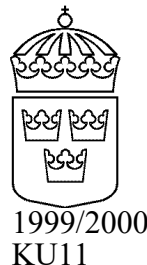


Konstitutionsutskottets betänkande

1999/2000:KU11

Fri- och rättighetsskydd



Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet ett antal motioner från de allmänna motionstiderna 1998 och 1999. Motionerna har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen. Utskottet behandlar i olika avsnitt bl.a. frågor om

- integritet,
- föreningsfrihet,
- religionsfrihet,
- diskriminering,
- egendomsskydd,
- miljö,
- skydd i förhållande till enskilda, och
- ökat minoritetsskydd.

Utskott avstyrker samtliga motioner. Sex reservationer och två särskilda yttranden har fogats till betänkandet.

Motionerna

1998/99:K201 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär lagförslag som innebär ett förbud i regeringsformen mot lagstiftning som diskriminerar homo- och bisexuella.

1998/99:K233 av Karl-Göran Biörsmark och Elver Jonsson (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att förbud mot att bära mask för ansiktet vid demonstration skall kunna påbjudas om polisen vid tillståndsgivningen för demonstrationen så finner lämpligt.

1998/99:K253 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kriminalisera enskilds deltagande i organiserad brottslighet.

1998/99:K260 av Mats Einarsson m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av regeringsformen innebärande förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning,

1998/99:K289 av Sonja Fransson (s) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär att det tillsätts en särskild parlamentarisk utredning med uppgift att ta fram ett förslag till skydd för funktionshindrade i regeringsformen,

1998/99:K300 av Ola Karlsson m.fl. (m, kd, c, fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en övergripande utredning om äganderättslagstiftningen, att egendomsskydd i första hand skall garanteras i den nationella svenska rätten.

1998/99:K307 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av regeringsformen som grundläggande rättsnorm.

1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ökat minoritetsskydd vid rättighetsbegränsningar i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om sådan förstärkning av skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna i enlighet med vad som anförts i motionen,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av Europakonventionens ställning i enlighet med vad som anförts i motionen,

4. att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt grundlagsskydd för äganderätten i enlighet med vad som anförts i motionen,

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt skydd för den negativa föreningsfriheten i enlighet med vad som anförts i motionen,

6. att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt skydd för den personliga integriteten i enlighet med vad som anförts i motionen.

1999/2000:K233 av Ola Karlsson m.fl. (m, kd, c, fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en samlad översyn av grundlagsskyddet för att stärka äganderätten, de immateriella rättigheterna och näringsfriheten.

1999/2000:K247 av Magnus Jacobsson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att regeringen bör överväga att i Sverige införa en lagstiftning liknande den i Tyskland.

1999/2000:K274 av Sonja Fransson m.fl. (s, m, v, kd, c, fp, mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att snarast utreda lämplig grundlagsändring som bygger på FN:s standardregler mot diskriminering av funktionshindrade.

1999/2000:K282 av Magnus Jacobsson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av att svensk djurskyddslagstiftning inte skall kunna uppfattas som diskriminerande av religionsutövning.

1999/2000:K318 av Ingvar Svensson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en utredning för att grundlagsfästa fri- och rättigheter för medborgaren i förhållande till andra enskilda.

1999/2000:K356 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) vari yrkas

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att regeringen via den handlingsplan man åtagit sig att genomföra tar ett krafttag mot alla typer av diskriminering i samhället,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en nationell handlingsplan där staten identifierar åtgärder som skall förbättra främjandet och skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige måste upprättas å det snaraste.

1999/2000:L430 av Anita Johansson (s) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella.

1999/2000:So225 av Barbro Westerholm m.fl. (fp, s, v, c, mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och regeringsformens bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundat på tillhörighet till folkgrupp (delvis),

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om undantag för transpersoner från skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om anpassning av svensk lagstiftning till Europaparlamentets rekommendation och resolution.

1999/2000:T703 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av 2 kap. RF.

1999/2000:MJ752 av Karin Svensson Smith m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av regeringsformen så att även miljön får ett grundlagsskydd.

