som sammanhänger med religionsfriheten i sitt yttrande över 1968 års beredning om stat och kyrka och finner inte anledning att ta upp dessa frågor i detta sammanhang. – Fri- och rättighetsutredningen har i bil. 9 s. 324 pekat på några områden, där nuvarande lagstiftning medger olikheter i förhållandet mellan svenska kyrkan och de fria samfundet. Att svenska kyrkans missionsstyrelse t. ex. befrias från att erlægga arvsskatt på testamentsmedel till missionen, vilket inte medges för samfundet med deras i huvudsak likartade mission som den missionsstyrelsen bedriver, har nyligen påtalats i riksdagen. Förhållandet förs också ofta på tal av inskrivningsdomare vid tingsrätterna. Frikyrkorådet uttalar den förhoppningen, att olikheter i behandlingen av svenska kyrkan och samfundet av denna art skall kunna avskaffas vid behandling av delproblem inom komplext stat-kyrka.

JK, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, JO Lundvik och Scientologykyrkan i Sverige riktar däremot viss kritik mot utredningens förslag.

JK anser i linje med vad han framfört tidigare i fråga om de andra opinionsfriheterna att man inte kan komma ifrån att också religionsfriheten faktiskt kränks genom intrång i exempelvis yttrandefriheten, när denna utnyttjas i religiösa sammanhang. Om *JK:s* tidigare förslag i fråga om utformningen av 2 kap. 14 och 15 §§ genomförs (jfr 5.1) uppnås att man även i fråga om religionsfriheten får en riktig bild av rättighetens innebörd och skydd.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet konstaterar att utredningen föreslår, att religionsfriheten skall upphöjas till en undantagslös rättighet. Detta vore enligt fakulteten begripligt, om med religionsfrihet avsåges den inre trosfriheten. Men stadgandet om religionsfriheten handlar om religionens yttre manifestationer. Att beteckna den yttre religionsfriheten som undantagslös är enligt fakultetens mening vilseledande. Utredningen säger själv, att de begränsningar som får ske i yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten får göras också när dessa friheter utnyttjas i religiösa sammanhang (s. 194). Detta framgår dock inte klart av lagtexten, vars utformning tvärtom kan ge allmänheten en felaktig uppfattning om religionsfrihetens verkliga omfattning. Det förefaller därför klokast att liksom hittills hänföra

religionsfriheten till de begränsningsbara rättigheterna. Även ett annat skäl talar härför, nämligen svårigheten att klart avgränsa begreppet "religion". Mycket charlataneri kan bedrivas under religionens täckmantel, och samhället bör inte betaga sig möjligheterna att ingripa mot rörelser som utgör en uppenbar fara för anhängarnas psykiska hälsa eller deras ekonomi. Den egentliga innebörden av grundlagsskyddet för religionsfriheten skall enligt utredningen vara ett förbud mot bestämmelser som riktar sig mot någon viss religionsutövning eller syftar till att motverka en viss religiös riktning (s. 194 f). En tillräcklig garanti mot sådana bestämmelser ger emellertid enligt fakulteten det föreslagna stadgandet i 13 § andra stycket, som förbjuder begränsningar av opinionsfriheterna enbart på grund av bl. a. religiös åskådning.

Enligt *JO Lundvik* är det inte otvetydigt och kan knappast heller i lagtext anges vad som skall förstås med "religion" och "utövning" av religion. Man bör nog enligt Lundvik inte helt frånse risken att rörelser växer upp som under religionens täckmantel ägnar sig åt verksamhet som kan vara ytterst skadlig – mentalt eller kroppsligt – för lättrogna medlöpare. Nu säger utredningen, att de regler som eljest finns för mänskligt handlande eller mänsklig underlåtenhet också gäller för religiöst handlande etc. Det kan ifrågasättas om detta motivuttalande är till fyllest för att komma till rätta med de problem som här berörts. Lundvik erinrar om att europakonventionen i artikel 9 slår vakt om religionsfriheten men samtidigt upptar ett stadgande av följande lydelse. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter. Här berörda problem kräver ytterligare överväganden.

Scientologykyrkan i Sverige kräver att vad som stadgas i artikel 9 i europakonventionen om religionsfriheten förs in i RF, liksom innehållet i artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till konventionen. Särskild vikt fäster Scientologykyrkan vid att "tankefrihet", "samvetsfrihet" och "frihet att utöva religiös undervisning" grundlagsskyddas.

5.6 De negativa opinionsfriheterna i allmänhet

I detta avsnitt redovisas remissinstansernas inställning till utredningens förslag beträffande dels skyddet mot tvång att ge till känna sin åskådning, dels skyddet mot tvång att delta i möte eller annan opinionsyttring, dels skyddet mot tvånget att tillhöra sammanslutning för åskådning. Remissinstanserna godtar i regel förslaget i dessa delar. Från några håll framförs dock kritiska synpunkter.

Utredningens förslag om skydd mot att tvingas ge till känna sin åskådning, den s. k. negativa yttrandefriheten, har kommenterats av *JK* och *hovrätten för Västra Sverige*.

JK konstaterar att den negativa yttrandefriheten enligt utredningens förslag innebär att ingen får tvingas att ge till känna sin åskådning i något hänseende. Utredningen anser, att en minskning i räckvidden av det motsvarande nuvarande stadgandet i 2 kap. 2 § uppnås genom att ordet åsikt utbyts mot ordet åskådning. Med åskådning förstår utredningen (s. 114) "ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område". Den sålunda uttryckta distinktionen mellan åskådning och åsikt kan enligt JK knappast anses klagörande. Det torde många gånger vara svårt att med denna definition avgöra om fråga är om en åskådning eller inte. Stundom torde f. ö. åskådning och åsikt användas synonymt. Detta belyses även av utredningens eget språkbruk. – Enligt JK:s mening innebär det en klar förbättring att övergå från "åsikt" till "åskådning". Att behålla den nuvarande regeln i 2 kap. 2 § RF men göra regeln absolut skulle uppenbarligen föra för långt. Vittnesplikten t. ex. skulle inte kunna förenas med denna regel. Också åtskilliga av de enkäter o. d. som myndigheterna anmodar medborgarna att besvara eller uppgifter som eljest infordras innehåller åsiktsyttringar och skulle bli "otillåtna". Att "åskådning" enligt JK:s mening är att föredraga beror mindre på att ordet innefattar ett sammanhängande komplex av åsikter än på att regeln bör begränsas till sådana områden där begreppet åskådning är ett naturligt uttryck för de åsikter en person omfattar. Detta är fallet i religiösa sammanhang. Även i politiska sammanhang är det – ehuru inte med samma tydlighet – normalt att använda ordet åskådning. Om invånarna i ett radhusområde kräver att hastigheten på gator inom området skall begränsas till 30 km/tim., kan detta däremot inte anses vara ett uttryck för en åskådning. Detta gäller även om kravet skulle vara ett uttryck för en åsikt bland många andra i fråga om trafiksituationen inom området eller beträffande trafik över huvud taget. Ett gränsfall utgör vetenskapliga läror och system, som bygger på en rad sammanhängande rön och slutsatser (åsikter), t. ex. inom astronomi eller medicin. I sådana fall kan det vara naturligt att i vissa fall tala om åskådning. – Även om JK alltså anser att "åskådning" är ett bättre uttryck än "åsikt" för yad som bör omfattas av den föreslagna regeln i 2 kap. 3 § kräver förslaget enligt hans mening en viss jämkning. JK önskar en ändring som markerar att "annat hänseende" inte innefattar åsikter – åskådningar i vilket hänseende som helst – utan åsyftar något hänseende som är jämförbart med politik och religion. Möjligen kan vid sidan av "politiskt" och "religiöst" nämnas "kulturellt eller därmed jämförbart". – Det ifrågasvarande förbudet föreslås vara absolut, dvs. det skall inte kunna begränsas genom vanlig lag. Frågan är då hur detta förbud förhåller sig till t. ex. vittnesplikten. Utredningen uttalar här svävande att förslaget möjligen kan leda till att den som håller ett vittnesförhör "någon gång får vara något försiktigare än han behöver vara f. n." (s. 196). Några praktiskt beaktansvärda olägenheter härav säger utredningen sig inte rimligen förvänta. JK har svårt att dela denna optimism, om grundlagsskyddet skall omfatta varje slag av åskådning. Därtill kommer att den dragna gränsen

mellan åskådning och åsikt redan i sig är så diffus att tolkningssvårigheter lätt kan uppstå. Om det nyss framlagda förslaget accepteras torde svårigheterna väsentligt minska. – Den föreslagna ändringen av ordet åsikt till åskådning har emellertid även en annan sida. Genom ändringen blir det nämligen – åtminstone teoretiskt – möjligt för riksdagen att jämlikt 8 kap. 7 § RF i viss omfattning delegera befogenheten att besluta föreskrifter om tvång för enskild att tillkännage sina åsikter. Det kan enligt JK ifrågasättas om denna minskning i den enskildes skydd är en acceptabel konsekvens.

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* förefaller det knappast tillräckligt utrett i vad mån man i RF kan skriva in en helt undantagslös rätt att inte yppa sin åskådning. Sålunda har exempelvis uppgifter om religiös åskådning ibland en avgörande betydelse bl. a. när det gäller ärenden om vapenfrihet samt mål och ärenden om vårdnad och andra ärenden enligt barnavårdslagen. När det gäller vittnesutsagor kan det undantagsvis i vissa sammanhang vara av intresse att utröna ett vittnes åskådning som underlag för att bedöma bevisvärdet av hans vittnesmål. – Hovrätten påpekar vidare att det inte har närmare diskuterats i vad mån det kan behövas bestämmelser som ger rätt att vägra att lämna uppgifter om annans åskådning. Utan en sådan spärr skulle det alltså bli möjligt att av ett vittne inhämta uppgifter om andras åskådning; vittnets egen åskådning är däremot skyddad.

Utredningens förslag till ny grundlagsregel om skydd mot tvång att delta i möte, demonstration eller annan opinionsyttring har kommenterats enbart av *hovrätten för Västra Sverige*. Hovrätten påpekar att specialmotiveringen till bestämmelsen om negativ mötesfrihet innehåller ett uttalande att stadgandet inte hindrar att den som har skolplikt tvingas att närvara vid lektion. Ett klarläggande av gränserna för denna skyldighet kan enligt hovrätten vara motiverat. Det vore knappast tillfredsställande om skolplikten skulle kunna åberopas för att tvinga till närvaro vid lektioner där undervisningsändamålet har skjutits i bakgrunden till förmån för en ensidig åskådningsutläggning.

Beträffande regleringen av den negativa föreningsfriheten förklarar JK att han inte har någon erinran mot förslaget men tillägger att han är tveksam om de nämnda reglerna kan sägas innebära ett sådant tvång att den föreslagna övergångsbestämmelsen om medlemskap i svenska kyrkan behövs. Enligt 4 § religionsfrihetslagen må ej någon vara skyldig tillhöra trossamfund. Detta är huvudregeln. Att sedan vissa regler givits om tillhörighet till svenska kyrkan för barn och vissa personer som förvärvat svenskt medborgarskap, ändrar enligt JK inte denna uppfattning. Möjlighet finns nämligen i samtliga fall till utträde ur kyrkan. Inte heller *Svea hovrätt* anser att regeln i 3 § andra stycket om negativ föreningsfrihet måste anses strida mot religionsfrihetslagen. Den föreslagna övergångsbestämmelsen behövs inte. Ett klarläggande motivuttalande räcker. Hovrätten uttrycker också förvåning över att ett förslag som anses kräva en särskild övergångsbestämmelse beträffande religionsfrihetslagens regler om medlemskap i svens-

ka kyrkan läggs fram i dagens läge med hänsyn till de pågående överläggningarna mellan staten och svenska kyrkan om kyrka-stat-frågan och av en utredning som inte haft att syssla med denna fråga. Även *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* berör frågan om den föreslagna övergångsbestämmelsen (se nedan).

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet påpekar att åtskilliga föreningar har dubbel målsättning. En förening kan sålunda ha till uppgift att verka för såväl fackliga som politiska syften. Det allmänna får enligt fakulteten inte tvinga någon medborgare att tillhöra en dylik sammanslutning.

Flera remissinstanser berör frågan om hur det s. k. kårobligatoriet skall bedömas. *Obligatoriekommittén (majoriteten)* konstaterar att utredningen anser att kårobligatoriet faller utanför den föreslagna grundlagsregelns tillämpningsområde. Utredningens förslag gör det således från grundlagssynpunkt möjligt för obligatoriekommittén såväl att föreslå att det obligatoriska medlemskapet i studerandesammanslutningar bevaras som att föreslå att det avskaffas. Obligatoriekommittén, som inom kort kommer att redovisa sina principiella ställningstaganden, finner följaktligen att betänkandet i denna del ej påverkar kommitténs fortsatta arbete.

Kammarrätten i Göteborg, juridiska fakulteten vid Lunds universitet och en ledamot i obligatoriekommittén är kritiska mot att den negativa föreningsfriheten utformas så att kårobligatoriet inte anses strida mot denna. *Kammarrätten i Göteborg* anser att utredningens förslag om grundlagsskydd för den negativa föreningsfriheten bör leda till att kårobligatoriet avskaffas. I studentföreningars syfte ligger av tradition att bedriva politik i vid bemärkelse. Utvecklingen visar enligt kammarrätten att studentkårerna under senare år blivit alltmer politiskt medvetna och aktiva. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anmärker att utredningen vill göra den negativa föreningsfriheten till en undantagslös rättighet. Detta har enligt fakulteten nödvändiggjort en alltför snäv definition av den negativa föreningsfriheten (jfr 5.4). Samtidigt har utredningen nödgats att föreslå en särskild övergångsbestämmelse om medlemskap i svenska kyrkan. Med hänsyn till de ännu olösta problemen om svenska kyrkans ställning och om det s. k. kårobligatoriets fortsatta existens anser fakulteten, att tiden ännu inte är mogen att upphöja den negativa föreningsfriheten till en absolut rättighet. *En ledamot i obligatoriekommittén* anför att det finns anledning räkna med att de principiella skälen mot ett bevarat kårobligatorium kommer att tillmätas stor vikt i kommitténs slutliga förslag. Med hänsyn till detta borde obligatoriekommittén i sitt yttrande ha anført att det inte är önskvärt att skyddet för den negativa föreningsfriheten utformas så att det inte finns något som helst grundlagsskydd mot obligatorier i form av studerandesammanslutningar.

Centralorganisationen SACO/SR menar att i förslaget till ändringar i regleringsformen innebär 2 kap. 3 § en försämring av det negativa föreningsrättsskyddet så till vida att det inte längre blir i grundlag förbjudet att tvinga

någon att tillhöra en facklig sammanslutning. Enligt SACO/SR:s uppfattning måste det självklart stå envar fritt att själv avgöra dels om man över huvud taget vill organisera sig dels vilken facklig organisation man i så fall vill ansluta sig till. Denna paragraf bör därför förstärkas med en regel om, att envar fritt skall få välja om man vill gå in i en facklig organisation och vilken sådan organisation man vill tillhöra.

I detta sammanhang bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* antecknas att ingen uppmärksamhet i betänkandet har ägnats frågor om negativ föreningsfrihet på arbetsrättens område.

5.7 Skydd mot åsiktsregistrering

Förslaget till förbud mot åsiktsregistrering välkomnas eller godtas av en majoritet av remissinstanserna. I några yttranden kommenteras förslaget mera ingående. *JK* erinrar sålunda om att i betänkandet uttalas (s. 465) att gällande bestämmelser om det s. k. SÄPO-registret inte är helt lättolkade, men att rättsläget synes vara att enbart organisationstillhörighet inte i något fall får utgöra grund för att svensk medborgare antecknas i SÄPO-registret. För anteckning krävs numera att medlem eller sympatisör genom någon åtgärd motiverar att han betraktas som en säkerhetsrisk. – Den av utredningen föreslagna förbudsregeln synes enligt *JK* väl förenlig med föreskrifterna om anteckning i SÄPO-registret. Både utredningens förbudsregel och dessa föreskrifter lider visserligen av den svagheten att det är oklart vad som skall fordras utöver organisationstillhörigheten för att vederbörandes egenskap av säkerhetsrisk skall anses manifesterad. Denna oklarhet har även föranlett pressdebatter. Det torde emellertid inte vara möjligt att utan eftergåttande av viktiga intressen ge ökad offentlighet åt de bestämmelser som gäller och den praxis som f. n. faktiskt tillämpas på detta område. – Starka skäl talar dock enligt *JK* för att det anförda förbudet mot den här aktuella registreringen inte kan upprätthållas vid krig eller krigsfara.

Socialstyrelsen påpekar att vissa politiska åskådningar innefattar en uttalad målsättning att med våld eller andra medel förändra det demokratiska samhällsskicket i önskad riktning. Av det föreslagna grundlagsstadgandet kan följa att också personer med en anarkistisk eller samhällsomstörtande politisk åskådning ej får registreras. Detta torde enligt *socialstyrelsen* inte ha varit avsikten. Det förutsattes att personer som kan betraktas som säkerhetsrisker alltså skall kunna registreras. För att ingen tveksamhet skall råda föreslår *socialstyrelsen* att stadgandet omformuleras.

Hovrätten för Västra Sverige vill aktualisera frågan huruvida det kan vara motiverat också med förbud mot registrering av medborgare enbart på grund av religiös eller liknande åskådning. Stundom bör – särskilt för minoritetsgrupper – kunna förekomma en nära överensstämmelse mellan politisk och religiös åskådning. Ett förbud mot registrering och hemvist i politiskt hänseende kan eljest i praktiken kringgås genom en registrering av religiös grupp.

Datainspektionen uttalar sig utförligt om det föreslagna förbudet mot re-

gistrering av politisk åskådning utan den registrerades eget samtycke. Förbudet begränsas, påpekar datainspektionen, av att det avser registrering "enbart" på grund av enskilds politiska åskådning. Detta anges (s. 114) innebära att "ingripanden med anknytning till åskådning blir möjliga endast om annat självständigt beskrivet moment föreligger". Utredningen avser med "annat självständigt beskrivet moment" sådant som ett visst handlande som föranleds av åskådningen och som innebär en viss fara eller kränkning. Den föreslagna lagtextens lydelse leder emellertid mycket längre. Den skulle, såvitt datainspektionen förstår, kunna innebära att hinder ej föreligger att i anslutning till självständigt beskrivna moment i exempelvis taxeringsregister, socialregister m. m. medge registrering av politisk åsikt. Detta har uppenbarligen inte varit utredningens avsikt. Lagtexten måste på denna punkt omarbetas och förtydligas. – Utredningen behandlar på s. 135 den politiska åsiktsregistrering som sker genom statistiska centralbyråns undersökningar av den politiska opinionen. Utredningen föreslår att de registrerades samtycke skall ha avgörande betydelse. Denna grundlagsregel blir strängare än motsvarande bestämmelse i 4 § tredje stycket första punkten datalagen. Datainspektionen tillstyrker förslaget. Från sin hittillsvarande tillämpning av den nämnda datalagsbestämmelsen vill datainspektionen anmäla att regeln om de registrerades samtycke medför praktiska problem, till vilka ställning bör tas, åtminstone genom motivuttalanden. Samtycke förutsätter för det första att de berörda personerna tillfrågas; det kan inte vara tillräckligt med ett antagande att huvuddelen av dem inte har någon erinran. Detta är vid de intervjuundersökningar som det här i regel gäller inte något problem. Vidare måste de tillfrågade få all den information som kan tänkas påverka deras villighet att låta sin politiska åsikt registreras. Att de får information om olika uppgifter som skall registreras följer av sig självt. Därutöver måste de underrättas om ändamålet med registreringen och hos vem uppgifterna skall förvaras. Särskilt viktigt är vidare, enligt datainspektionens mening, information om hur länge uppgifterna skall bevaras. Inspektionen är medveten om att detta inte alltid kan bestämmas på förhand med hänsyn till forskningens sätt att arbeta. I så fall måste intervjupersonerna före sitt ställningstagande underrättas om att bevarandetiden är obestämd. En annan möjlighet är att ange en viss begränsad tid samt att vid behov inhämta nytt samtycke till förlängning av denna tid. Datainspektionen anser således att samtyckesregeln för att få verkan som garanti mot politisk åsiktsregistrering måste ges ett sakligt innehåll av den innebörd inspektionen här antytt. – Det måste vidare understrykas att politisk åskådning kan komma till uttryck på många olika sätt, inte minst indirekt, och att olika människor och olika grupper kan ha skilda uppfattningar om ett visst beteende, som blir registrerat, är uttryck för politisk åskådning. Är exempelvis åtgärder, som innebär att någon inte sympatiserar med en viss politisk riktning, att anse som ett sådant uttryck? Exempel härpå är att någon anmäler att han inte önskar medlemskap i viss sam-

manslutning, att han inte fyller i en ruta på ett inbetalningskort som avser ett politiskt ändamål. Är det uttryck för politisk uppfattning att abonnera enbart på vissa publikationer eller att låna enbart viss litteratur på bibliotek? I vissa fall är svaren givna, men man torde få räkna med besvärliga gränsfall i den praktiska tillämpningen. I denna kan man då överväga att tillämpa den i 3 § datalagen angivna principen att tillmäta de registrerades egen uppfattning betydelse. Datainspektionen anser det således värdefullt om under det fortsatta lagstiftningsarbetet omsorg ägnas åt att klargöra innebörden i begreppet politisk åsiktsregistrering. – I fråga om registrering av politisk åsikt i samband med statistiska undersökningar vill datainspektionen tillägga följande. Det har till nyligen varit vanligt att, när någon vägrat besvara vissa i sådana undersökningar ingående frågor av arten politisk uppfattning, den metoden tillämpats att de uteblivna svaren ersatts med svar som imputerats eller på annat sätt tagits fram genom s. k. konstruerade eller härledda variabler. Datainspektionens praxis vid tillämpningen av 4 § datalagen har medfört att registeransvarig frivilligt upphört att tillämpa denna metod. Även om imputeringar m. m. ofta underlättas genom användningen av ADB, är det fullt möjligt att vidta sådana åtgärder även vid konventionell informationsbehandling. Det finns därför anledning att i motiven till 2 kap. 3 § slå fast att dessa metoder inte är förenliga med frivillig åsiktsregistrering.

5.8 Kollektivanslutningen

Bland remissinstanserna är meningarna delade när det gäller frågan om kollektivanslutning. Flertalet instanser, däribland *minoriteten i kommunfullmäktige i Växjö kommun*, *länsstyrelsen i Malmöhus län (majoriteten)*, *Svenska kommunförbundets styrelse (majoriteten)*, *Landstingsförbundets styrelse (majoriteten)* och LO godtar utredningens uppfattning att någon lagstiftning i fråga om kollektivanslutning till politiskt parti inte bör införas. LO anför följande:

Föreningsfriheten är väsentlig för den fackliga rörelsen. Det är till stor del genom människors vilja och möjlighet att sluta sig samman för att verka för gemensamma mål som demokratin hålls levande. Folkrörelsernas betydelse för vårt samhällsliv är stor.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till principen om grundlagens huvudsakliga begränsning till förhållandet samhälle–enskilda, tar LO, i likhet med utredningsmajoriteten bestämt avstånd från en grundlagsinskränkning av fackliga organisationers rätt att oinskränkt besluta om sina interna förhållanden. Ett förslag i en reservation att föreskriva ett förbud för lokala fackliga föreningar att besluta om kollektivanslutning, är ett allvarligt ingrepp i föreningsfriheten som LO bestämt avvisar.