Utskottet

Framväxten av det svenska fri- och rättighetsskyddet

Redan konungabalken i Magnus Erikssons landslag från mitten av 1300-talet innehöll föreskrifter med inriktning på skydd för medborgarna. Konungen skulle styrka, älska och vårda all rättvisa och sanning och undertrycka all vrångvisa och osanning och all orätt samt att han skulle vara sin allmoges trogen och trofast, så att han icke skulle fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemmar, utan att han var lagligen förvunnen, så som lagen säger och rikets rätt och att han icke heller skulle på något sätt taga något gods från någon utom enligt lag och efter laga dom. Delar av denna konungaed togs in i senare konungaförsäkringar samt i 1719, 1720 och 1772 års regeringsformer.

Även 1809 års regeringsform innehöll en bestämmelse vars syfte var att skydda den enskilde mot övergrepp av den styrande makten, 16 §. Där fastslogs vissa rättsstatliga och för individen väsentliga principer – inga ingrepp i

den enskildes personliga frihet, välfärd och egendom utan laga rannsakan och dom, skydd mot husrannsakan, garanti för laga domstol samt religionsfrihet – vilka ingår som ett viktigt led i de medborgerliga fri- och rättigheterna. I bestämmelsen nämns dock över huvud taget inte vare sig yttrandefriheten, mötesfriheten eller föreningsfriheten.

Med undantag för tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar växte dock de medborgerliga fri- och rättigheterna fram i sin moderna form i den vanliga lagstiftningen. Utvecklingen i Europa under 1930-talet aktualiserade emellertid frågan om ett starkare skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. År 1938 tillsattes den s.k. tingstenska utredningen för att utreda frågan om ”införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället var av den fundamentala vikt att de ej måtte kunna åsidosättas utan grundlagsändring”. Utredningens förslag, som lades fram år 1941, ledde dock inte till någon lagstiftningsåtgärd. Erfarenheterna från andra världskriget föranledde att frågan togs upp nytt. Författningsutredningen tillsattes år 1954 och lade i sitt slutbetänkande år 1963 fram ett förslag till ny regeringsform som innehöll ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. På grund av bl.a. den remisskritik som framfördes ansågs det att förslaget inte kunde läggas till grund för en författningsreform. En ny utredning, Grundlagberedningen, tillsattes därför år 1966 för att slutföra arbetet på en ny författning. 1974 års regeringsform kom i allt väsentligt att bygga på Grundlagberedningens år 1972 avgivna förslag.

1974 års regeringsform

I förarbetena till 1974 års regeringsform framhöll departementschefen att den politiska utvecklingen visat att en demokrati kan växa fram och befästas utan att grundlagen innehåller några bindande regler om lagstiftningens innehåll i form av en fri- och rättighetskatalog av det slag som ofta återfinns i utländska författningar. Enligt departementschefen måste medborgarnas främsta skydd mot övergrepp ligga i det demokratiska systemet som sådant med fritt verkande politiska partier som slår vakt om de grundläggande politiska rättigheterna, med fria val som bygger på allmän och lika rösträtt, med behandling i riksdagen av lagförslag och med en vidsträckt allmän debatt. Departementschefen framhöll att den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratins förankring i folkopinionen (prop. 1973:90 s. 192).

Vad departementschefen hade uttalat föranledde ingen erinran från konstitutionsutskottet. Utskottet var angeläget att framhålla att i dessa delar inte förelåg någon meningsskiljaktighet inom utskottet. Däremot förelåg delade meningar i fråga om sättet för och omfattningen av regleringen i grundlag av medborgerliga fri- och rättigheter (bet. KU 1973:26).

Regeringens förslag till ny regeringsform byggde, som nämnts, på Grundlagberedningens förslag. När det gäller fri- och rättighetsregleringen utgjorde beredningens förslag resultatet av en kompromiss som innebar att regeringsformen i fråga om de politiska fri- och rättigheterna och den personliga friheten skulle innehålla klara beskrivningar men medge att dessa fri- och rättigheter skulle kunna begränsas genom enkel majoritet. Lagprövningsrätten erkändes men skulle inte skrivas in i regeringsformen.