Uttalanden som är kritiska mot att enskilda kollektivt ansluts till politiskt parti görs av *hovrätten för Västra Sverige*, *socialstyrelsen (majoriteten)*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)*, *tre ledamöter i länsstyrelsen i Kronobergs län*, *kommunfullmäktige i Växjö kommun (majoriteten)*, *fyra ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län*, *sju ledamöter i Svenska kommunförbun-*

dets styrelse, sju ledamöter i Landstingsförbundets styrelse, Sveriges advokatsamfund samt centerns och moderata samlingspartiets kvinnoförbund.

Av de angivna remissinstanserna uttalar sig *socialstyrelsen (majoriteten)*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)*, *fyra ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län*, *två ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse*, *sju ledamöter i Landstingsförbundets styrelse*, *Sveriges advokatsamfund* och *moderata samlingspartiets kvinnoförbund* för ett förbud i grundlag mot kollektivanslutning.

Socialstyrelsen (majoriteten) utgår från att bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket i förslaget att ingen medborgare får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst eller annat hänseende innebär förbud mot kollektivanslutning. Skulle emellertid denna tolkning inte vara riktig bör bestämmelsen kompletteras med ett tillägg av innebörd att politiska, religiösa och andra sammanslutningar förbjuds ansluta personer som medlemmar då dessa inte själva givit uttryck för önskan om medlemskap.

De sju ledamöterna i Landstingsförbundets styrelse instämmer i utredningens förslag att skydd mot tvång att ge sin politiska åskådning till känna bör skrivas in bland de skyddade fri- och rättigheterna. Som en logisk konsekvens av detta stadgande måste grundlagen därför enligt ledamöterna också innehålla ett uttalat förbud mot alla former av kollektiv anslutning av medborgare till politiska eller andra organisationer. Att den kollektivt anslutne har reservationsrätt uppfyller inte den grundläggande principens krav, då en reservation innebär att vederbörande tvingas uppge eller ge en antydning om sin uppfattning. Av principen om skydd mot tvång att ge sin åskådning till känna följer generellt att medlemskap i organisationer måste erhållas genom en aktiv frivillig handling från den enskildes sida.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten) uppehåller sig utförligt vid frågan om kollektivanslutning. Fakulteten anför:

Åtskilliga föreningar som från början har varit helt privaträttsliga har inte desto mindre övergått till att bli mer eller mindre offentlighetsrättsliga sammanslutningar churu legalt tvång till medlemskap icke föreligger. Någon klar gränslinje kan väl inte dras, men genomgående är den betydelse, som tilläggs en offentlig förvaltningsfunktion för föreningen. 1974 års RF medger som ovan påpekats i 11 kap. 6 §, att förvaltningsuppgift kan överlämnas till förening och föreskriver att detta, om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall ske genom lag. Föreningar, som har fått sig dylika uppgifter anförtrodda, måste som framhållits härövan inom området för denna verksamhet anses vara skyldiga att, på samma sätt som traditionella förvaltningsmyndigheter, iaktta saklighet och opartiskhet. Eljest skulle det skydd, som RF avser att lämna medborgarna, i viss utsträckning vara ett skydd blott till namnet. Även genom att åta sig – eller lå sig pålagd – förvaltningsuppgift, som ej innebär direkt myndighetsutövning, kan en förening övergå från att vara privaträttslig till att bli offentlighetsrättslig. Också utredningen konstaterar f. ö., att med uttrycket det allmänna kan förstås också privaträttsligt organiserade subjekt (betänkandet s. 185).

Samhällsutvecklingen framför allt under de senaste åren ger åtskilliga

exempel på hur t. ex. de fackliga organisationerna och hyresgäströrelsen fullgör uppgifter, som eljest legat på traditionella statliga organ.

De organisationer som erhållit offentligrättsliga uppgifter måste emellertid anses i varje fall i den omfattning de ombesörjer offentliga uppgifter ha förlorat sin tidigare frihet att tvinga någon (vare sig medborgare eller, enligt förslaget, utlänning) att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning. Förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti, som f. n. ej finns upptaget i förslaget, torde sålunda i nu angiven omfattning följa redan av de här aktuella föreningarnas faktiska ställning. Att praktiskt skilja mellan de fall och den omfattning i vilka organisationerna erhållit offentligrättsliga uppgifter och dem där de enbart utgör frivilliga intresseföreningar torde vara ogörligt. Inte heller kan man gärna "klyva" en organisations verksamhet på det sättet att man särbehandlar den i de fall då den utövar verksamhet, som berör ickemedlemmars rätt, och dem då den endast handlar med verkan för de anslutna. Det är under sådana omständigheter riktigare att i regeringsformen åtminstone ange den *minimistandard* som består i förbud mot kollektivanslutning av medlemmar till åsiktsriktning av det ena eller andra slaget. Det bör tilläggas, att ett sådant förbud uppenbarligen icke bör kunna kringgås genom att enskild medlem får rätt att för sin del anmäla att han ej vill delta i kollektivanslutningen; en sådan regel innebär tydligen tvång att ge sin åskådning till känna.

Fakulteten är självfallet medveten om att spørsmålet om kollektivanslutning är en politisk tvistefråga av stor betydelse. Det kan emellertid inte hjälpas. Ett system, som innebär att det är möjligt för sammanslutningar, till vilka den enskilde är tvungen att vara ansluten för sin bärgning, att utöva ett faktiskt tvång på medlemmarna att antingen stödja en politisk riktning eller ta det krävande steget att tillkännage en avvikande politisk mening, kan i längden inte godtagas i en fri demokratisk rättsstat, och det lämpligaste tillfället att bestämt markera denna statsforms minimikrav synes vara då man genom grundlagstiftning fastslår de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Fakulteten föreslår en regel (2 kap. 4 §) av följande lydelse:

"Föreskrifterna i 2 kap. 3 § gäller också till förmån för medborgare gentemot sådan sammanslutning, i vilken medlemskap är av väsentlig betydelse för hans utkomst eller för tillvaratagande av viktiga ekonomiska intressen. Medborgare får ej genom sådan sammanslutning anslutas till trossamfund, politisk organisation eller organisation för annan åskådning medelst beslut, som innebär att anslutningen omfattar alla de medlemmar vilka icke förklarar sig vilja stå utanför eller som eljest tvingar medlem att ge sin åskådning till känna."

Fakulteten fortsätter:

Det bör tilläggas, att en dylik regel – som bör fullständigas genom särskild lagstiftning om verkan av att sammanslutningsstadgar innehåller grundlagsstridiga bestämmelser – icke uttömmar de problem som från rättsstatliga synpunkter vällas av organisationsväsendets snabba tillväxt och på senare år alltmer markerade ställning av halvofficiella organ med offentliga uppgifter. Ovan har framhållits att de vid bestridandet av sådana uppgifter måste uppfylla samma krav som gäller för myndigheter. Särskilt gäller det när de fattar beslut som berör utanförstående. Emellertid ställer också frågan

om enskild medlems rättsställning gentemot organisationen och om handläggningen av tvister mellan organisation och medlem svårösta problem, där en avvägning mellan föreningsfriheten och organisationens självständighet å ena sidan, enskild rätt å den andra måste företagas. Om detta icke kan ske i förevarande lagstiftningsärende, synes det angeläget att frågan i hela dess vidd blir föremål för särskild utredning.

Av de remissinstanser som inte kräver förbud i grundlag mot kollektivanslutning anför *hovrätten för Västra Sverige* att det finns fog för ståndpunkten att frågan ej är sådan att en reglering i grundlagen lämpligen bör förekomma. Samtidigt måste det emellertid enligt hovrätten framhållas att en kollektivanslutning knappast rimmar med de grundsatser som kommit till uttryck i bl. a. 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 § i förslaget. Särskilt är detta förhållandet om en kollektivanslutning skulle tillämpas så att den som inte vill vara ansluten inte kan nå detta mål utan att ge till känna sin åskådning. Det bör erinras om att frågorna om kollektivanslutning kan komma att få mera allmän aktualitet än de har nu. Det kan finnas ett intresse för olika grupper att i opinionssammanhang och liknande sammanhang söka uppvisa en stor och enhetlig uppslutning kring gruppens manifestationer. Det kan, exempelvis för personer som tillhör minoritetsgrupper med eget kultur- och samfundsliv, inte sällan vara svårt att utträda ut en gemenskap.

6 Det materiella skyddet för de "kroppsliga" fri- och rättigheterna

Utredningens förslag till skydd för de "kroppsliga" fri- och rättigheterna har över lag godtagits. I några yttranden framförs dock kritik och önskemål om kompletteringar.

Den främsta innebörden av förslaget, såvitt gäller skyddet för rörelsefriheten i allmänhet, är enligt *JK* att strafflagstiftningen till allra största delen lämnas utanför det förstärkta skyddet. Detta betyder i sin tur en skillnad mot skyddsregleringen för opinionsfriheterna, vid vilka såväl gällande som framtida straffstadganden av utredningen förutsätts bli täckta antingen "definitionsmissigt" eller genom ändamålsangivelser. Om förslaget godtas kommer riksdagen alltså att i tämligen oinskränkt omfattning alltjämt kunna begränsa rörelsefriheten genom att i vanlig lag införa frihetsstraff. Detsamma gäller frihetsberövanden i andra syften, t. ex. för att bereda vård. Man kan därför säga att rörelsefriheten i stort sett inte kommer att skyddas mer än sådana fri- och rättigheter som inte får sin plats i RF. Åtminstone i regel kan nämligen ej heller sådana andra fri- och rättigheter begränsas annat än genom lag. Tilläggas må att reglerna i 2 kap. 13 § mer eller mindre har karaktär snarare av målsättningsstadganden än rättsregler och att de då i vart fall i hög grad ger utrymme för subjektiva värderingar.

Utredningen har, fortsätter *JK*, tagit upp frågan om förbud mot utlämning av svensk medborgare till främmande stat, men har funnit att det med hänsyn till gällande utlämningslagstiftning är svårt

att uppställa en enkel och lättillämpad grundlagsregel härom (s. 142). Härvid hänvisar utredningen bl. a. till att svensk medborgare f. n. enligt särskilda lagar kan utlämnas till annat nordiskt land. Förslag i ämnet framläggs därför inte. – Eftersom frågan om införande i RF av förbud mot utlämning av svensk medborgare inte torde vara av politisk natur, anser JK sig kunna framlägga sin syn på ämnet. Enligt hans mening måste ett sådant förbud i princip anses vara lika angeläget som förbuden i 2 kap. 6 §. Härtill kommer att ett förbud mot utlämning torde få betydligt större praktisk betydelse än exempelvis förbudet mot landsförvisning. JK vill därför beteckna det som en väsentlig brist om RF inte innehåller ett principiellt förbud mot utlämning av svensk medborgare till annat land. Eftersom det inte torde möta några oöverkomliga svårigheter att bereda täckning för gällande lagar om utlämning till annat nordiskt land föreslår JK att i 7 § införs en bestämmelse om absolut förbud att utlämna svensk medborgare till utomnordiskt land.

Rätten att fritt lämna riket bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* kunna göras något starkare genom att det stadgas förbud att uppställa hinder för eller att otillbörligt försvåra en utflyttning. Erfarenheter från utlandet visar att en utflyttning kan effektivt hindras genom ekonomiska ingripanden eller genom andra ingripanden, såsom exempelvis mot den utflyttandes familj.

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* kan det vidare synas motiverat att göra skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap starkare än vad som följer av bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket. Kraven på nuvarande eller tidigare bosättning här har inte närmare motiverats. Utlandssvenskarnas barn, som aldrig varit bosatta här, skulle exempelvis inte omfattas av skyddet. – I detta sammanhang bör observeras att den i 2 kap. 6 § första stycket stadgade friheten för alla medborgare att resa in i riket skulle kunna omintetgöras genom att utlandssvensk, som ej åtnjuter skydd enligt andra stycket, berövas sitt svenska medborgarskap inför en planerad hitresa. – Även i ett annat hänseende kan formuleringen av bestämmelsen i andra stycket diskuteras. I betänkandet (s. 143) har erinrats om att bestämmelsen får ses mot bakgrund av vår medborgarskapslagstiftning. Medborgare, som är eller varit bosatta här, kan enligt medborgarskapslagstiftningen inte förlora sitt medborgarskap utan eget initiativ. Av närmast tekniska skäl har utredningen ej ansett sig kunna ge direkt uttryck i lagtexten för denna princip. Det anges emellertid att en sådan regel kan anses följa av grunderna för den föreslagna bestämmelsen i RF. Hovrätten anser att nu diskuterade princip bör vara direkt markerad i bestämmelsen.

Efter det att *JO Lundvik* har förklarat sig ense med utredningen om att reglerna i de internationella fri- och rättighetskonventioner som Sverige har anslutit sig till inte är lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter (3.7) tillägger han, att detta inte hindrar att grundlagstexten utformas i nära anslutning till konven-

tionstexterna. Så har enligt Lundvik också skett. Emellertid möter här ett problem. Om man i vår grundlag nämner och delvis reglerar ett mycket stort antal av de fri- och rättigheter som också nämns i de internationella konventionerna, kommer därmed varje underlåtenhet att nämna någon sådan fri- och rättighet att falla i ögonen. Det är visserligen riktigt, som utredningen säger, att konventionerna inte kräver att staterna skall skydda de konventionsfästa fri- och rättigheterna genom föreskrift i *grundlag*. Det ter sig ändå egendomligt och ger anledning till undran, kanske också oro, om de flesta fri- och rättigheterna nämns i grundlagen men inte alla. Delvis har utredningen anfört godtagbara skäl för att inte medtaga en del fri- och rättigheter i grundlagen. Men det finns andra konventionsfästa fri- och rättigheter mot vilkas upptagande i grundlagen ingen rimlig invändning borde kunna göras (annat än måhända att det är självklart att dessa fri- och rättigheter inte får kränkas, men gäller detta inte också en stor del av det som föreslagits bli medtaget?). Lundvik vill belysa det sagda med några exempel, alla hämtade från europakonventionen med tilläggsprotokoll.

- Konventionen upptar under artikel 4 mom. 1 bestämmelsen, att ingen må hållas i slaveri eller trældom. Motsvarighet härtill saknas i förslaget.
- Fjärde tilläggsprotokollet upptar under artikel 1 regeln, att ingen må berövas sin frihet enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse. Något sådant förbud återfinns inte i förslaget.
- Samma tilläggsprotokoll stadgar i artikel 4 förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar. Ej heller härtill finns någon motsvarighet i förslaget.

Lundvik vill ifrågasätta, om inte förslaget bör kompletteras med regler motsvarande de berörda.

Även *statens invandrarverk* önskar ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar i RF.

Vad härefter avser skyddet för kroppslig integritet finner *Amnesty International, svenska sektionen*, att förbudet mot dödsstraff har markerats bättre i förslaget än i gällande lag. Det är enligt sektionen angeläget att det klart skall framgå av de blivande förarbetena att förbudet mot dödsstraff gäller också för krigstid.

Enligt *kammarrätten i Sundsvall* ger utformningen av utredningens författningsförslag i vissa avseenden utrymme för viss osäkerhet angående innebörden. Som exempel kan nämnas förbudet mot tortyr i den föreslagna 5 § i 2 kap. Självfallet kan olika meningar råda om innebörden av begreppet tortyr. Utredningen har emellertid enligt kammarrätten i detta och andra fall då det inte utan olägenheter kunnat undvikas att använda till sin innebörd mindre precisa uttryckssätt gjort klarläggande uttalanden i sin motivering. Med dessa uttalanden torde utrymmet för en ej avsedd tolkning av bestämmelserna vara starkt begränsat.

Socialstyrelsen, JO Lundvik, Amnesty International, svenska sektionen, och Kommittén för mänskliga rättigheter: psykiatriska övergrepp föreslår att förbudet mot tortyr efter mönster av artikel 7 i FN-konventionen, resp. artikel 3 i europakonventionen skall kompletteras med förbud mot '(g r y m.)

omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning''.

Länstyrelsen i Kronobergs län finner det angeläget att det i grundlag klart utsäges, att enskild inte mot sin vilja får utsättas för medicinska experiment. Detta kan lämpligen ske genom ett tillägg till 2 kap. 5 §. I historien finns tyvärr alltför många exempel på hur enskilda personer blivit utsatta för medicinska experiment, vilka sanktionerats eller beslutats av vederbörande lands regim.

Kommittén för mänskliga rättigheter: psykiatriska övergrepp önskar också att grundlagen förbjuder att enskild mot sin vilja utsätts för medicinska experiment. Kommittén påpekar att människans rättighet att själv bestämma vilken psykiatrisk behandling hon önskar varken är skyddad i regeringsformen eller i någon annan lagstiftning. Den kliniska experimentverksamheten på institutionaliserade patienter är enligt kommittén synnerligen utbredd i Sverige. Dessa patienter har i de flesta fall inte kännedom om att den behandling de mottar i själva verket utgör experimentverksamhet. Läkare som utövar experimenten ber i många fall om patientens tillstånd till experiment, men kommittén har inte i något fall träffat på den omständigheten att läkaren verkligen givit alla informationer om risker, bieffekter etc. till patienten. Läkaren har f. ö. inte skyldighet enligt gällande lagstiftning att erhålla skriftligt godkännande från patienten innan experiment påbörjas.

I anslutning särskilt till vad fri- och rättighetsutredningen på s. 147 angivit om att en sådan särskild rättssäkerhetsgaranti som domstolsbeslut om *husrannsakan* och liknande intrång inte går att förena med gällande rätt, vill *utredningen om anonymitet vid beslag och husrannsakan* anmärka att den kommer att föreslå en principiell regel, enligt vilken, i de fall risk föreligger för anonymitetskränkning, beslag eller husrannsakan ej skall få ske utan rättsens tillstånd.

Vad gäller rätten till förtrolig kommunikation förskrivs nu i regeringsformen, påpekar *postverket*, att varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för intrång bl. a. i hans postförbindelser. I betänkandet föreslås i detta avseende i stället ett stadgande om att varje medborgare i förhållande till det allmänna är skyddad mot undersökning av post. I betänkandet anförs att någon ändring inte åsyftas på denna punkt jämfört med vad som nu stadgas i regeringsformen. Nuvarande stadgande förefaller dock enligt postverket sträcka sig längre än det av utredningen föreslagna. Nuvarande stadgande synes sålunda förhindra inte bara undersökning av post utan även försvårande och avbrytande av postförbindelser. Med hänsyn härtill förordar postverket ett stadgande av samma innebörd som det nuvarande. – Postverket förutsätter att stadgandet i här berört avseende inte lägger hinder i vägen för sådana förändringar i fråga om postförbindelserna som är betingade av förutsättningarna för postverkets verksamhet eller av villkoren för postbefordran av försändelser. Postverket måste ju ha möjlighet att utan hinder av här avsett grundlags-

stadgande ändra postförbindelser, avgifter och andra villkor, när t. ex. de driftsmässiga eller ekonomiska förutsättningarna för verksamheten gör det nödvändigt, även om en kunds postförbindelse därigenom kan komma att försvåras. Likaså måste det enligt postverket givetvis finnas möjlighet att i kontrollsyfte undersöka t. ex. en trycksaksförsändelse för att utröna om den uppfyller villkoren för befordran som trycksak eller att avbryta distribution av post genom postbox om kunden inte betalar fastställd avgift för denna distributionsform.

7 Fackliga friheter

Utredningens ställningstagande beträffande fackliga friheter godtas eller lämnas utan erinran av det stora flertalet remissinstanser; däribland *Landsförbundet*, *LO*, *TCO* och *Centralorganisationen SACO/SR*. *LO*, *TCO* och *SACO/SR* ställer sig bakom och hänvisar till de skrivelser från resp. organisation som tidigare har getts in till fri- och rättighetsutredningen.

En ledamot i länsstyrelsen i Norrbottens län ansluter sig i denna fråga till den uppfattning som ledamoten Herlitz har framfört i en reservation till utredningsförslaget (s. 252).

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet vill dra uppmärksamheten till en särskild aspekt av organisationsväsendet såsom rättsligt problem, nämligen möjligheten för nyetablerade organisationer att göra sig gällande på framför allt det arbetsrättsliga området. Det i och för sig omfattande skydd för föreningsrätten som utredningen föreslår gäller i första hand gentemot det allmänna; den fackliga friheten enligt den föreslagna 2 kap. 19 § avses emellertid också slå igenom i privaträttsliga förhållanden. Effektivt blir skyddet emellertid icke, om etablerade organisationer kan göra anspråk på ensamrätt att sluta avtal med den fackliga motparten. Utredningen har (s. 154) tillfrågat de tre organisationerna *LO*, *TCO* och *SACO/SR* om dessa finner det lämpligt med ytterligare stadganden om de fackliga friheterna i grundlag. I en gemensam skrivelse till utredningen har, heter det, "LO:s och TCO:s jurister förklarat, att man från dessa organisationers sida inte önskar ytterligare grundlagsregler av den typ som har diskuterats i detta kapitel". Med detta – måhända icke oväntade – svar har utredningen tydligen ansett problemen kunna avfärdas. Fakulteten uttrycker förhoppningen, att en fortsatt utredning om organisationernas ställning bygger på ett betydligt bredare underlag. I detta sammanhang kan hänvisas också till ett yttrande av *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)*, som har redovisats under 5.8.

Svenska företagares riksförbund erinrar om att utredningen påpekar att ett krav som måste kunna ställas på en rättighetsreglering i grundlag är att politisk makt inte får föras över till icke politiska organ, t. ex. domstolarna. Förbundet instämmer i detta konstaterande. Mot bakgrund av ovan nämnda grundsats ställer sig förbundet frågande till fri- och rättighetsutredningens

beslut att nu avstå från att införa regler om "rätt för arbetstagare att göra politisk propaganda på arbetsplatsen". – Utredningen hänvisar till arbetsrättskommitténs pågående arbete med dessa spörsmål. Nu har emellertid arbetsrättskommittén presenterat sitt förslag. I detta föreslås bl. a. att arbetsplatsen som politiskt forum överlämnas till representanter för löntagarna – dvs. de fackliga organisationerna. Mot bakgrund av den bindning som finns mellan den största fackorganisationen och det största partiet föreligger här ett stort hot mot övriga partiers möjlighet att göra sig gällande på arbetsplatsen. Motivet för fri- och rättighetsutredningen att inte ta ställning i frågan om rätt för arbetstagare att göra politisk propaganda på arbetsplatsen har sålunda bortfallit. Förbundet anser därför att det är ett anständighetskrav av fri- och rättighetsutredningen att ta ställning i denna fråga. Frågan tangerar kravet på att politisk makt inte får överföras till icke politiska organ. Antingen tillåter man politisk propaganda för alla partier på arbetsplatsen och inskränker denna endast med hänsyn till ordningen på arbetsplatsen eller anser man att politisk propaganda på arbetsplatsen inte skall få förekomma på grund av risk för produktionsstörningar och försvårande av arbetsgemenskapen och låter bli att ta upp frågan i rättighetskatalogen. – Förbundet anser att politisk propaganda inte bör tillåtas på arbetsplatsen. Partipolitiska aktioner kan, enligt förbundet, vålla konflikter som går ut över arbetsgemenskapen. Detta gäller särskilt på de mindre företagen, där varje arbetstagare är direkt beroende av sina arbetskamrater.