Vid behandlingen av förslaget till regeringsform begärde riksdagen en ny utredning med uppgift att i hela dess vidd på nytt överväga frågan om reglering i grundlagen av skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Syftet med arbetet skulle vara dels att sträva efter att uppnå ett utbyggt skydd i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna, dels att överväga frågan om en utvidgning av rättighetsområdet i övrigt. Denna uppgift utfördes av 1973 års fri- och rättighetsutredning och ledde år 1976 fram till vissa ändringar i regeringsformen. Ändringarna innebar att de rättsligt sett bindande reglerna sammanfördes i 2 kap. Vidare utökades de rättigheter som endast kan begränsas genom grundlagsändring. Även de rättigheter som kan inskränkas genom vanlig lag utökades samtidigt som möjligheterna att besluta om rättighetsbegränsande lag inskränktes (bet. KU 1975/76:56).

1979 års reform

En ny utredning, Rättighetsskyddsutredningen, fick i uppdrag att utreda några frågor som var föremål för olika meningar. I utredningen enades de fyra största riksdagspartierna om flera förstärkningar av skyddet för de redan införda rättigheterna genom ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning, utökad lagrådsgranskning och ett grundlagsfästande av lagprövningsrätten. Utredningsförslaget fördes fram till riksdagsbeslut år 1979 (bet. KU 1978/79:39).

Grundlagsfäst integritetsskydd

Den 1 januari 1989 infördes i regeringsformen en grundregel om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering. Ändringen byggde på ett förslag från Data- och offentlighetskommittén. Alla riksdagspartier var företrädare i kommittén, som var enig i sitt förslag (bet. 1987/88:KU19).

Samtidigt gjordes en mindre justering i fråga om mötes- och demonstrationsfriheterna (bet. 1987/88:KU36).

Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Den senaste ändringen av regeringsformens fri- och rättighetsregler trädde i kraft den 1 januari 1995. Till grund för ändringarna låg en överenskommelse i olika författningsfrågor som träffades mellan riksdagspartierna den 2 december 1993. Av överenskommelsen framgår bl.a. att de förslag som den parlamentariska Fri- och rättighetskommittén hade lagt fram i delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) skulle läggas till grund för lagstiftning.

Fri- och rättighetskommittén, som tillsattes år 1991, hade i uppdrag dels att överväga en förstärkning av regeringsformens fri- och rättighetsskydd liksom att utreda frågor som rör domstols kontroll av normbeslut och förvaltningsbeslut, dels att överväga om och i så fall hur Europakonventionen skulle

kunna införlivas med den interna svenska rätten. Kommittén hade fått stor frihet att ta upp olika frågor på de områden som uppdraget avsåg. I direktiven nämndes emellertid särskilt rätten till enskilt ägande, närings- och yrkesfriheten och den s.k. negativa föreningsfriheten samt den med fri- och rättigheterna förenade lagprövningsrätten. Utöver de i direktiven särskilt nämnda frågorna prövade kommittén också om det borde införas grundlagsskydd för rätten till liv, rätten till utbildning och föräldrarätten, rätten till arbete och fackliga rättigheter samt för allemansrätten. Kommittén prövade även om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning behövde förändras. Kommitténs förslag utgjorde resultatet av en uppgörelse mellan företrädarna för Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet. Reservationer avgavs från ledamöterna från Kristdemokratiska samhällspartiet, Vänsterpartiet och Ny demokrati.

Fri- och rättighetskommittén föreslog att regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd skulle utformas så att den gav en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen ger. Vidare föreslog kommittén ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten och att det skulle införas ett grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten samt en bestämmelse som garanterar alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt att kostnadsfritt få grundläggande utbildning i allmän skola. Kommittén föreslog också att Europakonventionen skulle inkorporeras i den svenska rätten genom en särskild lag och att det skulle införas en särskild bestämmelse i regeringsformen som stadgar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Enligt kommitténs bedömning stod svensk lagstiftning på praktiskt taget alla områden i överensstämmelse med Europakonventionen.