8 Egendomsrätten

Utredningens ställningstagande beträffande egendomsrätten får ett blandat mottagande. Flertalet remissinstanser godtar utredningens ståndpunkt, däribland *hovrätten för Västra Sverige, fem ledamöter i länsstyrelsen i Kronobergs län, länsstyrelsen i Malmöhus län (majoriteten)* och LO.

Rätten till ersättning vid expropriation etc. kan enligt *hovrätten för Västra Sverige* synas osäker med hänsyn till att intet i lagförslaget sägs om storleken av denna ersättning. Den tingstenska utredningen föreslog att lagen skulle innehålla bestämmelser om skäligen ersättning. Hovrätten är av den uppfattningen att en bestämmelse utan ersättningsnorm närmast kan erbjuda en säkrare ersättningsrätt. Hovrätten utgår därvid från att bakom stadgandet ligger en given förutsättning att den som utsättes för expropriation skall hållas skadeslös. Att regelsystemet och tekniken för att bestämma ersättning förfinas för att man skall undvika att ersätta mer än realiserade förluster innebär självfallet inget intrång i ersättningsrätten. – Att skyddet skall gälla också för juridiska personer bör komma till uttryck direkt i bestämmelsen.

LO betraktar inte den enskilda äganderätten i sig som någon förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Därför anser LO att stadgandet rörande ersättning för expropriation ej bör placeras under 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter utan som tidigare stå kvar i 8 kap.

Av de instanser som är kritiska mot utredningen uttalar de flesta att någon form av ersättningsnorm bör skrivas in i RF.

Svea hovrätt, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten), länsstyrelsen i Kronobergs län (majoriteten), fyra ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas riksförbund och moderata samlingspartiets kvinnoförbund är positiva till att ordet "skälig" skrivs in i RF före ordet "ersättning".

Svea hovrätt har svårt att se sakligt bärande skäl mot att förstärka 10 § med ordet "skälig" framför "ersättning", särskilt som grunderna för ersättningen i allt fall skall bestämmas i lag. Hovrätten hänvisar i övrigt till sitt yttrande 31.3.1970 över expropriationsutredningens betänkande "Expropriationsändamål och expropriationsersättning" (SOU 1969:50-51).

Länsstyrelsen i Kronobergs län (majoriteten) citerar utredningens motivuttalande (s. 155) att det är självklart att lag som bestämmer ersättningsgrunderna inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning. – Länsstyrelsen finner det betänkligt att man inte i ett förslag till grundlag strävar efter att så fullständigt som möjligt reglera en fråga i lagtexten. Denna bör, så långt möjligt, bringas i överensstämmelse med motiven. Länsstyrelsen anser att det i lagtexten bör fastslås att skälig ersättning skall utgå.

Lantbrukarnas riksförbund konstaterar att förslaget i 2 kap. 10 § fastslår att varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmas i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Därmed kan anses vara fastställd den allmänna principen men därutöver klarläggs inte hur ersättning i olika fall skall bestämmas. I och för sig kan detta naturligtvis försvaras, eftersom reglerna om hur ersättning skall beräknas inte torde ha sin plats i grundlag utan i de olika lagar som reglerar inskränkningarna i den enskildes förfogande över sin egendom. – Förbundet finner dock att det inte är tillräckligt att i grundlag fastslå enbart den allmänna principen utan att det därutöver erfordras någon regel som anger hur ersättning skall bestämmas. Svårigheten att finna en lämplig avfattning är naturligt nog betydande, eftersom specialbestämmelserna måste få sin plats på annat ställe än i grundlagen. En av reservanterna i utredningen har för sin del velat markera sitt ställningstagande med att ange att ersättningen skall vara "skälig". Även om en dylik definition lämnar utrymme för olika tolkningar kan den enligt förbundets mening accepteras.

Sveriges industriförbund hävdar att grundlagsregeln om egendomsrätt bör innehålla en kvalitetsbestämning som ger uttryck för likabehandlingsprincipen. I sitt i detta hänseende utförliga yttrande, som bl. a. innehåller en tolkning av gällande rätt, anför förbundet:

Innebörden av den nu gällande bestämmelsen i 8 kap. 1 § kan inte anses helt klar. Förarbetena till RF ger i och för sig utrymme för en tolkning innebärande i korthet följande: Bestämmelsen måste rimligen anses innehålla

någon form av kvalitetsbestämning avseende ersättningen, eftersom den annars vore utan materiellt innehåll och därför skulle sakna betydelse som en rättighetsbestämmelse. Förarbetena till RF innehåller ingen diskussion om ersättningens storlek. Mot bakgrund därav kan hävdas att "ersättning" för något som exproprierats i första hand – och enligt gängse juridiskt och normalt språkbruk – bör tolkas så att värdet i sin helhet skall ersättas. – Det sagda skulle innebära, att det förslag som nu föreligger – liksom de ovan nämnda reservanternas förslag – skulle försvaga egendomsskyddet i dess nuvarande utformning.

FRU (fri- och rättighetsutredningen) tolkar emellertid bestämmelsen så att något kvalitetskrav på ersättningen inte föreligger. Den lagstiftning rörande egendomsrätten som redovisas i betänkandet (bilaga 16) ger i och för sig anledning till en sådan tolkning. Detta kan dock enligt förbundets mening inte vara avgörande för den framtida regleringen. Förbundet vill hävda att det bräckliga grundlagsskydd som för närvarande uppenbarligen finns för egendomsrätten bör förbättras avsevärt.

Av den sammanställning som redovisas i betänkandet framgår att nordiska länders reglering i förevarande hänseende sträcker sig betydligt längre än vad fallet är enligt FRU:s förslag. I dansk, norsk och finsk grundlag fastslås principen om full ersättning vid expropriation. I europakonventionen – som Sverige ratificerat och därmed är bundet till i sin lagstiftning – sägs att expropriation endast får ske "under de förutsättningar som angivits i lag och av folkrättens allmänna grundsatser".

Som FRU anför (s. 419) föreskriver folkrättens allmänna grundsatser full ersättning vid expropriation. Konventionens hänvisning till folkrätten har emellertid föranlett tolkningstvister i fråga om de personer hänvisningen gäller. Att rätten till full ersättning gäller andra än statens egna medborgare är odiskutabelt. Beträffande statens egna medborgare har FRU hänvisat till uttalanden av utrikesrådet Hans Danelius. Enligt FRU har denne "– med stöd av uttalanden av europakommissionen – anfört att hänvisningen till folkrättens allmänna grundsatser endast gäller andra än statens egna medborgare". FRU fortsätter: "För de sistnämnda innebär inte europakonventionen något krav alls på ersättning".

Förbundet kan inte av Danelius' inlägg i SvJT 1972 (s. 63 f) eller av hans sammanställning i SOU 1974:88 (s. 111 f), som åberopats av FRU, finna att FRU:s tvärsäkerhet vad gäller innebörden för statens egna medborgare av hänvisningen till folkrätten är motiverad. Inte heller kan – som FRU:s uttryckssätt antyder – anses framgå att Danelius tveklöst hävdar att de egna medborgarna inte omfattas av skyddet. Som Danelius framhåller (SvJT 1962 s. 66) har frågan hittills endast avgjorts av europakommissionen och inte varit föremål för prövning av europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Det bör också i sammanhanget nämnas att kommissionen – jfr Danelius i SOU 1974:88 s. 112 – i ett fall gjort en skälighetsbedömning av expropriationsersättning trots att expropriationen var riktad mot en av landets egna medborgare. I avvaktan på ett klarläggande avgörande av europeiska domstolen vill förbundet för sin del hävda att hänvisningen till folkrättens allmänna grundsatser – och därmed det kvalitetskrav som stadgandet uttrycker beträffande ersättningen – även gäller en stats egna medborgare. Mot bl. a. den bakgrunden kan den av FRU föreslagna regeln med dess brist på kvalitetsbestämning inte anses uppfylla europakonventionens krav.

En med kvalitetskrav sammanhängande faktor, som också bör beaktas

i sammanhanget, är principen om likabehandling. Rätten till medborgarnas lika behandling i likartade fall är en princip som klart fastslås i internationella konventioner. I europakonventionen sägs således (artikel 14), att åtnjutandet av konventionen angivna fri- och rättigheter "skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt."

Den likabehandlingsprincip sistnämnda regel ger uttryck för bör gälla inom egendomsrätten likaväl som inom andra områden. Anspråkstagandet som sådant från det allmännas sida av egendom kan från den enskildes synpunkt i många fall upplevas som godtyckligt även då det är fråga om förfoganden som från det allmännas sida är fullt berättigade och godtagbara. I sådana fall bör det emellertid vara ett krav att den enskilde inte därigenom orsakas förluster jämfört med dem som inte "drabbas" av förfogandet.

Förbundet hävdar således att en grundlagsbestämmelse om egendomstrygghet bör innehålla en kvalitetsbestämning som ger uttryck för likabehandlingsprincipen. Det synes förbundet vara oförenligt med en sådan uppfattning att de krav europakonventionen ställer på full ersättning till utländska rättssubjekt inte samtidigt skall gälla statens egna medborgare. De nu berörda frågorna kan belysas genom en hänvisning till de krav som ställs beträffande ersättningen då egendom, som utgörs av utländska företag gjorda investeringar i ett land exproprieras.

I de avtal som upprättas mellan av sådana investeringar berörda länder förekommer numera som en viktig beståndsdel regler om ersättningen vid en eventuell nationalisering. Ersättningens storlek uttrycks vanligen så att den skall vara "adekvat" eller "represent the genuine value of the property affected" (artikel 3 i "Draft convention on the protection of foreign property", antagen av OECD:s råd den 12 oktober 1967). I termen "adekvat" anses ligga att ersättningen skall motsvara egendomens marknadsvärde vid åtgärdens vidtagande utan hänsyn till vare sig sådan värdeminskning som föranletts av en väntad expropriering/nationalisering, eller en värdeökning föranledd av sådana åtgärder.

Bestämmelser av nämnda innehåll förekommer i handelsavtal som Sverige slutit med andra länder (jfr exempelvis avtal med Senegal, i kraft sedan den 23 februari 1968: "Where any Contracting Party expropriates or nationalizes property, rights or interest belonging to nationals, foundations, companies or associations of other Party . . . it shall make provision for the payment of effective and adequate compensation . . ."). Enligt förbundets uppfattning måste krav på motsvarande bestämmelse ställas i framtiden då avtal tecknas med andra länder. Detta medför att det även får accepteras att motsvarande bestämmelse gäller då fråga är om investeringar här i landet av utländska företag. Det måste betecknas som anmärkningsvärt om sådana företag i det aktuella hänseendet skall behandlas annorlunda – i detta fall förmånligare – än de inhemska företagen. Konsekvensen av det anförda blir såvitt förbundet kan finna att en lägre nivå i fråga om ersättningens storlek vid expropriation än den som ovanstående bestämmelse ger uttryck för – "adekvat" ersättning – inte kan godtas. Det finns enligt förbundets bestämda mening skäl att detta fastslås genom en bestämmelse i grundlag.

Mot bakgrund av det anförda ter sig majoritetens förslag helt oantagbart. Förslaget innehåller ingen kvalitetsbestämning över huvud taget. Endast i ett motivuttalande anför, att ersättningen inte enbart skall få vara symbolisk. En sådan reglering skulle medge en helt godtycklig behandling av medborgarna, varigenom kravet på likabehandling inte är uppfyllt. Det skydd

reservanterna vill införa genom ett skälighetsrekvisit innebär i vart fall en viss moderering. Med hänsyn till de vida gränser ett sådant rekvisit medger vid bestämmandet av ersättning är det dock svårt att se, att det skulle medföra annat än en mindre förbättring jämfört med det skydd majoriteten vill ge.

Svenska företagens riksförbund och *Medborgarrättsrörelsen* föreslår att i RF skall skrivas in att varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning för den förlust han åsamkas, resp. full ersättning. Först om skyddet vid expropriation utformas på detta sätt tillförsäkras medborgarna enligt *Svenska företagens riksförbund* ett skydd mot konfiskatoriska åtgärder eller en godtycklig och diskriminerande extrabeskattning som i annat fall kan bli en biprodukt av expropriationen. Båda de angivna remissinstanserna betonar sambandet mellan skyddet för egendomsrätten och värdet för den politiska demokratin. Vad gäller äganderätten måste man enligt *Medborgarrättsrörelsen* hålla i minnet, att många av de rättigheter, som grundlagen tillerkänner medborgarna, blir värdelösa, om samhället på olika sätt genom ekonomiska ingripanden kan bringa medborgargrupper i det läget att de saknar resurser för att utnyttja rättigheterna. Räcker inte pengarna till för att inköpa exempelvis böcker, får den informationsrätt och den rätt till en fri åsiktsbildning som grundlagen tillerkänner envar begränsad betydelse. Motsvarande gäller beträffande åtskilliga av de övriga rättigheterna. Äganderätten måste därför ges ett bestämt skydd i grundlagen mot att övertas av andra. I princip bör envar erhålla full ersättning för egendom, som samhället finner sig behöva.

Vad gäller omfattningen av grundlagsregeln till skydd för egendomsrätten önskar *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)*, *fyra ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län* och *moderata samlingspartiets kvinnoförbund* att rätten till ersättning vid förfogande över litterära, konstnärliga eller tekniska produkter skall skrivas in i grundlag på samma sätt som när det gäller förfogande över annan egendom. Enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* synes det logiskt att samordna reglerna i 2 kap. 10 § om materiell rätt och i 2 kap. 20 § om immateriell rätt till ett enhetligt system.

Lantbrukarnas riksförbund och *Medborgarrättsrörelsen* anser att även långtgående rådighetsinskränkningar bör föranleda gottgörelse i någon form.

Genom den föreslagna regeln hindras enligt *Lantbrukarnas riksförbund* inte möjligheten att i vissa fall införa regler, där ersättningsrätt över huvud taget ej skall föreligga, även om ingreppet för den enskilde kan jämföras med expropriation. Exempel härpå från de senaste årens lagstiftning föreligger i ett flertal fall. Förbundet nöjer sig i detta sammanhang med att crinra om upphävandet av 29 § naturvårdslagen, varigenom vid vägrat tillstånd till täkt av grus m. m. någon ersättningsrätt inte inträder. De motiv som anförts för ändrad lagstiftning har i stort sett grundat sig på konstaterandet att det inte står i överensstämmelse med modern rättsuppfattning

att en markägare skall få ersättning för att han vägras att göra ingrepp i naturen till skada för t. ex. allmänna intressen. Man har genom dylikt betraktelsesätt i själva verket genomfört lagstiftning, som har till följd att olika personer behandlas olika och därmed eftersatt likställighetskravet. Om t. ex. en kraftledningsstolpe placeras på en plats, där en grusfyndighet finns, utgår ersättning enligt expropriationslagens regler, dvs. enligt marknadsvärdet. Motsvarande gäller som sagt inte enligt naturvårdslagen. Vad förbundet nu anfört visar att det är möjligt att genom lagstiftning vid tvångs-ingripande reglera den enskildes rätt till ersättning på det sätt som vid skilda tillfällen främst ur politisk synpunkt är gångbart. – Den i 2 kap. 10 § upptagna regeln föreskriver att ersättning skall bestämmas enligt grunder som fastslås i lag "för det fall hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande". Bestämningen täcker enligt förbundets mening ej alla de situationer då ersättning bör vara tillförsäkrad. Man kan således rent språkligt inte anse att inskränkningar i förfoganderätten, som i och för sig ej medför att egendom tages i anspråk men varigenom marken belägges med särskilda inskränkningar i förfoganderätten, kan medföra rätt till ersättning. Texten bör därför enligt förbundets mening kompletteras på så sätt att inskränkningar i förfoganderätten i sådan omfattning att de kan jämföras med "tages i anspråk" kommer att inbegripas i paragrafen.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och Sveriges industriförbund diskuterar möjligheten för det allmänna att frånta en medborgare hans egendom för att överlämna den till annan enskild.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten) anför att enligt gällande rätt – i vilken någon förändring uppenbarligen ej åsyftats – ingen möjlighet existerar att rättsligt frånta medborgare hans egendom för att överlämna den till annan; saken har veterligen aldrig berörts, säkerligen emedan den ansetts självklar. I allra senaste tid har emellertid framlagts vissa förslag om sådana åtgärder med aktieinnehav som innebär tvångsöverföring av välfångna rättigheter till andra genom bildandet av s. k. löntagarfonder. Att sådana dispositioner står i strid med svensk rätts grundläggande principer liksom med rikets internationella åtaganden torde enligt fakulteten stå utom tvivel, men det synes – när nu diskussion av detta slag börjat föras – lämpligt att i grundlagstexten klargöra att sådana förfoganden inte är tillåtliga på samma sätt som offentliga ingrepp i egendomsrätten. – Bestämmelsen kunde enligt fakulteten lyda: "Svensk medborgare äger rätt till skydd för sin egendom och för rätten till de litterära, konstnärliga eller tekniska produkter som han har skapat. Medborgares egendom eller rätten till sådana produkter må frånhändas honom endast genom expropriation eller annat förfogande till det allmännas förmån; i sådant fall skall skälig ersättning utgå enligt grunder som bestämmas i lag."

I 2 kap. 1 § anges att de fri- och rättigheter som anges i 2–16 §§ tillförsäkras svensk medborgare gentemot det allmänna. Innebörden härav såvitt gäller

bestämmelsen om expropriation eller annat sådant förfogande är enligt *Industriförbundet* inte helt klar. Det bör av lagtext eller av motivuttalande klart framgå att de principer regeln om egendomstrygghet ger uttryck för skall gälla även då egendom genom lagstiftarens försorg och under expropriationsliknande former tages i anspråk för överföring till annan än det allmänna.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och *Sveriges industriförbund* kritiserar i sina yttranden om egendomsskyddet ett uttalande av utredningen om innebörden av lagprövningsrätten. Utredningen säger härom bl. a. (s. 211): "Endast om en föreskrift strider mot en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, skall den sättas åt sidan vid tillämpning. Formuleringen avser att framhäva, att konflikten skall gälla en viss bestämmelse i den högre författningen och inte grunderna för regleringen i denna eller dylikt." – Uttalandet skulle enligt de båda remissinstanserna beträffande tillämpningen av 2 kap. 10 § innebära att bestämmelsen skulle komma att sakna all praktisk betydelse. Ett uttalande i motiven för en bestämmelse skulle ju enligt utredningens egen uppfattning inte tillmätas någon vikt vid tillämpningen av bestämmelsen. Den i motiven angivna självklarheten att expropriation inte får ske mot symbolisk ersättning skulle mot den bakgrunden inte kunna göras gällande med hänvisning till grundlagens regler.

9 Särskilda rättsäkerhetsgarantier i grundlag

9.1 Förbud mot retroaktiv lagstiftning

Utredningens uttalande (s. 157) att förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – träffar även straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift etc. kritiserar av några remissinstanser, däribland *JK*. Lagrummet (f. n. 8 kap. 1 § tredje stycket RF) talar uttryckligen om påföljd eller särskild rättsverkan av brott och förutsätter enligt *JK* följaktligen för sin tillämpning att en kriminaliserad gärning föreligger. Det förtjänar nämnas att grundlagberedningen i stället för uttrycket rättsverkan av brott använde uttrycket rättsverkan av gärning (s. 437) men att beredningens formulering alltså inte godtogs i propositionen, som emellertid saknar motivering härför. De här aktuella påföljderna kan möjligen kallas "straffliknande" (jfr bilaga 17 s. 438) men enligt *JK*:s mening är det helt uteslutet att beteckna dem som rättsverkan av brott. Eftersom grundlagens formulering är helt entydig och lagrummet är av så pass färskt datum, synes en utvidgning av tillämpningsområdet genom analogitolkning knappast försvarlig, helst som analogitolkning av grundlag bör ske med särskild försiktighet (jfr 84 § gamla RF). Att försvara förslaget med ett påstående om att "brott" inte behöver betyda detsamma i RF som i brottsbalken (s. 438) leder enligt *JK*:s mening

in på farliga vägar. Om detsamma hävdas beträffande alla andra begrepp är hela skyddet för fri- och rättigheterna illusoriskt. Om retroaktivitetsförbudet anses böra omfatta även nu ifrågavarande administrativa påföljder – något som det finns goda skäl för – bör därför i förevarande grundlagsbud intagas en uttrycklig föreskrift härom. – *Hovrätten för Västra Sverige* och *rikspolisstyrelsen* uttalar att retroaktivitetsförbudet såvitt gäller administrativa påföljder av straffliknande karaktär bör komma till direkt uttryck i lagtexten.

Även *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* uppehåller sig vid frågan om de straffliknande påföljderna. Avdelningen påpekar att man i nyare skattelagstiftning och också på andra rättsområden har börjat gå över till avgifter av olika slag som i realiteten verkar som straffsanktioner men som genom att de konstruerats som avgifter undandras hela den garantiordning som byggts upp kring straff. Förbudet mot retroaktivitet är en viktig faktor i detta sammanhang och bör enligt avdelningen gälla även dylika avgifter.

Vad härefter avser frågan om införande av ett förbud mot retroaktiv lagstiftning över huvud ansluter sig majoriteten av remissinstanserna, däribland *hovrätten för Västra Sverige*, *kammarrätten i Göteborg*, *kammarrätten i Sundsvall (majoriteten)*, *länsstyrelsen i Kronobergs län (majoriteten)*, *länsstyrelsen i Malmöhus län (majoriteten)* och *Svenska kommunförbundets styrelse (majoriteten)* till utredningens ståndpunkt att det inte är möjligt att i RF föra in ett sådant förbud.

Hovrätten för Västra Sverige konstaterar att önskemål förekommer om skydd mot retroaktivitet också på andra områden än strafflagstiftningens och då främst på skattelagstiftningens område. Det är utan tvekan svårt att beträffande skatter uppställa ett totalt förbud mot sådan lagstiftning. Önskemålen om förbud torde sålunda knappast kunna tillgodoses i vidare mån än att det nu uttalas från statsmakernas sida att stor restriktivitet skall iakttagas på alla områden när det gäller retroaktiv lagstiftning. En sådan lagstiftning är knappast annat än i rena undantagsfall förenlig med en hög rättskultur.

Majoriteten har, anför *kammarrätten i Göteborg*, funnit det omöjligt att med tillräcklig precision ange förutsättningarna för undantag från retroaktivitetsförbudet. Denna svårighet liksom andra av utredningen redovisade problem, som kan yppa sig för det fall att ett mer omfattande retroaktivitetsskydd skulle införas, synes vara betydande. Det kan erinras om problemet att slå fast vad som ligger i begreppet retroaktiv liksom om det faktum att retroaktiva bestämmelser som är för den enskilde betungande kan vara i hög grad nödvändiga av t. ex. handelspolitiska skäl. Svårigheterna lägger sannolikt hinder i vägen mot att skyddet ges den omfattning som reservanterna har föreslagit. Kammarrätten anser det dock värdefullt om det i lagmotiven uttalas, att retroaktiv lagstiftning på skatterättens område bör undvikas så långt det är möjligt.

Även enligt *kammarrätten i Sundsvall (majoriteten)* är det i hög grad an-

geläget att den princip som retroaktivitetsförbudet inom straffrätten ger uttryck för, även utan att det kommer till uttryck i RF blir vägledande också när det gäller annan lagstiftning som avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, såsom i fråga om skattelagstiftningen. Det bör sålunda understrykas att när en lagstiftning innefattar föreskrifter som är betungande för den enskilde endast tungt vägande skäl kan motivera avsteg från den allmänna principen att retroaktivitet bör undvikas.

Positivt inställda till ett allmänt förbud mot retroaktiv lagstiftning är *Svea hovrätt, en ledamot i kammarrätten i Sundsvall, socialstyrelsen, tre ledamöter i länsstyrelsen i Kronobergs län, fyra ledamöter i länsstyrelsen i Malmöhus län, två ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Svenska företagens riksförbund, moderata samlingspartiets kvinnoförbund och Internationella Juristkommissionens svenska avdelning*. Dessa remissinstanser ansluter sig om inte annat framgår av det följande till den utformning av ett allmänt retroaktivitetsförbud som har föreslagits av ledamöterna Ahlmark och Hernelius i en reservation (s. 248) till utredningen.

Svea hovrätt har inte blivit övertygad av de skäl utredningen anför (s. 158 f) mot en allmän huvudregel – med vissa undantag efter mönster av 12–15 §§ – med förbud mot att ge åtminstone förpliktande offentligrättslig lagstiftning retroaktiv verkan.

Advokatsamfundet kan vitsorda att det för den enskilde medborgaren är av utomordentlig vikt att vid ingåendet av en rättshandling eller företagandet av en rättslig disposition över huvud taget kunna redan från början överblicka handlingens konsekvenser i skatterättsligt hänseende.

Industriförbundet konstaterar att utredningen har stannat för att inte utvidga det nuvarande retroaktivitetsförbudet i RF, innebärande att förbudet inte är av betydelse för andra rättsområden än straffrätten. Som skäl för sitt ställningstagande har utredningen (s. 159) dels anført att – såvitt gäller förmögenhets- och skatterättsens områden – tungt vägande skäl ansetts kunna medge avsteg från huvudregeln att retroaktivitet bör undvikas och att det inte är möjligt att i lagtext med någon grad av precision ange förutsättningarna för när sådana avsteg får medges, dels hänvisat till "problemet att avgöra vad som skall förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan". Sistnämnda problem har av utredningen åskådliggjorts med tre exempel, nämligen 1) diskussionen om retroaktivitet i samband med införandet av arvsrätt för utomäktenskapliga barn 2) frågan om retroaktivitet föreligger då man genom ett beslut enligt allmänna prisregleringslagen den 1 september inför förbud för tiden efter denna dag att överskrida det pris som gällde den 1 augusti samma år, samt 3) skyldighet att för förfluten tid lämna uppgifter som behövs för samhällsplaneringen. – Vad först gäller påståendet att endast "tungt vägande skäl" ansetts kunna medge avsteg från huvudregeln delar förbundet reservanternas (s. 248) uppfattning. Som reservanterna anför har sådana avsteg på senare år förekommit

även då skälen inte kunnat betecknas som "tungt vägande". Beträffande problemen att avgöra vad som är att anse som retroaktivitet vill förbundet som utgångspunkt hänvisa till ovannämnda reservanternas förslag till reglering, innebärande följande tillägg till utredningens förslag: "Ny eller förhöjd skatt, avgift eller annan påлага får icke införas genom föreskrift som ges tillbakaverkande kraft, för så vitt det icke föranledes av särskilda skäl i samband med svår ekonomisk kris, krig eller med krig jämförliga förhållanden. – Föreskrifter i andra ämnen än som avses i första och andra styckena och som har en för den enskilde betungande effekt får icke ges tillbakaverkande kraft med mindre än att synnerliga skäl föranleder det." – Som framgår härav har – om den av reservanternas föreslagna modellen används – utredningens exemplifiering enligt punkterna 1–3 ovan relevans endast såvitt gäller de i sista stycket i reservanternas förslag angivna fallen. De problem som i dessa fall kan uppkomma kan dock enligt förbundets bestämda mening inte anses vara av sådan dignitet att de bör hindra en reglering enligt reservanternas förslag för de rättsområden som avses i förslagets sista stycke. – Vad gäller det första stycket i reservanternas förslag till tillägg vill förbundet ytterligare anföra följande. Nya pålagor av olika slag, såsom skatter och avgifter, kan för den enskilde ha en verkan som inte bara är att jämställa med en straffrättslig sanktion utan också är mer ingripande än en sådan. Det bör därför inte kunna godtas att man annat än i mycket speciella undantagsfall – vid svår ekonomisk kris, krig och därmed jämförbara förhållanden – medger att föreskrifter om pålagor av det slag som angetts ges tillbakaverkande kraft. Detsamma bör gälla vid jämförbara förhållanden, såsom vid beslut om att rätt till visst avdrag i samband med taxering helt eller delvis slopas. En retroaktivitet härvidlag, innebärande att den enskilde för tiden före beslutet om avdragets slopande inte får tillgodogöra sig avdraget på sätt förutsattes då utgiften förekom, måste i normalfallen anses oacceptabel. Även sistnämnda princip bör enligt förbundets uppfattning slås fast i den aktuella bestämmelsen.

I princip bör enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* retroaktivitet över huvud icke vara tillåtlig beträffande dispositioner som människor redan träffat och vilka då varit klart godtagna av samhället. Icke heller bör skattelagar få ges tillbakaverkande kraft. Endast i undantagsfall till undvikande av stötande konsekvenser kan retroaktiva ingrepp från det allmännas sida försvaras. Här föreligger ett påtagligt skyddsbehov som grundlagsförslaget icke tillgodoser.

9.2 Processuella rättssäkerhetsgarantier

Utredningens avvisande hållning mot att införa flera processuella principer – förutom principen om domstolsförhandlingens offentlighet – i RF godtas genomgående av remissinstanserna. I några yttranden förs dock fram önskemål om kompletteringar.

I anslutning till utredningens förslag i 2 kap. 16 § om rätt till domstolsprövning av frihetsberövande påpekar *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* att i artikel 13 i europakonventionen stadgas en generell rätt att kunna föra talan mot varje kränkning av en konventionsskyddad rättighet på ett effektivt sätt. Enligt avdelningens mening bör även på liknande vis den svenska grundlagen ge medborgaren en generell befogenhet att i det enskilda fallet få anspråk i anledning av en grundlagskränkning domstolsprövade. Liknande synpunkter framförs av *Scientologykyrkan i Sverige*.

Sveriges advokatsamfund anser sig i detta sammanhang böra till diskussion uppta spørsmålet om inte en av de fundamentala reglerna i brottmålsprocessen, nämligen regeln om rätt att biträddas av försvarare, bör fastslås i grundlag. Frågan berörs på s. 443, där det erinras om att denna rätt omnämns i europakonventionen och att förslag till införlivande av denna regel med den nya grundlagen framlagts i en riksdagsmotion (1973:1880). – Utredningen har (s. 161) avvisat tanken på att i grundlag införa regler om rättssäkerhetsgarantier av processuell art utöver vad som framgår av utredningens eget förslag. Samfundet anser dock rätten att biträddas av försvarare vara av så utomordentlig betydelse, särskilt i orostider, att densamma bör grundlagsfästas. För att förhindra att regeln i praktiken åsidosätts genom att till försvarare utses någon som kan befaras sakna intresse av att med kraft bistå den tilltalade föreslår samfundet att regeln utformas så att försvararen skall vara utsedd av den tilltalade själv eller av domstol.

10 Vissa andra fri- och rättigheter

Under denna rubrik redovisas remissvaren i anslutning till kapitel 12 Vissa andra fri- och rättigheter i utredningens betänkande. Dessutom tas här in ytterligare fri- och rättigheter som av remissinstanserna har föreslagits bli införda i RF och som inte har redovisats i det föregående.

10.1 Sociala rättigheter

Ingen remissinstans har invänt mot utredningens uppfattning att tiden ännu inte är mogen för rättsligt bindande grundlagsregler i detta avseende.

10.2 Upphovsrätt

Utredningens förslag att i RF föra in en paragraf om upphovsrätt hälsas med tillfredsställelse eller godtas av flertalet remissinstanser, bl. a. *KLYS*, *Pressens samarbetsnämnd* och *Sveriges författarförbund*. *Författarförbundet* vill i sammanhanget särskilt notera utredningens kommentar till denna bestämmelse, där det påpekas, att rätten till ersättning

vid expropriation eller annat sådant förfogande också skall gälla upphovsrätten. Eftersom det är synnerligen lätt att t. o. m. utan upptäckt tillgodogöra sig upphovsrättsliga verk, finner förbundet att grundlagsskyddet för upphovsrätten hart när skulle bli meningslöst, om inte expropriationsbestämmelserna kommer att omfatta även denna.

Kritik mot utformningen av utredningsförslaget om upphovsrätten riktas från flera håll. Först kan hänvisas till de remissinstanser, som anser att skyddet för upphovsrätten bör samordnas i en gemensam paragraf med egendomsrätten (jfr 8). Utöver de nu angivna remissinstanserna diskuterar *JK*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *TCO*, *Sveriges Radio AB* och *Medborgarrättsrörelsen* frågan om skydd i grundlag för upphovsrätt.

Den regel utredningen föreslagit i denna del bryter enligt *JK:s* mening ramen för regleringen i övrigt i 2 kap. *JK* anser att det visserligen inte är hans primära uppgift att anlägga synpunkter på frågan vilka rättigheter som bör ges grundlagsskydd. Eftersom förslaget i denna del så markant avviker från förslagen i övrigt kan han inte underlåta att här ändå uttala sin skeptiska inställning till förslaget. Vad som föranlett förslaget synes enligt motiven vara utredningens uppfattning om att författares m. fl. upphovsmäns verksamhet har en sådan betydelse för opinionsbildningen och för den andliga odlingen, att det är naturligt att upphovsrätten skrivs in i grundlagen. *JK* vill inte förringa värdet av detta argument men den logiska följdfrågan är enligt honom om det verkligen är bara upphovsrätten som är av sådan betydelse att den bör skrivas in i grundlagen. Svaret måste enligt hans mening bli nej. Om regeln skulle behållas måste man också fråga sig varför den inte skall gälla alla upphovsmän, dvs. även uppfinnare och skapare av mönster m. m. Även deras verk kan – måhända i högre grad än t. ex. skulptörers – ha stor betydelse för opinionsbildningen. – Till de nyss anförda invändningarna mot förslaget måste fogas att det synes mycket oklart vilken räckvidd den föreslagna regeln är avsedd att få. Utredningens egen beskrivning (s. 165–166 och 207) är utomordentligt vag. Klart är att regeln avses omfatta inte bara civilrättslig utan även offentlighetsrättslig normgivning men hur mycket av den senare som avses ingå framgår ej. Vid en extensiv tolkning omfattar regeln även normgivning inom området för regeringens primära normgivning. Att regeln är avsedd att omfatta åtminstone delar av den normgivning som i vanliga fall kan delegeras till regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF är helt klart. Enligt *JK:s* mening är det nödvändigt – om regeln över huvud taget behålls – att närmare precisera regelns innebörd. Vad som "angår upphovsrätt" (s. 166 ö) är ett alltför diffust begrepp.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet påpekar att den finner utredningens tolkning av den föreslagna regeln i 2 kap. 20 § icke kunna godtagas för så vitt den innebär att en författnings grundlagsenlighet skall prövas endast med beaktande av det överordnade lagbudets *ordalydelse* (jfr 3.9).

TCO diskuterar vad utredningen förstår med "upphovsmän". Med upphovsmän avses enligt utredningen i 2 kap. 20 § författare, konstnärer, musiker, fotografer, men inte uppfinnare, vars rätt skyddas enligt patentlagstiftningen, eller den som utformat mönster som kan skyddas enligt mönstertlagen. "Denna begränsning är naturlig med tanke på att bestämmelsen skall skydda opinionsbildningen och den andliga odlingen över huvud", framhåller utredningen (s. 165). TCO kan för sin del inte finna det rimligt att den som skapat ett mönster på detta vis får ett sämre skydd än andra upphovsmän. TCO vill vidare ifrågasätta om inte även uppfinnarens rätt bör omfattas av RF.

Sveriges Radio vill inte motsätta sig att upphovsmän får grundlagsskydd för sin rätt såsom föreslagits i regeringsformen 2:20. Innebörden av stadgandet ger dock anledning till tveksamhet, särskilt mot bakgrunden av ett stadgande om upphovsrätt och vissa andra rättigheter i förslaget till massmediegrundlag 1:8. Vad som i regeringsformen 2:20 menas med "författare, konstnärer och andra upphovsmän" är inte klart. Man hade väntat sig en formulering liknande den som förekommer i förslaget till massmediegrundlag 1:8, som nämner både upphovsrätt till litterärt och konstnärligt verk, upphovsrätten närstående rättigheter (främst artisters, fonogramframställares och radioföretags rätt) och rätten till fotografisk bild m. m. Eftersom en annan formulering är vald, är avsikten möjligen att begränsa de rättighetsinnehavare som skall åtnjuta grundlagsfäst skydd. Två oklarheter kvarstår dock enligt *Sveriges Radio*. Den ena är vilka rättighetsinnehavare som avses i 2:20. "Upphovsman" används ofta i inskränkt mening, dvs. som beteckning på den som har skapat ett litterärt eller konstnärligt verk. Enligt motiven (s. 165) skall med upphovsman avses även fotograf och artist, medan ingenting nämns om fonogramframställare eller radioföretag. Om meningen är att begränsa grundlagsskyddet till upphovsmän i inskränkt mening och fotografer jämte artister (s. k. utövande konstnärer) bör detta uttryckas klarare i lagtexten. Den andra oklarheten är att med nu angivna tolkning av regeringsformen 2:20 det blir osäkert om yttrandefriheten och rätten till information får begränsas med hänsyn till fonogramframställares och radioföretags rättigheter enligt upphovsrättslagen 5 kap. Ett stadgande härom bör lämpligen införas i exempelvis 2:14, så att regeringsformen och massmediegrundlagen på denna punkt blir samordnade.

Enligt *Medborgarrättsrörelsen* bör också immateriella rättigheter – upphovsrätter – som omtalas i grundlagen ges ett verksamt skydd. Att blott omnämna dessa rättigheter i grundlagen utan att ge dem ett klart materiellt innehåll kan icke vara till fyllest.

10.3 Skydd för familjen, föräldrarätt

Vad utredningen har anfört om möjligheterna att införa ett grundlagsskydd för familjen etc. har flertalet remissinstanser lämnat utan invändning.

Skolöverstyrelsen, två ledamöter av juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och JO Wennergren uttalar uttryckligen sin anslutning till utredningens överväganden i denna del. *Skolöverstyrelsen* vill i detta sammanhang betona, vad beträffar undervisningen i livsåskådningsfrågor, att denna enligt läroplanen skall vara vidsynt och objektiv i den meningen att den skall meddela sakliga kunskaper om olika tros- och livsåskådningars innebörd och innehåll utan att auktoritativt söka påverka eleverna att omfatta en viss åskådning. Undervisningen skall även bibringa eleverna förståelse och respekt för olika uppfattningar i livsåskådningsfrågor.

Kritik mot utredningens ställningstagande förs fram i flera yttranden. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten), två ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse, Riksförbundet Hem och Skola, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning, Familjeforum och Medborgarrättsrörelsen* föreslår att i RF förs in rättsregler till skydd för föräldrars rätt att vårda sina barn och leda deras uppfostran. *Riksförbundet Hem och Skola, Internationella Juristkommissionens svenska avdelning och Medborgarrättsrörelsen* anser att i RF härutöver bör finnas ett särskilt skydd för familjen.

Medan ett allmänt hållet stadgande om rätt till familjeliv e. d. knappast kan tänkas i lagtext – för så vitt man nu inte beslutar sig för en "målsättningsbestämmelse" – synes det enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten)* både lämpligt och möjligt att fastslå föräldrarnas rätt att utöva vårdnaden om sina barn och leda deras uppfostran. Formuleringen i reservation nr 12 (s. 243) synes kunna godtagas. Att inskränkningar är nödvändiga är uppenbart, men den föreslagna 12 § synes ge tillräckliga latituder för vad som härvid erfordras. Möjligen bör till 12 § tilläggas, att lag som innebär ingrepp i föräldrarnas vårdnadsrätt måste innehålla stadgande om att sådant ingrepp endast får ske genom domstols avgörande.

Riksförbundet Hem och Skola påpekar att Sverige under efterkrigstiden har biträtt olika konventioner om skydd för mänskliga fri- och rättigheter. Fri- och rättighetsutredningen har enligt sina direktiv bl. a. haft att överväga om några stadganden från dessa konventioner bör överföras till svensk grundlag. Utredningen har också haft att överväga frågan om en vidgning av rättighetsområdet. Utredningen finner icke lämpligt att inskriva i regeringsformen några av de rättigheter som anknyter till familjen, icke heller att omnämna dem i de föreslagna målsättningsstadgandena. Förbundet kan icke finna att utredningen framlagt godtagbara skäl för att undanta familjens och barnens rätt från grundlagens stadganden. Enbart det skälet att vissa rättigheter delvis ännu är oklara till sin innebörd och därför vållar tillämpningssvårigheter befriar oss enligt riksförbundet icke från skyldigheten att söka fullgöra de förpliktelser som vi iklätt oss genom att biträda olika konventioner om fri- och rättigheter.

Moderata samlingspartiets kvinnoförbund finner det ytterst beklagligt att

utredningen över huvud taget inte behandlat frågan om föräldrarätten. Förbundet anser att föräldrarätten skall skrivas in bland övriga rättigheter som garanteras i form av rättsregler. Föräldrar skall inte kunna tvingas att låta sina barn uppfostras i en anda som strider mot deras egen innersta övertygelse. Föräldrar i Sverige måste t. ex. – liksom föräldrar i andra västerländska demokratier – få rätt att välja mellan likvärdiga skol- och utbildningsformer, liksom att handha barnens uppfostran i tros- och livsåskådningsfrågor. Givetvis måste dock skyldighet föreligga för samhället att ingripa till skydd för barn som löper risk för sin fysiska och psykiska utveckling.

Internationella Juristkommissionens svenska avdelning anför att för många, sannolikt ett stort flertal i Sverige, är familjen den centrala enheten, detta oavsett vilken juridisk form familjebildningen i det särskilda fallet fått. Enligt avdelningens mening är det viktigt att hithörande komplex beaktas i grundlagen. I europakonventionens regelsystem återfinns regler av denna typ, dels i art. 12 i själva konventionen, som ger giftasvuxna män och kvinnor rätt att ingå äktenskap och bilda familj enligt landets lagar samt i art. 2 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952, där staterna garanterar föräldrarna rätt att få ge sina barn en uppfostran och undervisning av visst slag. Enligt avdelningens mening är det väsentligt att bestämmelser av liknande art anpassade till svenska förhållanden får sin plats också i vår grundlag. De bör även ta sikte på föräldrarnas rätt att vårda barnen och barnens rätt att få omvårdnad. Att visa yttre former för familjebildning och barns vård och undervisning måste läggas fast av samhället är självklart. Å andra sidan måste också de enskilda människorna lämnas stor frihet att inom denna ram forma både sitt eget liv och sina minderåriga barns tillvaro. Med dylika grundläggande regler är icke oförenliga bestämmelser, som tillser att barnen icke utsätts för kroppslig eller andlig vanvård på grund av föräldrars oförmåga att omhänderha dem. Praxis vid europakonventionens tillämpning kan vara vägledande för denna avvägning.

Familjeforum kräver att föräldrars rätt att bestämma över sina barns uppfostran och utbildning blir inskriven i grundlagen och får grundlagsskydd. Familjeforum ansluter sig till följande förslag till formulering, som har framlagts av professor Stig Strömholm:

1 Svenska medborgare skall ha rätt att utöva vårdnaden om sina omyndiga barn. Lever föräldrarna åtskilda, kan rätten av domstol tilläggas endera av dem. Vårdnaden kan frångävas föräldrarna endast genom domstols beslut i enlighet med lag, om barnets bästa påfordrar det.

2 Föräldrarna äger rätt att välja skol- och utbildningsform för sina barn, förutsatt att den grundutbildning, som kommer barnet till del inte är mindre omfattande eller av sämre beskaffenhet än den som det offentliga skolväsendet meddelar.

3 Föräldrarna äger bestämma om barnens fostran i tros- och livsåskådningsfrågor. I det offentliga undervisningsväsendet får icke förekomma propaganda för politiska, religiösa eller andra meningsriktningar.

Oavsett vilka juridiska former, som kommer till användning vid familjebildningen, utgör enligt *Medborgarrättsrörelsen* familjeenheten den grundläggande enheten i vårt samhälle. Det är enligt Medborgarrättsrörelsens mening närmast självklart att familjen som sådan skall åtnjuta grundlagsskydd. Rätten att bilda familj är sålunda en rättighet enligt europakonventionen och bör så vara också enligt svensk grundlag. En viktig sida av familjeskyddet är att föräldrarna skall ha rätt att själva omhänderha barnens uppfostran. Hela vårt demokratiska system vilar på att föräldrarna får denna rätt under barnens tidigare år intill dess de hunnit så långt att de kan ta ansvar för sig själva. Politiskt tillsatta myndigheter av olika slag kan ej få ingripa i föräldrarnas rätt annat än om barnets hälsa äventyras. Grundlagens bärande regel om det svenska folkstyret såsom byggande på en fri åsiktsbildning sätts ur kraft, om det står en riksdagsmajoritet fritt att ta om hand alla barn – kanske redan från späid ålder – och uppfostra dem enligt de politiska trossatser den för tillfället härskande riksdagsmajoriteten företräder. Vi vet att i alla diktaturstater statens övertagande av barnuppfostran är en av de viktigaste åtgärderna, genom vilka den styrande regimen vill stärka sin maktställning. Till motverkande av varje sådan utveckling i vårt land bör de naturliga föräldrarna tillförsäkras rätt att inom vida gränser själva ombesörja sina barns uppfostran oberoende av statligt maktspråk.

Några remissinstanser föreslår att "föräldrars och barns rätt" nämns i programstadgandet (jfr 14, 1 kap. 2 §).

10.4 Skydd för enskilds privatliv

Utredningens ståndpunkt att en särskild rättsregel till skydd för enskilds privatliv eller personliga integritet inte nu kan föras in i RF godtas av det övervägande antalet remissinstanser. Hit hör bl. a. *integritetsskyddskommittén*, *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, *två ledamöter av juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *länsstyrelsen i Kronobergs län* och *JO Wennberg*. Genomgående betonas dock betydelsen av att denna fråga uppmärksammas i fortsättningen.

Åtskilliga försök har enligt *integritetsskyddskommittén* tidigare gjorts att definiera integritetsbegreppet. Det kan bl. a. nämnas att kommittén i sina delbetänkanden, *Skydd mot avlyssning och Fotografering och integritet*, har använt begreppet "såsom liktydigt med den enskildes anspråk att informationer om hans privata angelägenheter inte skall vara tillgängliga för eller få begagnas av utomstående utan hans vilja" (SOU 1970:47 s. 58). Det är härvid att märka att kommittén har utformat detta integritetsbegrepp med utgångspunkt från det skyddsbehov som har orsakats av den speciella apparatur som kommittén enligt sina direktiv har att särskilt beakta. Enligt kommitténs mening betyder emellertid denna bestämning av integritetsbegreppet inte mer än att en ram – den enskildes privatliv – anges inom vilken han kan skyddas mot angrepp. – Ett så allmänt integritetsbegrepp

anser kommittén knappast vara tillfyllest för att ange och avgränsa ett grundlagsskyddat område. Eftersom ett entydigt och väl avgränsat integritetsbegrepp å andra sidan torde vara svårt att konstruera f. n. är det enligt kommitténs mening måhända en framkomligare väg att, såsom utredningen synes ha övervägt, företaga en särskild översyn av det område som kan kräva integritetsskydd. Som exempel på en sådan avgränsad del nämner utredningen särskilt dataregistrering. Även andra områden förtjänar enligt kommitténs mening att bli beaktade i detta sammanhang. På detta sätt skulle man ur integritetsbegreppet efter hand som tiden är mogen kunna urskilja vissa väl avgränsade områden för vilka regler kan ges i vanlig lag. Beträffande sådana områden bör det enligt kommitténs mening föreligga möjligheter att föreskriva rättsligt bindande grundlagsskydd. – Sammanfattningsvis vill kommittén förorda en översyn av de integritetsområden som kan anses förtjäna av ett grundlagsskydd.

Förslaget skyddar den enskildes kroppsliga integritet, medan den personliga integriteten i övrigt enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* endast får ett ofullständigt skydd. I målsättningsstadgandet talas visserligen om "alla människors värdighet och lika värde" samt om "den enskildes frihet och privat- och familjeliv". Det framgår emellertid inte otvetydigt av lagtexten, att den personliga integriteten här åsyftas. Fakulteten föreslår därför, att målsättningsstadgandet kompletteras med en föreskrift om skydd för den enskildes personliga integritet. Rörande denna fråga hänvisar fakulteten i övriga till särskilt yttrande av *professor Åke Lögberg*. I detta yttrande anför Lögberg följande:

Ett målsättningsstadgande sådant som det i den föreslagna 2 § i 1 kap. torde icke äga någon bindande verkan. Man kan visserligen tänka sig, att den personliga integriteten skyddas genom en generalklausul såsom i fransk eller schweizisk rätt, vilken generalklausul där återfinnes i civillagstiftningen. Jfr kanadensisk rätt. Därjämte kan finnas vissa kompletterande bestämmelser för vissa specialfall.

Detta skydd kan dock bli effektivt endast om det icke står i strid med någon grundlagsbestämmelse, särskilt då en sådan om tryckfrihet och annan yttrandefrihet. Det förefaller därför betydligt mer betryggande, om skyddet ifråga införes i de nu föreslagna ändringarna i Regeringsformen. Detta i likhet med vad som skett i Västtysklands grundlag 1949. Jfr vissa bestämmelser i USA:s konstitution och i delstatskonstitutioner i samma land. Därigenom skulle kunna uppnås en viss balans mellan yttrandefriheten och den personliga integriteten, varvid det skulle bli av särskild vikt att bestämma gränserna för privatlivets helgd så vitt gäller offentliga personer och beträffande vad som är av offentligt intresse. Denna gränsdragning är ju redan föremål för betydande uppmärksamhet i ett antal industriländer, som till skillnad från Sverige har en utvecklad personlighetsrätt. Det är väl icke alldeles klart, att de begränsningar i yttrandefriheten och rätten till information, som möjliggörs i den föreslagna 14 § i 2 kap., kommer att användas för skapande av en personlighetsrätt. Märk här även bilaga 19.

Det må i detta sammanhang framhållas, att den s. k. massmedieutredningens förslag icke innebär något tillräckligt skydd för den personliga in-

tegriteten, vilket fakulteten redan tidigare framhållit i sitt remissvar rörande detta förslag.

Vad menas då med skyddet för den del av den personliga integriteten, som kallas personlighetsrätt, vilken här är av särskilt intresse? Därmed förstås närmast rätten för en person eller möjligen en grupp av personer att i viss mån kunna bestämma möjligheterna för andra personer att taga del av information om honom (gruppen) eller använda hans (dess) namn eller bild eller andra personliga attribut i reklam eller annat kommersiellt syfte. Mynigheterna kan då antingen inskrida mot viss spridning av information om en människa eller om en grupp av människor utan vederbörandes samtycke eller mot sådan användning av namn, bild etc., som användes i kommersiellt syfte. Ett annat skydd kan tänkas avse ett tidigare stadium, nämligen förhindrande av själva anskaffandet av information, där anskaffningen sker med moderna tekniska hjälpmedel, t. ex. för avlyssning eller optisk övervakning. Det skydd, som här avses, kan vara antingen civilrättsligt (ideellt skadestånd, förbud mot användning etc.) eller straffrättsligt. I många länder spelar glädjande nog civilrättsliga regler här en stor roll. I Sverige, där nu aktuellt skydd över huvud taget är mycket utvecklade, är det lilla som finns mestadels av straffrättslig karaktär. Vid sidan därav finnes Pressens s. k. självsanering och dylikt.

En klar generalklausul av grundlagskaraktär eller ock tydliga mer specificerade grundlagsbestämmelser av civilrättslig karaktär och möjliggörande för domstolarna att uppnå en balans mellan den personliga integriteten, å ena sidan, samt tryckfrihet och annan yttrandefrihet, å andra sidan, föreslås sålunda införda. Erfarenheter från utlandet visar, att sådan möjlighet finnes.

Länsstyrelsen i Kronobergs län finner det angeläget att jämväl skyddet mellan enskilda ytterligare befästes. Således får det anses angeläget att skyddet för den personliga integriteten inskrivs i grundlag. Denna fråga bör enligt länsstyrelsen ytterligare övervägas.

JO Wennergren delar utredningens uppfattning att tiden ännu ej är mogen för grundlagsstiftning bl. a. i fråga om skydd för privatlivet. Det synes enligt Wennergren tillrådigt att först avvakta erfarenheterna av den grundlagsstiftning som redan skett och den som blir resultatet av utredningens förslag innan man går vidare. På sikt synes dock angeläget att fri- och rättighetskatalogen byggs ut ytterligare. Exempelvis skyddet för enskilds privatliv synes väl värt att bli grundlagsfäst. Emellertid befinner vi oss f. n. i ett skede av rättsutveckling när det gäller den personliga integriteten som är långt ifrån avslutat. Det kan inte vara den rätta tidpunkten nu att i grundlagen slå fast något på detta rättsområde innan de rättsliga positionerna stabiliserats. Det kan erinras om att ännu ej i brottsbalkens 4 kap. om brott mot frihet och frid finns någon bestämmelse till skydd för privatlivsfriden. Sedan en sådan tillskapats, vilket Wennergren anser vara av behovet påkallat, kan ställning tas till om och i vad mån också en grundlagsbestämmelse i ämnet kan utformas.

Socialstyrelsen, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten), Internationella Juristkommissionens svenska avdelning och Medborgarrättsrörelsen föreslår att en rättsligt verkande regel till skydd för

enskillds privatliv eller enskillds personliga integritet förs in i RF.

Socialstyrelsen påpekar att flera av rikets grannländer har stadgat om den personliga integriteten i sina grundlagar. Sverige har undertecknat internationella konventioner som också erkänner den personliga integriteten. Socialstyrelsen finner därför naturligt att införa ett stadgande rörande personlig integritet i regeringsformen, förslagsvis i fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. 2 §.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten) anser att uppräknningen av fri- och rättigheter i den föreslagna 2 kap. 2 § på grundval av såväl rikets internationella åtaganden som gällande rätt kan och bör kompletteras vad gäller, bl. a., den personliga integriteten och privatlivet. Utan en skyddad privatsfär torde den enskildes möjlighet att fritt och aktivt deltaga i de demokratiska beslutsprocesserna vara helt illusorisk, och en regel om skydd för personlig integritet och privatlivets helgd bör därför enligt fakultetens mening figurera först i katalogen. De följdproblem som detta tillägger anledning till i 2 kap. 12 och 13 §§ kan fakulteten på grund av den korta tid som står till förfogande ej närmare beröra.

Det kan enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* vara svårt att i lagtext klart avgränsa den sfär kring den enskildes person som icke skall kunna kränkas. Regler om dataskydd bör grundlagsstiftas. Integritetsskyddet är i Sverige på det hela taget hittills svagt utvecklat. Det är därför viktigt att, när det nu blir fråga om grundlagsstiftning, detta skydd vinner tillbörligt beaktande. Det bör t. ex. icke vara möjligt att grundlöst tillägga personer uttalanden, som de ej gjort.

I detta sammanhang kan vidare hänvisas till att några remissorgan har föreslagit att skydd för personlig integritet förs in i programstadgandet (jfr 14, 1 kap. 2 §).

10.5 Närings- och yrkesfrihet

Utredningens ställningstagande såvitt gäller närings- och yrkesfriheten har godtagits eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser utom *Medborgarrättsrörelsen*, som anser att förslaget på denna punkt behöver fyllas ut och kompletteras. Medborgarrättsrörelsen menar det vara viktigt att varje medborgare tillförsäkras rätt att – förutsatt att han besitter de erforderliga kvalifikationerna – få ägna sig åt det yrke han lärt och önskar utöva och att driva den sysselsättning han vill, allt förutsatt att det icke är fråga om verksamhet som bedöms vara skadlig för samhället. Beträffande vissa kvalificerade yrken förekommer för närvarande regleringar, som går ut på att yrkesutbildade skall hindras utöva sitt yrke till allmänt gagn så, som de själva önskar. I stället har i dessa fall yrkesutövningen kringnärljts med detaljregleringar, vars främsta syfte synes vara icke att främja största möjliga tillgång på de tjänster yrkesgrupperna i fråga tillhandahåller utan att få reglera

och inskränka yrkesfriheten. Resultatet blir ett förminskat utbud av behövliga tjänster på ifrågavarande områden. Regleringar av denna typ kan endast tolereras undantagsvis om syftet är att åstadkomma en jämnare tillgång på tjänsterna för befolkningen i gemen. I rättighetskatalogen bör införas regler som förhindrar skadliga regleringar av yrkesfriheten. – Liknande föreskrifter erfordras enligt Medborgarrättsrörelsen för näringsfriheten.

Här kan vidare nämnas att några remissinstanser har fört fram krav att närings- och yrkesfrihet skall tas upp i programstadgandet (jfr 14, 1 kap. 2 §).

10.6 Övriga föreslagna fri- och rättigheter

Här redovisas yttranden angående fri- och rättigheter som av remissinstanserna har föreslagits bli införda i RF och som inte har redovisats i det föregående i anslutning till opinionsfriheterna (5), de "kroppsliga" friheterna (6) etc.

Enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* borde det fastslås i grundlag, att åsiktsneutralitet skall iakttas i den offentliga undervisningen, och att åsiktsdiskriminering inte får förekomma vid fördelningen av statligt stöd till forskningen. I betänkandet läggs enligt fakulteten med rätta stor vikt vid de grundläggande fri- och rättigheter, som är av betydelse för den fria åsiktsbildningen. Man saknar emellertid i förslaget bestämmelser som avser att garantera den fria åsiktsbildningen inom de delar av kulturlivet, som understödjes av det allmänna. Särskilt besvärande är denna brist, enligt fakulteten, när det gäller undervisning och forskning.

Åsiktsfriheten bör enligt *Medborgarrättsrörelsen* förstärkas till att gälla även rätt att ekonomiskt och på andra sätt stödja den meningsriktning man önskar.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet och *Svenska samernas riksförbund* aktualiserar behovet av särskilda regler i grundlag till skydd för samernas rättigheter.

De föreslagna bestämmelserna om minoritetsskydd (1 kap. 2 § 3 st. och 2 kap. 17 §) är enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* uppenbart otillräckliga för att säkra samernas rätt till de markområden som de av ålder har nyttjat. I artikel 1:2 av 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter stadgas, att alla folk må för sina egna syften fritt förfoga över sina naturrikedomar och naturtillgångar, och att ett folk i intet fall skall kunna berövas sina egna utkomstmöjligheter. Även om det möjligen kan diskuteras, om en etnisk minoritet inom en stat är ett "folk" i konventionens mening, ger stadgandet dock uttryck för en grundläggande värdering som bör respekteras av en rättsstat. Det är tydligt att samernas rätt till sina markområden måste grundlagsgaranteras, om inte denna etniska grupp skall förlora underlaget för sin existens genom att även i fortsättningen

bit för bit trängas undan från dessa områden. Utformningen av en sådan grundlagsgaranti bör enligt fakultetens mening snarast bli föremål för särskild utredning.

Svenska samernas riksförbund erinrar om att riksförbundet genom resolution D beslutad av samernas riksmöte XXXI Hemavan 1975 till utredningen har framfört förslag till författningstext att inarbetas i RF av följande lydelse: "Den som tillhör en ursprunglig etnisk minoritet har rätt att i gemenskap med andra medlemmar i sin grupp ha sin egen näring, sitt eget kulturliv och samfundsliv, och använda sitt eget språk i förbindelse med myndigheter." – Riksförbundet konstaterar att det positiva minoritetsskyddet som föreslås införts i regeringsformen i huvudsak sammanfaller med vad samernas landsmöte uttalat utom vad gäller skyddet för samerna som urbefolkning och skyddet av samernas näring. Som framgår av sameutredningens slutbetänkande intar samerna en klar särställning bland landets minoriteter i sin egenskap av ursprunglig befolkning. En avgörande förutsättning, enligt sameutredningen, för strävandena att bevara den samiska kulturen är att ett rimligt antal samer i framtiden kan få sin utkomst inom det geografiska bosättningsområde som av ålder varit samernas och i den egna näringen. Detta för samefolket starka och oupplösliga förhållandet bosättningsområde – näring – kultur har genom sameutredningens betänkande vunnit allmänt accepterade (jfr SOU 1975:99 s. 237 ff). – FN:s underkommission för de mänskliga rättigheterna har arbetat med frågor om skydd av minoriteter och har avgivit rapporter om minoritetsskydd i allmänhet och särskilda rapporter om skydd för infödda befolkningsgrupper. Underkommissionen ger därmed infödda befolkningsgrupper en särställning bland minoriteter eller icke-dominanta grupper. Genom bildandet av Världsrådet för urbefolkningar (World Council of Indigenous Peoples) i oktober 1975 i Port Alberni, Kanada har samerna tillsammans med urbefolkningsgrupper i Amerika, Grönland, Australien och Nya Zeeland understrukit sin ställning som urbefolkning. Världskonferensen för urbefolkningar väddar i resolutioner till regeringar i länder med urbefolkningar att erkänna urbefolkningarnas ekonomiska, kulturella, sociala och politiska rätt och fastslår urbefolkningarnas rätt till land och naturrikedomar. – Riksförbundet finner med hänvisning till det anförda att det föreslagna skyddet skall kompletteras med ett skydd för samerna som urbefolkning och ett skydd för samernas näring innefattande markrätten i enlighet med det av samernas landsmöte framförda förslaget.

Enligt *Medborgarrättsrörelsen* bör rätten till folkomröstning skrivas in i RF. Medborgarnas förnämsta politiska rättighet är rösträtten, som regleras på annan plats i RF. Medborgarrättsrörelsen menar, att denna rättighet bör utbyggas med en rättighet för envar att vid folkomröstning få uttala sin vilja i olika samhällsangelägenheter. En utredning bör snarast tillsättas om hur denna rättighet skall byggas in i RF. Det var enligt Medborgarrättsrörelsen en allvarlig försvagning av medborgarinflytandet då folkomröstningsinstitutet borttogs i och med 1974 års RF.

11 Grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter

Utredningens förslag till grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter lämnas utan invändningar av flertalet remissinstanser. Förslaget har föranlett närmare kommentarer endast från ett fåtal remissorgan.

Hovrätten för Västra Sverige konstaterar att lagförslaget i 2 kap. 21 § räknar upp de fri- och rättigheter som utlänning åtnjuter i lika mån som svenska medborgare. Detta torde enligt hovrätten ha skett för att ytterligare markera den osedvanligt starka ställning som vår grundlag här ger åt utlänningar. Det kan emellertid ifrågasättas om inte detta skulle framgå med samma styrka genom enbart en förklaring att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om fri- och rättigheter; dock att begränsningar i enlighet med vad som föreslagits (andra stycket 1–8) skall kunna göras beträffande denna likställighet. – Hovrätten vill påpeka att någon belysning inte getts åt frågorna om möjligheterna att vid krig och krigsfara internera medborgare av viss nationalitet. Hovrätten förutsätter att det också för utlänning gällande diskrimineringsförbudet (första stycket 7) här ej medför hinder.

Statens invandrarverk uppehåller sig utförligt vid frågan om utlänningars, framför allt invandrades, fri- och rättighetsskydd. Enligt verket bör utlänningars skydd i RF så långt möjligt tillgodoses genom en regel som likställer utlänningar med svenska medborgare. De särskilda inskränkningar i principen om likställdhet som i vissa fall måste göras bör anges direkt och i detalj i RF. Utredningens majoritet har inte övervägt behovet av ändringar i gällande lagstiftning utan utgått från nuvarande förhållanden. Grundlagsskyddet bör emellertid utformas utifrån en bedömning av vilka fri- och rättigheter som bör tillförsäkras den enskilde. Är lagstiftningen otillfredsställande är det denna som bör ändras och inte grundlagen som skall anpassas till hittillsvarande förhållanden. – Behovet av ett sådant tillvägagångssätt är särskilt stort vad gäller invandrarna och övriga utlänningar. Under särskilt det senaste årtiondet har samhällets syn på utlänningarnas och i synnerhet invandrarnas ställning och rättigheter förskjutits i riktning mot att jämställa dem med svenska medborgare. Statsmakterna har uppställt jämlikhet mellan svenskar och invandrare som ett av målen för invandrar- och minoritetspolitiken. Reformen i denna riktning har fortlöpande genomförts. Av särskilt intresse är det nyligen fattade beslutet om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. Den lagstiftning som reglerar utlänningarnas rättsliga ställning i vårt land är emellertid av mycket varierande ålder och delvis tillkommen under intryck av en nu föråldrad samhällssyn som inte tillförsäkrade utlänningar t. ex. politiska rättigheter. Även för nyare lagstiftning kan gälla att utlänningarnas fri- och rättigheter inte tillräckligt beaktats. – Utredningen har föreslagit att grundlagsskyddet för utlänningar samlas i en särskild paragraf. I denna hänvisas för varje fri- och rättighet till motsvarande bestämmelse för svenska medborgare tidigare i samma kapitel. Detta måste läsas i ett sammanhang. För vissa av de fri- och rät-

tigheter som svenska medborgare åtnjuter saknar utlänningar grundlagsskydd. Detta borde klart ha angetts för att ge en mer rättvisande bild. En dylik förklaring skulle kunna inrymmas i en enda mening och därigenom inte onödigtvis tynga RF: – Enligt verket bör utlänningars skydd i RF så långt möjligt tillgodoses genom likställdhet med svenska medborgare. Särskilda inskränkningar måste visserligen göras i vissa fall. Dessa inskränkningar bör emellertid anges direkt och i konkret detalj i RF medan likställdhet i övrigt garanteras. – I första hand bör eftersträvas att ge likställdhet åt alla utlänningar i landet. För några fri- och rättigheter kan detta visa sig omöjligt. I dessa fall bör övervägas att likställa endast invandrarna medan övriga utlänningar får ett svagare grundlagsskydd. Strävandena att jämställa utlänningar med svenska medborgare gäller främst invandrarna. – I svensk lagstiftning skiljs f. n. endast mellan två huvudkategorier: svenska medborgare och utlänningar. Skall ett särskilt grundlagsskydd ges åt de invandrare som ej är svenska medborgare måste termen rättsligt preciseras. Även om den huvudsakliga innebörden av termen inte synes behöva vålla svårigheter att bestämma krävs en noggrann reglering med tanke på vissa gränfall. Verket är emellertid inte berett att nu framlägga ett detaljerat förslag. För utomnordiska medborgare och statslösa måste emellertid anknytas till uppehållstillståndet. För nordiska medborgare, som ej behöver uppehållstillstånd, kan i stället kyrkobokföringen tas som utgångspunkt. – Utredningens förslag innebär ett bristfälligt grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter. Vid sidan härav måste ytterligare en omständighet av betydelse nämnas. Det gäller den psykologiska effekten. Det måste för många av de berörda kunna te sig anmärkningsvärt, att svenskarnas fri- och rättigheter skyddas på flera olika sätt medan de själva åtnjuter dessa rättigheter endast om annat inte bestämts i lag. I vissa fall saknas helt grundlagsskydd för fri- och rättigheter som över huvud inte kan inskränkas för svenska medborgare. – Det är otillfredsställande att något grundlagsskydd mot åsiktsregistrering inte föreslås. Kollektiv utvisning av utlänningar bör förbjudas. Utlänningar bör i vart fall tillförsäkras ett grundlagsskydd för rörelsefrihet och rätt att lämna landet som överensstämmer med vad som stadgas därom i europakonventionens fjärde tillägsprotokoll (artikel 2) och i FN-konventionen (artikel 12). Beträffande skyddet för de positiva opinionsfriheterna bör likställdhet med klart angivna undantag stadgas. På samma sätt bör likställdhet kunna stadgas vad gäller skyddet mot tvång att ge till känna sin åskådning. Uttryckligt undantag kan här göras för ärenden där politiska skäl åberopas som grund för att få stanna i landet. Även vad angår rätten till domstolsprövning av frihetsberövande bör utlänningar ges fullständig likställdhet med svenskar. Utredningens motivering till skyddet för upphovsrätten ger vid handen att hinder i nuvarande lagstiftning inte föreligger mot att ge alla invandrare likställdhet. Vad beträffar de sociala rättigheterna bör övervägas om inte diskriminering av invandrarna på vissa områden skulle kunna förbjudas genom ett stadgande i RF som i viss utsträckning

likställda invandrare med svenska medborgare. – Invandrarverket påpekar slutligen att arbetskraftsavtalet den 19 april 1947 mellan Sverige och Italien om överförande av italiensk arbetskraft till Sverige synes strida mot den föreslagna bestämmelsen om skydd för den negativa föreningsfriheten. Enligt artikel 2 i avtalet förband sig de italienska arbetarna före avresan från Italien att vid ankomsten till Sverige ansluta sig till den fackliga organisationen inom sitt yrke samt att vidmakthålla detta medlemskap under den tid de vistades i Sverige. Avtalet gäller fortfarande. Hur många som idag berörs är osäkert.

Landsingsförbundet finner att den särreglering, som i denna del gäller registrering på grund av politisk åskådning, bör ges en närmare preciserad utformning, bl. a. med hänsyn till att kommunal rösträtt för invandrare nyligen beslutats av riksdagen mot bakgrund av förslag i prop. 1975/76:23.

12 Överlåtelse av inskränkingsbefogenhet till internationellt organ

Utredningens förslag såvitt gäller förbud mot att överlåta befogenhet att inskränka fri- och rättigheter till internationellt organ har genomgående godtagits. Endast *en ledamot i länsstyrelsen i Norrbottens län* har förklarat att han i detta hänseende ansluter sig till den mening som ledamoten Herlitz har framfört i en reservation (s. 255) till utredningsförslaget.

13 Skyddet för fri- och rättigheterna vid krig och krigsfara etc.

Utredningens förslag att samma begränsningsramar skall gälla vid krig, krigsfara och andra liknande situationer som i normala tider lämnas i regel utan erinran av remissinstanserna.

JK, *Svea hovrätt* och *JO Lundvik* är dock skeptiska mot möjligheterna att fullt ut upprätthålla samma skydd för fri- och rättigheterna i krislägen (jfr 3.1) som i normala tider. *JK* konstaterar att utredningen vid utformningen av sina förslag har utgått från den enskilde medborgarens skyddsbehov i ett läge då vårt land befinner sig i en inre eller yttre kris med starka påfrestningar på samhället. Det vore givetvis synnerligen lyckligt om fri- och rättighetsreglerna lika effektivt kunde respekteras i sådana situationer. Emellertid kan i t. ex. ett särskilt utsatt utrikespolitiskt läge bindande sådana regler hindra samhällets handlingsfrihet på ett så ödesdigert sätt att de helt enkelt inte kan iakttagas. När utredningen särskilt betonar värdet av att de rättsligt bindande grundlagsreglerna fullt ut blir gällande även, och framför allt, i orostider, måste därför en ej obetydlig skepsis inställa sig beträffande den praktiska möjligheten och lämpligheten härav. Det kan starkt ifrågasättas om inte möjlighet bör beredas att åtminstone i särskilt extrema situationer vidtaga inskränkningar i fri- och rättigheterna utöver vad som

är tillåtet under normala förhållanden. – Här kan också hänvisas till JK:s uttalande om åsiktsregistrering vid krig eller krigsfara (5.7).

Svea hovrätt anför att det givetvis är i och för sig riktigt som utredningen framhåller (s. 25 och 181) att grundlagsskyddet har sitt främsta värde i krisartade lägen. Likafullt kan man enligt hovrätten fråga sig om utredningen betraktat dessa frågor med tillräcklig realism och fantasi. Problemen konkretiseras enkelt om man tänker på möjligheten att vårt land blivit indraget i andra världskriget eller för övrigt redan på de akuta krislägen som inträdde vid flera tillfällen under kriget. Man kan fråga sig om statsmakterna skulle ha ansett välbelänt att genom bindande grundlagsregler vara förhindrade att t. ex. registrera nazister eller begränsa friheterna för nazistiska samman slutningar. Man kan lätt föreställa sig att sådana grundlagsregler ändå skulle kringgås genom åtgärder av skenbart generell karaktär eller i annat föregivet syfte, något som skulle vara till skada för fri- och rättighetssystemet som sådant. Hovrätten framställer inga förslag i dessa avseenden men vill peka på vikten av noggranna överväganden.

De fri- och rättigheter som utredningen vill grundlagfästa skall, noterar *JO Lundvik*, gälla inte bara under normala förhållanden utan också för den händelse den demokratiska samhällsordningen skulle bli hotad av antide-mokratiska rörelser inom landet samt under tider av krigsfara då landet kanske utsätts för tryck utifrån. Utredningen framhåller att grundlagsskyddet för fri- och rättigheter har sin största betydelse just under sådana tider. Häri kan man enligt Lundvik förvisso instämma i princip. Å andra sidan kan man fråga sig om utredningens resonemang är helt realistiskt. Om det skulle gå så illa att den demokratiska samhällsordningen omstörtas eller landet ockuperas av främmande makt, kan man inte räkna med att de medborgerliga fri- och rättigheterna kommer att respekteras. Men fråga är om inte en laglig regering borde ha en möjlighet att i ett akut faroläge åtminstone i viss utsträckning inskränka vissa fri- och rättigheter för att förebygga att en ytterlighetsgrupp får möjlighet att – med eller utan hjälp utifrån – gripa makten och omstörta samhällsordningen. Lundvik vill erinra om att artikel 15 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna medger stat att under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens, vidtaga åtgärder som innebär avvikelse från dess skyldigheter enligt kon-ventionen i den utsträckning som oundgängligen erfordras med hänsyn till situationens krav. Lundvik vill ifrågasätta om inte en motsvarande undantagsregel – gärna närmare preciserad – vore på sin plats i den svenska grundlagen. Om intet undantag medges, kan man måhända befara att stats-makterna i ett beträngt läge tvingas lagstifta i strid mot grundlagen. Kon-sekvenserna av en sådan lagstiftning kan bli både svåröverskådliga och be-kymmersamma, dels för att den just på grund av grundlagsstridigheten kan komma att sakna stöd hos inflytelserika delar av den allmänna opinionen och dels för att man kan komma att försätta domstolarna – om man inför den föreslagna lagprövningsrätten – i situationer som de inte kan bemästra.

14 Uttalanden hänförliga till de särskilda paragraferna i förslaget

1 kap. Statskicketets grunder

2 §. *Första stycket*. Av de principer som enligt bestämmelsen bör iaktas bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* skyldigheten att följa "demokratins idéer" eller demokratiska principer skjutas i förgrunden. Övriga grundsatser, som skall vara rättesnöre, får väl närmast ses som en specificering av viktiga demokratiska principer. Specificeringen i bestämmelsens första mening ("alla människors värdighet . . . och kulturella välfärd . . .") synes kunna göras mera koncentrerad. En uppräknig bör exempelvis kunna slå fast skyldigheterna till omsorg om allas frihet och värdighet, lika värde och jämlikhet samt välfärd och trygghet. Därmed skulle specificeringen i andra stycket av viktiga element i välfärden sannolikt kunna utgå. Det är vanskligt att åstadkomma en täckande uppräknig av välfärdens byggestenar. En ständig utbyggnad försiggår här i ett modernt välfärdssamhälle. Element som hälso- och sjukvård, godtagbar yttre miljö, ett gott och allsidigt kulturutbud, möjligheter till meningsfull fritid och åtskilliga andra inslag uppfångas exempelvis inte särskilt klart av den uppräknig som utredningen föreslagit. Också inslag, som ägnats särskild uppmärksamhet i reservationer och särskilda yttranden, skulle – om uppräknigen göres i större termer – kunna anses innefattade i målsättningssträvandena. Hovrätten avser här bl. a. inslag som enskildas integritet, valfrihet och frihet i familje- och föräldrasammanhang.

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor anser att skrivningen om män och kvinnor i programstadgandet bör formuleras tydligare än vad som är fallet i utredningens förslag. Bäst och enklast kan enligt delegationens mening jämställdhet mellan könen föras in som ett grundläggande mål för det allmännas strävan i andra stycket. – Den skrivning som föreslagits i paragrafens första stycke bör enligt delegationen utgå, alternativt uttryckas klarare. Det heter att den offentliga makten bör utövas så att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter . . . Antingen har män och kvinnor i en viss situation inte lika rättigheter och makten kan då knappast utövas som om de hade det. Eller också har könen lika rättigheter och då förefaller det omrimligt att den offentliga makten utövas annat än i enlighet med detta. *Skolöverstyrelsen* föreslår att den föreslagna 2 § omformuleras så, att det allmänna åläggs verka för lika rättigheter mellan män och kvinnor.

Statens kulturråd anser det värdefullt att det i grundlagen skrivs in att den offentliga makten bör utövas bl. a. så att "envars . . . kulturella välfärd främjas". Därigenom knyter man an till Förenta Nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna i vilken (art. 27.1) det talas om att "Envar har rätt att fritt taga del i samhällets kulturella liv och att njuta av konsten". Genom ändringen skapas i författningen en grundval för kulturpolitiska insatser.

Förutom *hovrätten för Västra Sverige* finner *socialstyrelsen*, och *Landstings-*

förbundet det riktigt att i grundlag understryks att demokratibegreppets betydelse inte är begränsat till formerna för styrelseskicket utan att demokratins idéer är något som bör göra sig gällande på alla samhällsområden.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten), och *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* är kritiska mot att i RF förs in föreskriften, att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande för samhällets institutioner och organ, organisationsväsendet och arbetslivet. Hur tilltalande denna målsättning än ter sig vid första påseende, måste föreskriften enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* ändå ur vissa synpunkter väcka betänkligheter. Först och främst är begreppet "demokratins idéer" inte entydigt, påpekar fakulteten. Olika betydelser kan läggas in i detta begrepp, även om man bortser från risken för sådana uppenbara förvanskningar av begreppet som förekommer på vissa håll i världen. Somliga anser att verklig demokrati måste innebära ett direkt medborgarinflytande, medan andra menar att endast den indirekta demokratin är funktionsduglig. Demokratins krav är enligt somliga uppfyllda, om själva beslutsformerna är demokratiska, medan andra därutöver kräver att besluten skall ha sådant innehåll att de leder till social och ekonomisk utjämning. Demokrati kan slutligen betyda makt antingen för de beslutande politiska församlingarna eller även för särskilda personkategorier (t. ex. anställda, elever eller patienter); uppenbart är att olika anspråk på inflytande här kan komma i konflikt med varandra. Begreppet "demokratins idéer" kräver därför en närmare bestämning för att kunna användas som lagteknisk term. Den vanliga metoden att precisera obestämda begrepp, som användes i en lagtext, är ett klaggörande motivuttalande. Att på den vägen auktoritativt fastslå vad som menas med "demokratins idéer" förefaller dock mindre välbetänkt. – Härtill kommer enligt fakulteten att det föreslagna stadgandet möjligen kan komma att uppfattas som ett stöd för en statlig styrning av åsiktsbildningen, som synes svår att förena med stadgandet i RF 1:1, att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbidning. Som ovan antytts, är förvanskningar av demokratibegreppet tänkbara, och det kan en gång i framtiden kanske visa sig ödesdigert, om grundlagen ger det minsta stöd för en statlig dirigerings av åsiktsbildningen. – På grund härav och då den politiska demokratins principer redan är fastslagna i RF 1:1 anser fakulteten, att den ovannämnda delen av målsättningsstadgandet bör utgå.

Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* och *moderata samlingspartiets kvinnoförbund* måste betydelsen av "demokratins idéer" i detta sammanhang klargäggas. Länsstyrelsen föreslår att begreppet demokrati definieras, lämpligen genom en hänvisning till de inledande bestämmelserna i 1 kap.

Beträffande utformningen av andra stycket uttalar *socialstyrelsen*, *statens kulturråd* och *skolöverstyrelsen* sin tillfredsställelse (jfr. även *hovrätten för Västra Sverige* ovan).

Regeln i tredje stycket till förmån för olika minoriteter är vär-

defull enligt *statens kulturråd, statens invandrarverk och Internationella Juristkommissionens svenska avdelning*. Enligt *Medborgarrättsrörelsen* bör minoritetsrättigheterna i tredje stycket bli verkliga rättigheter och flyttas till 2 kap.

Bestämmelserna i tredje stycket synes ha vissa svagheter enligt *hovrätten för Västra Sverige*. Det synes antagligt att uppräknningen av vad som konstituerar minoriteterna ("etniska" etc.) ger en för snäv begränsning. Det bör övervägas att här välja den bestämning som användes i 16 kap. 9 § brottsbalken. Det kan också övervägas att bestämma berörda minoritetsgrupper med ännu större generositet. Detta kan då ske exempelvis genom att man helt enkelt talar om "grupper med eget kultur- och samfundsliv". Slutligen är det väl knappast "rätten" till eget kultur- och samfundsliv som bör främjas. Denna rätt får väl anses ha en starkare dignitet. Vad som åsytas förefaller närmast vara åtgärder för att främja "möjligheterna" att bibehålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv.

Ordet "etnisk" bör enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* inte få förekomma i en grundlag, eftersom dess innebörd är främmande för flertalet medborgare.

I några remissyttranden förs fram förslag till komplettering av programstadgandet. *Sju ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse och centerns kvinnoförbund* önskar att den enskildes integritet, den enskildes valfrihet, föräldrars och barns rätt samt näringsfrihet och egendomsrätt skyddas genom att tas upp i programstadgandet. *Två ledamöter i Svenska kommunförbundets styrelse och moderata samlingspartiets kvinnoförbund* anser att målsättningsstadgandet bör behandla frågan om den enskildes integritet och hans rätt att välja utbildning, arbete, yrke, näring och bostad samt ge uttryck för att det allmänna vid förverkligandet av de föreskrivna målen skall värna om den enskildes valfrihet. *Svenska företagares riksförbund* anser att näringsfriheten utgör en omistlig frihet i ett demokratiskt samhälle, vilken ovillkorligen måste garanteras om medborgarna skall kunna beredas valfri sysselsättning inom olika yrkesområden. Förbundet föreslår därför att näringsfriheten skrivs in i 1 kap. 2 § RF.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller bland sina allmänna synpunkter på förevarande paragraf att det vore önskvärt att bestämmelsen mera klart och entydigt markerade till vem den är riktad. Bestämmelsen nämner – utan att några mera skarpa gränser eller nyanseringar torde vara avsedda – att olika inskrivna principer gäller för "den offentliga makten", för "det allmänna", för "samhällets institutioner och organ, organisationsväsendet och arbetslivet" samt för "det allmännas strävan". Ökad klarhet vinnes enligt hovrätten om målgruppen ges en vid bestämning och enhetligt uttryckes exempelvis såsom "samhällets organ". En skyldighet för samhällets organ till omsorger om allas frihet och värdighet etc. torde utan vidare i ett målsättningsstadgande kunna anses innefatta skyldighet att verka för demokrati också i organisationsväsende och arbetsliv. Sådan skyldighet får väl för övrigt anses gälla också gentemot andra institutioner och annan

verksamhet av privat natur än organisationsväsende och arbetsliv. – Under alla omständigheter måste enligt hovrätten tveksamhet anmälas inför sista meningen av första stycket. Sålunda anges där bl. a. att det allmänna skall verka för demokrati hos egna institutioner och organ. Dessa institutioner och organ bör, påpekar hovrätten, anses ha en direkt, ovillkorlig skyldighet att följa sådana principer.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet (majoriteten) vill som har framgått under 3.3 i första hand föreslå, att 1 kap. 2 § utgår. I andra hand – därest någon form av "målsättningsstadgande" anses erforderlig – skulle enligt fakulteten den del av det föreslagna stadgandet som är minst kontroversiell, nämligen första styckets första punkt (med tillägg av "integritet" såsom ett av de skyddade värdena), kunna överföras till 1 kap. 9 § och där utgöra ett första stycke med allmän giltighet för det allmännas organ. – Skulle statsmakterna likväl överväga att behålla 1 kap. 2 §, bör bestämmelsen kompletteras i enlighet med de tillägg som förekommer i reservationerna nr 4 (s. 234) och 11 (s. 242), varvid emellertid hänvisningen till "demokratis idéer" på grund av sin oklarhet bör utgå.

JK nämner att utredningen i fråga om de föreslagna målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § över huvud inte uttalar sig om huruvida de skall gälla även med avseende på utlänningar. Att döma av författningsförslaget skulle så ej vara fallet. Detta synes inte konsekvent om grundlagen skall upptaga regler om utlänningars fri- och rättigheter.

3 §. *Sveriges författarförbund* konstaterar att massmediegrundlagen i förslaget uppräknas som en av rikets grundlagar. Från flera håll har enligt förbundets yrkats, att den ifrågavarande grundlagens beteckning skall vara sådan, att den anger vilket samhällsintresse som skyddas. Dessutom har flera remissorgan föreslagit, att denna grundlag skall omfatta andra medier än sådana som kan betecknas som massmedier. – Förbundet utgår från, att regeringen kommer att beakta invändningarna och förordar därför, att man redan nu tar ställning till den framtida specialgrundlagens beteckning. Det torde kunna antas, att beteckningen "yttrandefrihetsgrundlag" för framtiden kommer att te sig lämpligare än den av massmedieutredningen föreslagna. – Förbundet förordar därför att ordet massmediegrundlagen i föreliggande paragraf utbyts mot ordet "yttrandefrihetsgrundlag". Om så sker kan man också utan att ändra i regeringsformen undan för undan utveckla den speciella grundlag som skall reglera yttrandefriheten.

9 §. *Svea hovrätt* anmärker att placeringen av denna paragraf kan övervägas. Alternativ är enligt hovrätten en samordning med 1 § eller en överflyttning till 11 kap.

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

Beträffande 2 kap. RF vill *Svea hovrätt* först med eftertryck upprepa sitt önskemål om en kortare och enklare grundlagstext. Det befogade häri

bestyrks enligt hovrätten av de föreslagna reglernas sakligt sett föga märkliga innehåll. Som utredningens egna översikter av förslagen (s. 20 ff och 105 ff) visar gäller det i stort sett elementära ting såsom grundlagsfästade av förbud mot tortyr, krav på domstolsoffentlighet och mötesfrihetens utsträckning till att omfatta teaterföreställningar. Hovrätten avstår i huvudsak från att diskutera vad som är värt eller inte värt att grundlagsfästa. Hovrätten vill dock allmänt framhålla, att det i och för sig torde vara möjligt att fylla åtminstone lika många paragrafer ytterligare med liknande föreskrifter och bud men att det är angeläget att begränsa grundlagstexten. Vad som i första hand bör beredas plats är klara regler om skyddssystemets grunder. Däremot bör man vara återhållsam med sakligt sett mindre betydelsefulla detaljbestämmelser.

1 §. Flera remissinstanser, bl. a. *JK, hovrätten för Västra Sverige, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *Sveriges författarförbund* påpekar att den föreslagna paragrafen i stort sett inte har annan uppgift än att vara ett register över kapitlets fortsatta innehåll. *JK* anser det onödigt med en sådan översikt med hänsyn till det förhållandevis ringa antalet paragrafer. En grundlag bör enligt honom innehålla endast mycket nödvändiga, väsentliga och kortfattade regler som inte skymmes av bestämmelser utan materiellt innehåll. Andra stycket kan med hänsyn härtill utgå.

Innebörden i att de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 2–16 §§ gäller "i förhållande till det allmänna" diskuteras i flera remissvar.

Regeringsrätten erinrar om att i betänkandet sägs härom (s. 185 f) att med uttrycket avses först och främst det allmännas verkställande organ, dvs. domstolar och andra myndigheter, samt vidare de normgivande organen, i första hand riksdagen. Det är emellertid enligt betänkandet endast dessa organs handlande för tillgodoseende av offentlighetsrättsliga intressen som åsyftas. I den mån samhällsorganen beslutar om eller verkställer ingrepp i förhållandet mellan enskilda faller åtgärderna utanför det föreslagna regelsystemet. Uttryckligen sägs att "det allmänna" inte omfattar riksdagen som stiftare av civillag. Lagstiftning om t. ex. äktenskap, föräldraskap eller medborgarskap med regler som diskriminerar enskilda tillhörande visst trosamfund eller viss politisk sammanslutning kommer således inte att vara förbjuden. Det kan enligt regeringsrätten ifrågasättas om inte rättighets-skyddet bör kunna utsträckas till att avse i vart fall vissa delar av de i 8 kap. 2 § RF angivna lagområdet. Ett alternativ kan möjligen vara att låta diskrimineringsförbudet i 2 kap. 17 § gälla även andra minoriteter än de där uppräknade. Det må anmärkas att olika regler om rättighetsskyddet för skilda lagstiftningsområden kan medföra tillämpningssvårigheter, eftersom det inte alltid är klart om en viss lagstiftningsfråga hör till det ena eller det andra området.

Någon övertygande motivering för att med "det allmänna" inte skall förstås de normgivande organen när de beslutar civilrättsliga normer har

utredningen inte anfört enligt *Svea hovrätt*. Den praktiska betydelsen av begränsningen är dessutom svår att överblicka. Hovrätten förordar därför att de normgivande organen utan sådan inskränkning skall hänföras till "det allmänna".

Att i uttrycket "det allmänna" inte inbegripa riksdagen som stiftare av civillag är enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* vare sig särskilt lättbegripligt eller helt adekvat (jfr "det allmänna" i den föreslagna 1 kap. 2 §). – Fakulteten ifrågasätter vidare om den lagtekniska lösning som har valts är lycklig. Intresset av att reglerna på ett område sådant som det nu ifrågavarande blir lättillgängliga och fullt begripliga synes fakulteten väga tyngre i än strävan att undvika upprepningar. Det bör därför i varje särskilt stadgande i 2 kap. 1–21 §§ vid behov anges mot vem skyddet kan göras gällande. Endast på detta sätt kan de sakliga ändringar som förelås av fakulteten och som innebär att man från fall till fall avgör en fri- eller rättighets giltighet gentemot annan finna plats i kapitlet. – 2 kap. 1 § skulle då kunna inskränkas till två punkter: "Svensk medborgare skall vara tillförsäkrad de fri- och rättigheter varom stadgas i 2–20 §§. Utlännings fri- och rättigheter skyddas enligt 21 §. – Ett tillägg – "Gentemot det allmänna" eller uttryck av enahanda innebörd – erfordras enligt detta förslag i 2 § (om 3 § jfr 5.8), 7 §, 8 § (om 10 § jfr 8). I övrigt torde det enligt fakulteten av stadgandenas innehåll klart framgå, att de kränkningar som de förbjuder inte kan begås av annan än lagstiftare eller offentlig myndighet. Åtgärder sådana som straff (4, 5 och 9 §§), landsförvisning och berövande av medborgarskap (6 §), inrättande av domstol (11 §) samt lagstiftning (12 §) kan endast vidtagas av sådana organ. Någon anledning att tillåta tortyr eller medicinsk påverkan av enskilda lär ej föreligga (5 §). – Även *datainspektionen* anser att i klarhetens intresse den lagskrivningstekniken bör eftersträvas att giltighetsområdet i förevarande hänseende framgår direkt av varje berörd paragraf. – Enligt *JK* bör det klarare komma till uttryck att de i 17–20 §§ upptagna rättigheterna också gäller mellan enskilda.

JK och *hovrätten för Västra Sverige* diskuterar bestämmningen att det är de fri- och rättigheter. "som är grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet", som tillförsäkras medborgarna i 2 kap. 1 §.

I första stycket framhålls enligt *JK* betydelsen av den fria åsiktsbildningen samt av den personliga friheten och säkerheten. Samma framhävande av dessa omständigheters betydelse återkommer uttryckligen (13 § första stycket andra punkten) eller återspeglas i materiella regler i de följande paragraferna. Med hänsyn härtill skulle dessa uttryck av deklarationsmässig karaktär kunna utgå.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att bestämmelsen i 2 kap. 1 § skall ge vissa ramar för regleringen i följande paragrafer. Bestämningen "som är grundläggande etc." anges sålunda markera en yttersta gräns för fri- och rättigheterna. Härmed skall vara utmärkt exempelvis att yttranden, som

saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället, inte åtnjuter grundlagsskydd. För mötesfrihetens del kan erinras om att i debatten kring den föreslagna regleringen förekommit exempelvis diskussioner kring friheten för sammankomster med huvudsaklig karaktär av rent "jippo". Det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet för varje fri- och rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp fri- och rättigheten. Bestämningen "grundläggande för etc." torde enligt hovrätten vara obehövlig i förhållande till tillställningar av det slag som avses i exemplet ovan. Den angivna ramen ökar heller knappast klarheten och ger inte någon ledning för tillämpningen. Snarast kan den valda formuleringen antyda gränser som är snävare än vad som kan vara rimligt. Det vill närmast synas som om den nu diskuterade formuleringen skulle kunna utgå.

JK och hovrätten för Västra Sverige tar upp frågan om fri- och rättighetskyddet också gäller juridisk person. *JK* utgår från utredningens uttalande (s. 185), att uttrycket "svensk medborgare" i första stycket, liksom bestämningen "utlänning" i andra stycket, i första hand tager sikte på fysiska personer men att även juridiska personer kommer att omfattas av skyddet för de rättigheter beträffande vilka detta framstår som naturligt t. ex. skyddet i 2 kap. 10 § mot expropriation utan ersättning (jfr. s. 201 m). Dessa uttalanden ger anledning påpeka att frågan huruvida begrepp som svenska, resp. utländska medborgare eller utlänningar utan uttrycklig föreskrift skall anses omfatta även juridiska personer inte är konsekvent besvarad i svensk lagstiftning. Den väckta frågan torde i förevarande sammanhang kunna bli aktuell endast såvitt gäller 2 kap. 19 § och, beträffande utländska juridiska personer, dessutom 2 kap. 11 § på grund av formuleringen i 2 kap. 21 § 5. Det kan övervägas att intaga uttryckliga föreskrifter i berörda hänseenden. – *Hovrätten för Västra Sverige* konstaterar att avsikten är att skyddet, där så kan komma i fråga, skall avse också juridisk person. Denna avsikt bör enligt hovrätten ges direkt uttryck i lagtexten.

Hovrätten för Västra Sverige tar upp några ytterligare frågor. Hela kapitlet skulle enligt hovrätten troligen få en klarare uppbyggnad om bestämmelsen tydligt utmärkte den grundläggande skillnaden mellan bestämmelser som ej kan ändras annat än genom grundlagsändring och bestämmelser som kan ändras genom vanlig lag. Nu framgår denna skillnad endast av en senare paragraf. 12 §, och därvid endast indirekt när det gäller de absoluta fri- och rättigheterna. Också grupperingen av bestämmelserna inom kapitlet kan då behöva göras om så att de ovillkorliga fri- och rättigheterna placeras först. – Uttrycket "tillförsäkras" kan i opåkallad grad ge intrycket att fri- och rättigheterna i fråga först nu ges skydd. Fri- och rättigheterna kan sägas vara inbyggda i demokratin och har traditionellt åtnjutit visst skydd. Ord som "åtnjuter", "äger" etc. torde vara att föredraga. – Formuleringen "fri åsiktsbildning" bör lämpligen bytas mot tryckfrihetsförordningens uttryckssätt "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning".

2 §. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* framhåller att, om rätten att taga del av allmän handling, såsom fakulteten har föreslagit (5.2), får utgå ur definitionen på rätten till information, kommer de sex punkterna i 2 § första stycket genomgående att handla om olika former av handlingsfrihet för den enskilde. Större terminologisk klarhet skulle därför enligt fakulteten vinnas, om ordet "frihet" genomgående användes i dessa punkter. Uttrycket "rätt till information" skulle kunna utbytas mot "informationsfrihet" och "demonstrationsrätt" mot "demonstrationsfrihet".

Första stycket Punkt 1. Att grundlagsskyddet under punkt 1 skall omfatta också den konstnärliga friheten bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* kunna markeras ännu tydligare, förslagsvis genom att punkten inledes med orden "yttrande- och tryckfrihet samt konstnärlig frihet". – Hovrätten vill också anmäla att ytterligare uppmärksamhet bör ägnas frågorna om begränsningar av typ ordningsföreskrifter. Om man tänker sig att man utan mera specificerat stöd i grundlagen skall kunna meddela bestämmelser av denna typ får man vanskliga gränsdragningsproblem. Hithörande gränsdragningsfrågor är nu ofullständigt belysta.

Massmedieutredningen påpekar att vad angår definitionen av yttrandefriheten skiljer sig fri- och rättighetsutredningens förslag från förslaget till massmediegrundlag 1:2. Yttrandefriheten enligt fri- och rättighetsutredningen beskrivs sålunda som en frihet inte bara att framföra åsikter och meddela uppgifter utan också att uttrycka tankar och känslor. – I och för sig kunde enligt massmedieutredningen ifrågasättas att med hänsyn till den begränsade räckvidden av förslaget till massmediegrundlag anse att någon ordagrann överensstämmelse mellan de båda grundlagarnas uttryckssätt inte behövde föreligga. Emellertid kan enligt massmedieutredningen en skillnad i uttryckssättet möjligen föranleda den missuppfattningen att yttrandefriheten i de medier som avses i förslaget till massmediegrundlag skulle principiellt vara mera begränsad än enligt de allmänna reglerna i RF. Med hänsyn härtill anser massmedieutredningen att, om fri- och rättighetsutredningens förslag till formulering av begreppet yttrandefrihet godtages, motsvarande uttryck bör användas också i massmediegrundlagen 1 kap. 2 § första stycket.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, *JO Wennergren* och *Sveriges författarförbund* anser att tryckfriheten inte bör nämnas vid sidan av yttrandefriheten i paragraftexten. Att här särskilt nämna tryckfriheten är enligt den juridiska fakulteten dels överflödigt, eftersom denna begreppsmässigt är en del av yttrandefriheten, dels olämpligt, eftersom tryckfriheten kommer att förlora sin särställning genom den föreslagna massmediegrundlagen, som omnämnes i paragrafens andra stycke.

Punkt 3. Definitionen av mötesfriheten kommenteras av några remissinstanser.

I definitionen bör enligt *JK* för tydlighetens skull vid sidan av teaterföreställningar uttryckligen anges filmföreställningar; "teater- och filmföreställningar och liknande sammankomster".

Att här särskilt omnämna teaterföreställning är enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* vilseledande. I själva verket åsyftas endast sådana teaterföreställningar som innefattar opinionsyttringar, inte teaterföreställningar av ren nöjeskaraktär (s. 193). Möjligen kan detta utläsas ur 1 §, som talar om fri- och rättigheter som är grundläggande för fri åsiktsbildning. Då 1 § närmast har karaktären av en innehållsförteckning till kapitlet, är det dock önskvärt att 2 § formuleras så tydligt som möjligt. Stadgandets mening skulle framkomma klarare genom en mera allmänt hållen formulering, t. ex. "frihet att anordna och närvara vid sammankomster för meddelande eller utbyte av kunskaper eller åsikter".

JO Wennergren delar utredningens uppfattning att den grundlagsskyddade mötesfriheten bör omfatta också exempelvis teaterföreställningar när dessa har karaktär av seriös opinionsbildning och inte är av ren underhållnings- eller nöjeskaraktär. Det bör emellertid enligt honom vara möjligt att inbegripa denna typ av teaterföreställningar i mötesfriheten utan att ordet teaterföreställning uttryckligen nämns i grundlagsstadgandet. Med den föreslagna ordalydelsen är risken för felläsning alltför stor. Läsaren kan tro att alla typer av teaterföreställningar åsyftas och inte bara teaterföreställningar som har karaktär av allmänna sammankomster i opinionsbildande syfte. Som grundlagsstadgandet är föreslaget kan det därför te sig i viss mån parodiskt.

P u n k t 4. Demonstrationsrätten synes enligt *hovrätten för Västra Sverige*, såsom i nuvarande bestämmelse, böra uttryckas som en rätt att demonstrera "ensam eller i grupp".

I **a n d r a** s t y c k e t hänvisas i vissa avseenden till massmediegrundlagen. Då, som utredningen själv antyder (s. 195), denna grundlag inte kommer att uttömmade reglera alla meningsyttringar genom t. ex. tryckta skrifter och filmer bör enligt *JK* mellan "finns" och "bestämmelser i massmediegrundlagen" inskjutas ordet "vissa". – Vidare synes hänvisningen till nämnda grundlag böra uttryckligen gälla också rätten till information genom radio-TV på samma sätt som den angivna rätten till information genom att taga del av allmänna handlingar. När utredningen gör gällande att hänvisningen till yttrandefriheten i radio-TV enligt sakens natur omfattar också rätten till information genom dessa medier, kan genmätas att det, bortsett från rätten att taga del av allmänna handlingar, i så fall är obehövligt att – som utredningen gör i 2 kap. 2 § 2. – över huvud laborera med rätten till information som en särskild rättighet vid sidan av yttrandefriheten. Hänvisningen till massmediegrundlagen bör alltså för konsekvensens skull vara fullständig.

Utredningen har, påpekar *Sveriges författarförbund*, vid utformningen av andra stycket utgått från det innehåll massmedieutredningen givit sitt förslag till massmediegrundlag. Många remissinstanser har enligt förbundet kritiserat den begränsning till tre medier, som massmedieutredningen givit sitt förslag. Även massmedieutredningen anger i sitt betänkande, att den speciella grundlagen i framtiden kan komma att omfatta fler medier än

de föreslagna. – Sålunda har massmedieutredningen som skäl för att inte nu behandla scenteater, utställningar och texter och uttalanden vid demonstrationer bl. a. hänvisat till den korta tid som stått utredningen till buds för framläggande av dess förslag. Häri ser förbundet en antydning om att fortsatt utredning bör kunna ge utrymme för särskilt skydd för dessa medier. – Likaså har massmedieutredningen motiverat sin uteslutning av videogram och fonogram med påpekandet, att dessa medier ännu är under teknisk utveckling. Detta får tolkas så att medierna, när de nått en viss utvecklingspunkt, även enligt massmedieutredningens mening bör tas in i den speciella grundlagen. – Slutligen må påpekas att viktiga remissorgan yrkat, att yttrandefriheten som sådan i större omfattning bör skyddas av den speciella lagen; förbundet har formulerat det så att varje medborgare som till stöd för sitt yttrande använt ett legitimt medium bör få visst grundläggande skydd i form av frihet från censur, rätt att bli bedömd enligt grundlagens speciella instruktion och förmånen av den särskilda yttrandefrihetsrättegången. – Om dessa tankegångar hos massmedieutredningen och remissinstanserna godtas är det olämpligt att nu i det här ifrågavarande stycket uttryckligen ange vilka medier eller vilka delar av yttrandefriheten som regleras av en särskild grundlag. Det kunde visserligen ha vissa fördelar om man redan i regeringsformen gav mycket bestämda uppgifter om vilka frågor den särskilda grundlagen skulle behandla. Men då detta nu inte synes möjligt, anser förbundet en formulering som den följande vara både till fyllest och mera lämplig än den föreslagna: "Beträffande yttrandefrihetens gränser, innehåll och övriga villkor samt beträffande rätten att taga del av allmänna handlingar finns bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen." – I avvaktan på att en ny yttrandefrihetsgrundlag antas kan man enligt förbundet i regeringsformen, här eller i en särskild bestämmelse i anslutning till promulgationsföreskrifterna, inta en bestämmelse att vad som sägs om yttrandefrihetsgrundlagen skall gälla tryckfrihetsförordningen.

3 §. I första stycket bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* sista orden lyda "annat liknande hänseende".

4 och 5 §§. Enligt *Svea hovrätts* mening kan 4 och 5 §§ med fördel sammanföras. Möjligen kan även 8 § överföras hit, beroende på hur frågan om utlännings och statslösa rättsställning regleras.

6 §. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att ordet "eljest" bör tas bort ur bestämmelsen i första stycket.

8 §. I första meningen bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* direkt utsägas att bestämmelsen avser också kroppslig undersökning.

Utredningens förslag, såvitt gäller rätten till förtrolig kommunikation, ger enligt *JK* anledning till vissa frågor. En grundläggande fråga är vad som avses med förtrolig. Lagtexten synes förutsätta att brev, post och andra försändelser alltid utgör förtroliga meddelanden. Av motiven (s. 200) framgår endast att sådana meddelanden som plakat eller affischer inte kan anses utgöra förtroliga meddelanden. Den i bilaga 13

ställda frågan huruvida endast privata meddelanden men däremot inte affärskorrespondens bör omfattas av begreppet förtrolig kommunikation har inte besvarats i motiven. – En annan fråga är givetvis vilka meddelanden som omfattas av den föreslagna lagtexten. Det enda entydiga begrepp som används är brev. Begreppet post synes enligt JK – förutom att det torde vara en i talspråket använd förkortning av postförsändelse – kunna innefatta vitt skilda saker, utom mera normala försändelser som brev – varför nämns brev vid sidan av post? – brevkort eller postanvisningar även masskorsband och paket. Försändelser kan vara vad som helst, t. ex. delgivning genom stämningsman, budkavle eller fraktsedlar bifogade en varutransport. Telegram, telefonsamtal och telexmeddelanden nämns inte. Inte heller överföringar via dataterminaler. Med upptagningar åsyftas enligt motiven bl. a. bandinspelningar, filmupptagningar och videogram. – Skyddet gäller enligt lagtexten undersökning och avlyssning. Av motiven framgår att skyddet gäller bara under befordringstiden. När meddelandet nått adressaten träder andra skyddsregler i funktion. – Enligt JK:s mening visar vad som nu har anförts att vissa ändringar och förtydliganden i paragrafen är nödvändiga. JK säger sig vara medveten om att det är svårt att finna en lydelse som går helt fri från invändningar men anser sig ändå böra göra ett försök att prestera ett alternativ. – Som utgångspunkt kan tagas att förtroliga meddelanden skall skyddas mot undersökning eller avlyssning. Undersökning tar givetvis sikte på skriftliga meddelanden av typen brev eller telegram; avlyssning är aktuell i fråga om telefonsamtal, radiosändningar och bandinspelningar. I fråga om filminspelningar synes termen upptagning användbar. En otillåten inkoppling av en bildskärm eller en radskrivare till ett datanät kan knappast sägas utgöra undersökning, avlyssning eller upptagning. Möjligen skulle man i stället kunna använda uttrycket återgivning. JK accepterar emellertid tills vidare ordet upptagning. – Om en exemplifiering av begreppet förtroliga meddelanden anses nödvändig, bör i första hand brev eller liknande försändelser samt telefonsamtal nämnas. Sådana meddelanden kan i regel antas vara förtroliga. Detta gäller även affärsbrev o. d. Reklamblad som utdelas av brevbärare synes däremot vara ett exempel på vad som inte är förtroliga meddelanden. Att närmare ange vad som är förtroliga meddelanden torde inte vara möjligt. – Paragrafen skulle enligt det nu anförda kunna i den nu aktuella delen få förslagsvis följande lydelse: "... och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande."

Bestämningen "andra" förtroliga meddelanden i sista meningen är enligt *hovrätten för Västra Sverige* oklar till sin syftning. Oklarheten torde kunna undanröjas genom att slutorden får lyda "hemlig avlyssning av telefonsamtal eller upptagning av andra förtroliga meddelanden". Enligt motiven till bestämmelsen skall förbudet mot hemlig avlyssning endast vara riktat mot sådan avlyssning som sker med tekniskt hjälpmedel. En direkt avlyssning,

exempelvis genom en person som står gömd, omfattas sålunda inte av förbudet. Nu diskuterad begränsning torde enligt hovrätten tydligare böra skrivas in i bestämmelsen.

12 §. 12 § är den paragraf som inleder reglerna i 12–15, 17 och 18 §§ i förslaget, vilka förbjuder resp. öppnar möjlighet för att besluta föreskrifter som inskränker de tidigare i 2 kap. angivna fri- och rättigheterna. De nämnda reglerna anses av flera remissinstanser vara o b e s t ä m d a o c h s v å r t i l l ä m p a d e . Samtidigt vitsordas från många håll att det med hänsyn till legitima inskränkingsbehov knappast är möjligt att avfatta dessa regler mycket mer precist (jfr 2 och 3.9).

Till 12–15 §§ anknyter *Svea hovrätt* förut framförda önskemål att såvitt möjligt genom en teknisk överarbetning lå till stånd något stramare regler. Hovrätten inser att möjligheterna härvidlag kan vara begränsade med hänsyn till att politisk enighet nått inom utredningen om reglernas sakliga innehåll och inskränker sig därför till några synpunkter på hur grundlagstexterna skulle kunna göras kortare och enklare. Paragrafindelningen och paragrafföljden bör ses över. En samarbetning av 12 och 13 §§ bör kunna övervägas med utgångspunkt från mönstret: "De fri- och rättigheter som avses i a–b §§ får, i den utsträckning som c–d §§ medger, begränsas genom lag eller efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. e och f §§. Sådan begränsning får dock icke sträcka sig utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för det ändamål som åsyftas och aldrig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen." Möjligheterna att sammanföra 13 § andra stycket och 17 och 18 §§ bör övervägas. I 14 § ifrågasätter hovrätten om inte andra stycket bör utgå och ersättas av ett motivuttalande. Den princip som kommer till uttryck där torde gälla även övriga fri- och rättigheter enligt 2 §, varför stadgandet kan missuppfattas. I första stycket har andra punkten, om yttrandefrihet i näringsverksamhet, fått en alltför oklar avfattning. Man kan överväga att arbeta samman första och tredje punkterna samt införa ett andra stycke som mera direkt anger vilken lagstiftning som avses vara möjlig.

Bestämmelserna i 2 kap. 12–15, 17 och 18 §§, vilka *hovrätten för Västra Sverige* kallar "begränsningsramarna", är enligt hovrätten tämligen vidlyftiga och rätt svåröverskådliga. Komplicerade avvägningsfrågor torde kunna uppkomma vid en tillämpning. Bestämmelserna är så allmänt utformade att viss samordning och viss förenkling torde kunna ske utan att syftet med regelsystemet märkbart åsidosättes. – Hovrätten påpekar att de materiella grundreglerna och begränsningsramarna till en del är inflätade i varandra. Detta gäller exempelvis rätten att ej bli diskriminerad för ras etc. (17 §) eller för kön (18 §). Samtidigt utgör diskrimineringsförbuden här en begränsningsram. 12 § som uppstår en översikt över begränsningsramarna anger särskilt att 17 och 18 §§ innehåller sådana ramar. I och för sig hade det naturligtvis varit möjligt att ta med diskrimineringsförbuden också i uppräkningsdelen i 2 § av fri- och rättigheter. Vidare tas en del av de rättigheter

som räknas upp i 2 § sedan upp i bestämmelsen om begränsningsramar och då i något förändrad avfattning. Detta gäller de fri- och rättigheter som avser den fria åsiktsbildningen. I 13 § första stycket sista meningen upptas sålunda förbud mot begränsningar som sträcker sig så långt att de utgör hot mot den fria åsiktsbildningen. På motsvarande sätt går de fri- och rättigheter som avser åskådning igen som begränsningsram i 13 § andra stycket. Yttrande- och informationsfriheten tas upp som begränsningsram i 14 § andra stycket. Slutligen kan enligt hovrätten vara motiverat att erinra om att redan i 1 § kan sägas ge en begränsningsram och då en ram som bestämmes med en annan teknik. Här anges sålunda att en fri- och rättighet är skyddad intill gränserna för vad som är "grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet". – Det kan finnas önskemål att redigeringen här ses över. – Mot föreslagna begränsningsramar kan i flera fall anmärkas att de kan bli mycket svåra att tillämpa. De kan sålunda bl. a. ge komplikationer i lagprövningshänseende. Orsaken till detta är främst då att reglerna innehåller allmänt hållna mättningsdirektiv ("sträcka sig så långt", "vidaste möjliga") eller värderingsdirektiv ("hot mot", "särskilt viktiga skäl"). – Av ovan angivna skäl finner hovrätten att begränsningarna i 13 § första stycket första meningen bör utgå. Detsamma gäller begränsningsramarna "särskilt viktiga skäl" i 14 § första stycket och "vidaste möjliga" i 14 § andra stycket. – Värdet av några av övriga begränsningsramar kan enligt hovrätten diskuteras av andra skäl. Sålunda kan uppräknningen av tillåtna begränsningsändamål i 14 § första stycket första meningen synas tämligen intetsägande. Vad som där räknas upp torde i stort sett vara alla ändamål för vilka lagstiftning på berörda områden över huvud kan tänkas komma i fråga. – Det väsentliga i bestämmelserna om begränsningsramar synes vara att begränsningar endast får göras genom lag. Till detta kommer några särskilda begränsningar som kan ha ett mera påtagligt värde. Detta skulle, efter hovrättens bedömning i det föregående, då gälla följande.

1. Begränsning får ej sträcka sig så långt att begränsningen är ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar.
2. Förbudet att begränsa med hänsyn till åskådning.
3. Förbudet att uppställa begränsningar på grund av ras etc. och kön.
4. Förbudet att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten för annat än uppräknade ändamål.
5. Begränsningsrätten för att motverka enskild militär verksamhet eller förföljelse mot folkgrupp.

En viktig och värdefull nyhet i förslaget är enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, att vissa garantier uppställs mot alltför långt gående inskränkningar av de rättigheter, som enligt 12 § skall kunna begränsas genom vanlig lagstiftning. Beklagligt nog omfattar dessa garantier emellertid inte rätten att vidtaga fackliga stridsåtgärder och inte heller upphovsrätten. Bestämmelserna i 19 och 20 §§ om dessa rättigheter kommer därför enligt fakulteten att få ett ganska ringa värde.

Sveriges författarförbund, som utgår från att en särskild yttrandefrihetsgrundlag skall stiftas som exklusivt skall reglera den "essentiella" yttrandefriheten, medan i RF behandlas endast den "restpost" som avser sådant som formellt är yttranden men som reellt inte har den funktion som anges i förbundets förslag till 2 kap. 2 § första stycket punkt 1 (jfr. 2 kap. 2 § ovan), anger att 12 § kan ges följande utformning: "Annan yttrandefrihet och rätt till information än den som regleras i yttrandefrihetsgrundlagen, mötesfriheten, demonstrationsrätten etc. . . . får begränsas genom lag etc. . . ."

13 §. Ehuru det knappast är möjligt att med exakthet ange vilken begränsning av fri- och rättigheterna som kan tolereras, har bestämmelsens första punkt, enligt *kriminalvårdsstyrelsens* uppfattning, givits en alltför oprecis avfattning. Styrelsen anser önskvärt att lagtexten ger en bättre ledning eftersom fråga är om den enda bestämmelse som skyddar andra fri- och rättigheter än opinionsfriheterna mot alltför omfattande begränsning.

Förslagets 13 § inleds. konstaterar *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, med en föreskrift, att ingen av de fri- och rättigheter som avses i 12 § får begränsas utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för tillgodoseende av det ändamål som har föranlett begränsningen. Uttrycket "i ett demokratiskt samhälle" skall enligt motiven (s. 202) betyda dels att begränsningens syfte måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, dels att avvägningen mellan de motstående intressena inte får lösa till större inskränkning i den berörda fri- och rättigheten än som är acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Dessa båda krav borde enligt fakultetens mening komma till tydligare uttryck i lagtexten. Det förstnämnda kravet skulle kunna formuleras som ett förbud mot begränsningar som har till direkt syfte att hindra den fria åsiktsbildningen. Det andra kravet skulle kunna uttryckas så, att betydelsen av rättighetens vidmakthållande alltid skall beaktas vid bedömningen av vilka begränsningar som är behövliga (alltså en regel av samma innebörd som föreslås i 14 § andra stycket beträffande yttrandefriheten och rätten till information). Man skulle därigenom kunna undvika det svepande uttrycket "i ett demokratiskt samhälle", som synes vara hämtat från de internationella konventionstexterna.

Grundlagsregeln i 2 kap. 13 § kommer enligt *Internationella Juristkommissionens svenska avdelning* att ge anledning till mycken debatt och blir svår att tillämpa. När man går att sätta gränser för lagstiftarens rätt att göra intrång på grundlagsskyddade områden är det angeläget att man väljer föreskrifter som bättre än den nu föreslagna kan verka för sitt syfte. Sådan regeln nu framträder enligt förslaget kan den komma att leda till segdragna tolkningstvister.

Här kan också hänvisas till uttalanden under 12 §.

14 §. *Hovrätten för Västra Sverige* vill särskilt anmärka att det kan finnas skäl att se över lagen 1947 om förbud mot politiska uniformer. Det torde knappast nu vara motiverat att upprätthålla ett förbud mot armbindel eller

annat därmed jämförligt iögonenfallande kännetecken. – Uttrycket "vidaste möjliga" i bestämmelsens andra stycke är enligt hovrätten ej språkligt korrekt.

Förslaget innebär att yttrandefriheten och rätten till information får begränsas med hänsyn till bl. a. "privatlivets helgd". Detta överensstämmer enligt *datainspektionen* inte med datalagens begrepp "personlig integritet" som anses något vidare (jfr SOU 1975:22 s. 134 n). Sistnämnda begrepp bör därför ingå i paragrafen.

Här kan också hänvisas till uttalanden under 12 §.

15 §. Uttrycket "motverka" i bestämmelsens andra stycke synes enligt *hovrätten för Västra Sverige* knappast välvalt. I bestämmelsen bör kunna direkt utsägas att föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller föreningar av militär natur eller verksamhet som innefattar förföljelse av folkgrupp.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anmärker, att gällande regler om olovlig kårverksamhet (brottsbalken 18:4) fungerar så, att straff drabbar den, som gör sig skyldig till olovlig kårverksamhet, medan föreningen som sådan inte berörs direkt. Fakulteten, som för sin del inte har något att invända mot att det i 2:15 upptas möjligheter till lagstiftning som direkt möjliggör upplösning av ideell förening i de fall, som där nämns, vill emellertid mot bakgrund av det sagda föreslå, att paragrafens andra stycke inleds med orden "Förening får upplösas endast för...".

16 §. Under denna paragraf tar *kriminalvårdsstyrelsen* upp frågan om tolkningen i ett visst avseende av denna bestämmelse, som också återfinns i gällande rätt. För tolkningen av motsvarande stadgande i gällande regeringsform uttalade grundlagberedningen, att bestämmelsen ej gällde i fråga om frihetsberövande på grund av beslut av kriminalvårdens nämnder, eftersom ett sådant beslut finge anses utgöra ett led i verkställandet av ett av domstol tidigare fattat beslut om frihetsberövande. Frågan kan emellertid enligt *kriminalvårdsstyrelsen* ställas, om ett beslut av interneringsnämnden om återintagning i anstalt jämlikt 30 kap. 12 § brottsbalken är grundlagsstridigt, om fråga är om en till interneringspåföljd dömd, vilken under vård utom anstalt visat allmän misskötsamhet bestående bl. a. i viss brottslighet av bagatellartad karaktär.

17 §. Några remissinstanser framför synpunkter på orden "ras, hudfärd eller etniskt ursprung".

Enligt *Amnesty International, svenska sektionen*, bör man i regeringsformen lika väl som annars undvika ordet "ras" (annat än möjligen i sammansättningar av typen rasdiskriminering, rasförtryck eller rasism). En sådan åtgärd torde stämma överens med praxis inom exempelvis FN.

Sveriges författarförbund vill ifrågasätta, om inte vissa begrepp borde utmönstras ur grundlagen. Fri- och rättighetsutredningen har i 1 kap. 2 § föreslagit en allmän programbestämmelse som i sista stycket tar sikte på etniska, religiösa och språkliga minoriteter. Med etniska minoriteter måste avses allt som gäller vederbörandes härstamning eller ursprung. I inter-

nationella sammanhang undviker man numera begreppet ras. Dess vetenskapliga betydelse är osäker och förekomsten av ordet ras ger lätt uppfattningen, att yttre olikheter mellan människor eller folkgrupper tillmåts en mera djupgående betydelse. Det vore därför lyckligt om man ur den svenska grundlagen kunde utmönstra ett så grumligt begrepp som "ras". Även hänvisningen till hudfärg torde vara onödig och utmanande. Vetenskapligt och språkligt borde begreppet "etnisk minoritet" och liknande uttryck täcka vad som i de angivna fallen åsyftas.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och kommunfullmäktige i Växjö kommun (majoriteten) motsätter sig, som har framgått tidigare (jfr 14, 1 kap. 2 §, resp. 3.7), att ordet "etnisk" används i RF.

18 §. Som har framgått tidigare (4) anser *Svea hovrätt* att 18 § bör utgå, eftersom bestämmelsen med den föreslagna formuleringen kommer programstadgandena nära. Förslaget kan, fortsätter hovrätten, uppfattas också så, att därmed avses endast att föreskrifter i författningar – med de särskilt angivna undantagen – skall vara könsneutralt utformade (jfr. utredningens uttalande s. 207). Om avsikten är denna kan det ifrågasättas om inte paragrafen, något omformulerad, lämpligen borde föras in i 8 kap. som en regel för hur författningsföreskrifter lagtekniskt bör utformas. Hovrätten avstår emellertid från att yttra sig över vilket behov som kan föreligga i fråga om en sådan reglering. – Enligt paragrafens lydelse får huvudregeln att föreskrift ej får innebära särbehandling på grund av kön inskränkas i vissa särskilt angivna fall. Det synes som om dessa inskränkningar får meddelas genom vilka författningsföreskrifter som helst. Mot bakgrund av att begränsning av fri- och rättighet som avses i 2 kap. enligt 8 kap. (och föreslagna 2:12) får meddelas – med visst begränsat undantag – endast genom lag kan det skapa förvirring att låta den föreslagna 18 § ha sin plats i 2 kap.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet noterar att förbudet mot könsdiskriminering i 18 § är modifierat bl. a. på det sättet, att en föreskrift får innebära särbehandling på grund av kön om den syftar till att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor. Det kan enligt fakulteten ifrågasättas om denna modifikation är förenlig med föreskriften i RF 11:9, att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Sistnämnda stadgande synes böra kompletteras med en erinran om den möjlighet till könskvotering, som öppnas genom undantagsregeln i 2:18.

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor har till sitt yttrande fogat en promemoria av hovrättsfiskalen Nina Pripp. I promemorian anförs om 2 kap. 18 § bl. a.:

Placeringen av den föreslagna paragrafen i 2 kap. kan verka förvillande genom att det inte klart framgår om utredningen vill betrakta det som kommer till uttryck i paragrafen som en fri- eller rättighet. När man i 8:3 andra stycket RF skriver att föreskrifter som begränsar någon av de fri-

och rättigheter som avses i 2 kap. får meddelas endast genom lag (dvs. riksdagsbeslut), i princip utan delegeringsmöjlighet för riksdagen, kommer den skrivningen i konflikt med innehållet i 2:18 så som den paragrafen enligt sin lydelse är att förstå. Enligt min mening kan man komma till rätta med detta problem på i vart fall två sätt: antingen flyttar man över den föreslagna 2:18 till 8 kap. eller också preciserar man hänvisningen i 8:3 till 2 kap. så, att de paragrafer som faller in under det obligatoriska lagområdet nämns särskilt (eventuellt kan hänvisningen till 2 kap. helt utgå).

Att den föreslagna paragrafen placerats i 2 kap. kan emellertid förklaras även av att 2:18 utgör ett exempel på fall då vissa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas. Enligt den föreslagna 2:12 får nämligen begränsning i vissa där angivna fri- och rättigheter ske genom lag i den utsträckning som bl. a. 2:18 medger. Med hänsyn till att begränsning i vissa fri- och rättigheter får meddelas endast genom lag kan det verka förvillande att hänvisa till en paragraf, där undantag från könsneutralt utformade föreskrifter får meddelas av vilket normgivande organ som helst. Enligt min mening borde det vara lämpligare att föra över den föreslagna 2:18 till 8 kap. även om man vill motivera paragrafens placering i 2 kap. med att paragrafen där utgör ett exempel på fall då begränsning i en grundläggande fri- och rättighet får förekomma. Den begränsningsmöjlighet som 2:18 ger uttryck för bör kunna intolkas i 2:13, som innehåller en mer allmänt utformad möjlighet att begränsa vissa fri- och rättigheter. Om den föreslagna 2:18 förs över till 8 kap. utgör paragrafen där ett hinder mot att sådan begränsning av en grundläggande fri- och rättighet meddelas som står i strid mot förbudet att särbehandla på grund av kön.

Innehållet i den föreslagna 2:18 torde kunna tolkas på två sätt: antingen så att lagar och andra föreskrifter i princip skall vara könsneutralt utformade eller också så att lagar och föreskrifter inte får ha könsdiskriminerande effekt.

Det torde vara av vikt att här peka på skillnaden mellan ett förbud mot särbehandling på grund av kön och ett förbud mot könsdiskriminering. Ett förbud mot särbehandling i lag på grund av kön skulle innebära att lagstiftaren inte fick meddela föreskrifter särskilt för endast män eller endast kvinnor. Men även om en lag är på detta sätt neutralt utformad kan lagen få en missgynnsam eller gynnsam effekt för en könsgrupp beroende på att lagen i sin praktiska tillämpning får en viss effekt på en grupp som till största delen består av representanter för det ena könet. En föreskrift som i äldre tider riktades mot familjeförsörjare skulle troligen – på grund av den traditionella rollfördelningen – i praktiken komma att gälla företrädesvis män. Frågan om en sådan lag skulle kunna sägas vara könsdiskriminerande torde ytterst vara beroende på vilka skäl som varit avgörande för att lagen begränsats till att avse endast familjeförsörjare. Att en lag får en viss effekt för en könsgrupp kan vara just det lagstiftaren åsyftar. Men effekten kan i andra situationer vara icke förutsebar. En lag om förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar skulle troligen, om den gjordes icke-tvingande, komma att utnyttjas företrädesvis av mödrar och på så sätt kanske få den gynnsamma effekten att mödrar hade lättare att komma ut på arbetsmarknaden. Å andra sidan kanske lagen skulle få den missgynnsamma effekten att mödrar kom att betraktas som en andra klassens arbetskraft. Om lagen i stället skulle göras tvingande skulle troligen flertalet män uppfatta den som missgynnsam i det att de tvingades korta ned sin arbetstid. Möjligen skulle någon pappa uppfatta det gynnsamma i en förkortad arbetstid. Vilket intresse väger över: effekten för småbarnsföräldrar eller effekten för en viss

könsgrupp? Skulle resultatet för könsgrupperna bli ett annat om lagen gällde även icke-småbarnsföräldrar? Det nu anförda är skrivet för att visa dels att en lag kan få en för lagstiftaren inte förutsebar effekt. Dels kan frågan om effekten kan anses godtagbar eller inte sägas bygga på politiska överväganden av olika slag. Det vore därför enligt min mening olämpligt att i grundlag skriva in ett förbud mot könsdiskriminerande lagstiftning. Detta också mot bakgrund av den lagprövningsrätt som förstås bli särskilt inskriven i grundlagen. Ty det kan ifrågasättas om en domstol bör fatta beslut som ytterst är beroende av politiska överväganden. Av försiktighetsskäl borde man kanske stanna för att utforma grundlagsbestämmelsen så att med den avses endast att lagar och andra föreskrifter i princip skall vara könsneutralt utformade. Det bör inte ges möjlighet för en domstol att överväga om en lag eller annan föreskrift åstadkommer jämställdhet mellan könen. Normgivarens uttalade syfte bör, som utredningen sagt (s. 207), bli avgörande för föreskriftens grundlagsenlighet. Den föreslagna skrivningen synes ge uttryck för en annan tolkning. Möjligen skulle det vara lämpligt att i stället utforma grundlagsstadgandet enligt följande eller liknande skrivning:

Lag eller annan föreskrift får inte *innehålla bestämmelse som avser endast man eller endast kvinna*, om inte föreskriften *tillkommit för att* eller syftar till att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, direkt orsakas av biologisk skillnad mellan könen eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

21 §. En förkortning och uppsnyggning av grundlagstexten bör enligt *Svea hovrätt* genomföras i fråga om regleringen av utlänningars och statslösa rättsställning. Förslaget till 21 § framstår som klart oantagbart. Vid den allmänna överarbetning av hela kapitlet som hovrätten förordat bör särskilt övervägas om inte regleringen beträffande andra än svenska medborgare kan byggas in i de olika materiella stadgandena. Man kan också överväga en särskild, kort paragraf eller att införa en allmän bestämmelse direkt i 1 §, eventuellt som särskilt stycke. I sista hand kan man enligt hovrätten följa mönstret i 14 kap. 5 § andra stycket TF.

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

1 §. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att vad som sägs i första meningen är sagt redan i 1 kap. 3 § andra stycket. – Definitionen kan enligt hovrätten behöva ses över. Språkligt sett kan den nu synas antyda att "föreskrift" – liksom förordning – är en term endast för direktiv från regeringen.

3 §. I både 8 kap. 3 § andra stycket och 10 kap. 5 § talas om "de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.". Enligt *JK* är det inte fullt klart vad utredningen avser med det citerade uttrycket. Om därmed avses alla de "skyddsregler" som föreslås i 2 kap. har *JK* ingen erinran. För egen del är *JK* emellertid något tveksam om en sådan tolkning är möjlig. *JK* noterar också att bl. a. gällande lydelse av 8 kap. 3 § talar om "det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare". Detta innebär att exempelvis det skydd som föreslås i 2 kap. 8 § f. n. inte anses falla under begreppet "fri- och rättighet". Till den del skyddet enligt 2 kap. är

absolut (t. ex. 2 kap. 11 § första stycket) saknar det nu anförda betydelse men för övriga delar av 2 kap. är frågan väsentlig. Som exempel kan nämnas frågan huruvida beslutanderätt enligt 10 kap. 5 § kan överlåtas i fråga om 2 kap. 8 §. Enligt JK:s mening saknas anledning att tillåta något sådant. Eftersom begreppet fri- och rättighet emellertid är vagt skulle det innebära en fördel om man behöll det uttryckssätt som f. n. används i 8 kap. 3 § och 10 kap. 5 § (se även 8 kap. 10 §).

Tydligt undantag bör enligt *hovrätten för Västra Sverige* i paragrafen göras för fri- och rättigheter som över huvud ej kan begränsas. – En motsvarande markering av de exklusiva fri- och rättigheterna bör göras i 8 kap. 10 § och 10 kap. 5 §. Möjligen kan en tydligare erinran om dessa fri- och rättigheter böra få uttryck också i 8 kap. 7 §.

7 §. *Svea hovrätt* anmärker att 7 § andra stycket lämpligen kan utgöra en särskild paragraf och att första punkten i tredje stycket synes onödig.

10 §. Här kan hänvisas till uttalanden under 8 kap. 3 §.

20 §. *Regeringsrätten* berör frågan om den föreslagna lagprövningsbestämmelsens placering i RF. Det synes enligt regeringsrätten kunna ifrågasättas om bestämmelsen passar väl in i 8 kap. som har rubriken "Lagar och andra föreskrifter". Kapitlet innehåller regler för normernas tillkomst och slutar följdriktigt med regler om lagars promulgerande. Lagprövningsregeln har emellertid utformats som en föreskrift för domstolar och andra myndigheter att underlåta att tillämpa normerna under vissa angivna förutsättningar. En sådan föreskrift står systematiskt nära de bestämmelser, som finns i 11 kap. RF, avseende "Rättskipning och förvaltning". Även ur rent saklig synpunkt förefaller det önskvärt att domstolar och andra myndigheter inte lagtekniskt placeras in i ett sammanhang, som kan tänkas ge läsaren den oriktiga föreställningen att de medverkar vid normernas tillkomst när de utövar lagprövning.

För överskådlighetens skull bör enligt *JK* den första meningen bilda eget stycke.

10 kap. Förhållandet till andra stater

5 §. Här kan hänvisas till uttalanden av *JK* och *hovrätten för Västra Sverige*, vilka har återgetts under 8 kap. 3 §.

11 kap. Rättskipning och förvaltning

3 §. Enligt *JK* bör andra meningen utgå. Skall meningen kvarstå, bör den enligt honom utgöra ett nytt andra stycke. Dessutom bör den omformuleras i bättre överensstämmelse med vad de till 2 kap. 16 § överflyttade bestämmelserna i sak innehåller. Stycket kunde förslagsvis lyda: "Om rätt till domstols prövning av frihetsberövande i vissa fall föreskrives i 2 kap. 16 §."

Övergångsbestämmelser

Utredningen har i specialmotiveringen till övergångsbestämmelserna uttalat, att till äventyrs befintlig författning, som är innehållsmässigt oförenlig med den nya fri- och rättighetsregleringen, ej övergångsvis skall förlänas fortsatt giltighet. *Kriminalvårdsstyrelsen* utgår ifrån att av propositionen klart kommer att framgå huruvida avsikten är att varje myndighet inom sitt verksamhetsområde skall företa en inventering av författnings grundlagsenlighet, om en sådan genomgång skall ske centralt eller om lagprövning skall ske i varje särskilt fall.

I den promemoria av hovrättsfiskalen Nina Pripps som har fogats till yttrandet från *delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor* anförs i fråga om övergångsbestämmelserna följande:

Enligt min mening finns det inget att anmärka mot den föreslagna bestämmelsen att äldre föreskrifter alltjämt skall få gälla. Med hänsyn till detta kan det kanske ifrågasättas om det är nödvändigt att i en grundlagsbestämmelse om förbud mot särbehandling på grund av kön skriva in möjligheten till undantag såvitt gäller värnplikt och liknande tjänsteplikt. Kanske får det anses riktigast att i grundlagen skriva in möjligheten till undantag för sådan tjänsteplikt. Möjligen kan det i en framtid finnas önskemål om helt ny lagstiftning som ålägger kvinnor tjänsteplikt utöver vad som nu finns, dock utan att kvinnorna helt kan föras in under de regler som gäller för män.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	1
Författningsförslag.....	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 1 april 1976.	16
1. Inledning	16
2. Närmare om reformarbetet.....	18
3. Huvuddragen i fri- och rättighetsutredningens slutbetänkande	26
4. Diskrimineringsförbud i grundlag.....	37
4.1 Gällande rätt.....	37
4.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	37
5. Opinionsfriheterna	43
5.1 Gällande rätt.....	43
5.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	43
5.2.1 De positiva opinionsfriheterna	44
5.2.2 De negativa opinionsfriheterna	48
6. De "kroppsliga" fri- och rättigheterna	51
6.1 Gällande rätt.....	51
6.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	52
7. De fackliga friheterna	59
7.1 Gällande rätt.....	59
7.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	59
8. Egendomsrätten	62
8.1 Gällande rätt.....	62
8.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	62
9. Särskilda rättssäkerhetsgarantier i grundlag	62
9.1 Gällande rätt.....	62
9.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	63
10. Vissa andra fri- och rättigheter.....	67
11. Grundlagsskydd för utlänningars fri-och rättigheter.....	74
11.1 Gällande rätt.....	74
11.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	74
12. Möjligheterna att överlåta inskränkingsbefogenhet till interna- tionellt organ.....	80
12.1 Gällande rätt.....	80
12.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	80
13. Skyddet för fri- och rättigheterna vid krig och krigsfära etc.	81
13.1 Gällande rätt.....	81
13.2 Fri- och rättighetsutredningens förslag.....	81
14. Föredraganden.....	83
14.1 Allmänna synpunkter.....	83
14.2 Diskrimineringsförbud i grundlag.....	97

14.3	Det materiella skyddet för opinionsfriheterna	103
14.4	Det materiella skyddet för de "kroppsliga" fri- och rättigheterna	119
14.5	Fackliga friheter	123
14.6	Egendomsrätten	124
14.7	Särskilda rättssäkerhetsgarantier i grundlag	124
14.8	Vissa andra fri- och rättigheter	127
14.9	Grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter.	131
14.10	Möjligheterna att överlåta inskränkingsbefogenhet till internationellt organ.	134
14.11	Skyddet för fri- och rättigheterna vid krig och krigsfara etc.	135
15.	Upprättat lagförslag	136
16.	Specialmotivering	136
1 kap.	Statsskickets grunder.	136
2 §	. . . . .	136
9 §	. . . . .	138
2 kap.	Grundläggande fri- och rättigheter.	138
1 §	. . . . .	141
2 §	. . . . .	145
3 §	. . . . .	146
4 §	. . . . .	146
5 §	. . . . .	146
6 §	. . . . .	146
7 §	. . . . .	148
8 §	. . . . .	148
9 §	. . . . .	148
10 §	. . . . .	151
11 §	. . . . .	151
12 §	. . . . .	151
13 §	. . . . .	154
14 §	. . . . .	156
15 §	. . . . .	157
16 §	. . . . .	157
17 §	. . . . .	158
18 §	. . . . .	158
19 §	. . . . .	158
20 §	. . . . .	159
8 kap.	Lagar och andra föreskrifter	160
1, 3, 7 och 10 §§	. . . . .	160
11 §	. . . . .	163
10 kap.	Förhållandet till andra stater.	164
5 §	. . . . .	164
11 kap.	Rättskipning och förvaltning.	165

1 och 3 §§	165
6 §	165
Övergångsbestämmelserna	169
17. Hemställan	170
18. Beslut	170
<i>Bilaga 1 Fri- och rättighetsutredningens förslag till ändringar i regeringsformen</i>	171
<i>Bilaga 2 Remissammansättning</i>	179
1 Remissinstanser och remissuppdrag m. m.	179
2 Allmänna omdömen	180
3 Grundläggande synpunkter och huvuddragen i förslaget	182
3.1 Behovet av grundlagsskydd	182
3.2 Vad krävs av en rättighetsreglering i grundlag?	184
3.3 Programstadganden	187
3.4 Det rättsliga skyddet. Inledande synpunkter	188
3.5 Formerna för grundlagsändring	190
3.6 Mot vem skall rättighetsskyddet gälla?	191
3.7 Regleringens tekniska utformning	193
3.8 Skydd genom krav på kvalificerad majoritet eller annan särskild procedurmetod	197
3.9 Lagprövningsrätten	200
3.10 Lagrådsgranskning	213
4 Diskrimineringsförbud i grundlag	217
5 Det materiella skyddet för opinionsfriheterna	221
5.1 Allmänt	221
5.2 Ytrandefriheten och rätten till information	224
5.3 Mötesfriheten och demonstrationsrätten	231
5.4 Föreningsfriheten	235
5.5 Religionsfriheten	237
5.6 De negativa opinionsfriheterna i allmänhet	238
5.7 Skydd mot åsiktsregistrering	242
5.8 Kollektivanslutningen	244
6 Det materiella skyddet för de "kroppsliga" fri- och rättigheterna	247
7 Fackliga friheter	251
8 Egendomsrätten	252
9 Särskilda rättssäkerhetsgarantier i grundlag	258
9.1 Förbud mot retroaktiv lagstiftning	258
9.2 Processuella rättssäkerhetsgarantier	261
10 Vissa andra fri- och rättigheter	262
10.1 Sociala rättigheter	262
10.2 Upphovsrätt	262
10.3 Skydd för familjen, föräldrarätt	264
10.4 Skydd för enskilds privatliv	267
10.5 Närings- och yrkesfrihet	270
10.6 Övriga föreslagna fri- och rättigheter	271

11 Grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter	273
12 Överlåtelse av inskränkingsbefogenhet till internationellt organ	275
13 Skyddet för fri- och rättigheterna vid krig och krigsfara etc. .	275
14 Uttalanden hänförliga till de särskilda paragraferna i förslaget.	277