Fri- och rättighetskommitténs förslag fördes fram till riksdagsbeslut år 1994 (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246, bet. 1994/95:KU5, rskr. 1994/95:11).

Gällande bestämmelser

Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen finns alltså sedan den 1 januari 1977 samlat bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter. Kapitlet inleds med en beskrivning av de positiva opinionsfriheterna: yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. De negativa opinionsfriheterna behandlas i nästföljande paragraf och innebär ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller dylika hänseenden och att tillhöra sammanlutningar för sådana åskådningar samt skydd mot tvång att delta i demonstrationer o.d.

Kapitlet innehåller också bestämmelser om skydd mot integritetskränkande registreringar (3 §), förbud mot dödsstraff (4 §), förbud mot kroppsstraff och tortyr (5 §), skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade ingrepp (6 §), förbud mot landsförvisning och skydd för medborgarskap (7 §), rörelsefrihet (8 §), rätt till domstolsprövning vid frihetsberövande (9 §), förbud mot retro-

aktiva straff- och skattelagar (10 §), rätt till offentlig rättegång och förbud mot att inrätta domstol för redan begångna gärningar (11 §). Föreskrifter om möjligheterna att göra begränsningar i de nämnda fri- och rättigheterna finns i 12–14 §§. I kapitlet finns också diskrimineringsförbud såvitt avser ras, hudfärg och etniskt ursprung (15 §) samt kön (16 §).

Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om rätten till fackliga stridsåtgärder (17 §), egendomsskydd och allemansrätt (18 §), upphovsrätt och angränsande rättigheter (19 §), närings- och yrkesfrihet (20 §) och rätten till utbildning (21 §). Fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. gäller till stor del även till förmån för utlänningar som vistas i Sverige (22 §). Kapitlet avslutas med en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Europakonventionen

Europakonventionen är numera uppdelad i tre avdelningar. Rättigheter och friheter behandlas i avdelning I (artikel 2–18).

Konventionen innehåller bestämmelser om rätten till liv (artikel 2), förbud mot tortyr samt omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning (artikel 3), förbud mot slaveri, trälldom och tvångsarbete (artikel 4), rätten till frihet och personlig säkerhet (artikel 5), rätten till domstolsprövning och en rättssäker process (artikel 6), förbud mot att döma till straff utan stöd i lag och mot retroaktiva straffdomar (artikel 7), rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8), rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet (artikel 9), rätten till yttrandefrihet (artikel 10), rätten till församlings- och föreningsfrihet (artikel 11), rätten att ingå äktenskap (artikel 12), rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13) samt förbud mot diskriminering (artikel 14). I artiklarna 15–18 regleras möjligheterna för staterna att i vissa situationer göra inskränkningar i rättigheterna.

I Europakonventionens första tilläggsprotokoll finns bestämmelser om skydd för äganderätten (artikel 1) och rätten till undervisning (artikel 2).

EU-stadga om de grundläggande rättigheterna

I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999 uttalas att Europeiska rådet anser att de på unionsnivå gällande grundläggande rättigheterna med hänsyn till det utvecklingsstadium som Europeiska unionen befinner sig på bör sammanfattas i en stadga och därigenom göras synligare. Europeiska rådet fattade därför följande beslut.

Respekten för de grundläggande rättigheterna är en fundamental princip för Europeiska unionen och en avgörande förutsättning för dess legitimitet. Unionens skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna har genom EG-domstolens rättspraxis fått sin bekräftelse och utformning. I unionens nuvarande utvecklingsstadium är det nödvändigt att utarbeta en stadga med dessa rättigheter för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt.

Enligt Europeiska rådets uppfattning skall denna stadga omfatta rätten till frihet och jämlikhet samt de grundläggande procedurrättigheter som garante-

ras i den Europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och som framkommer genom medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner som allmänna principer i gemenskapsrätten. Stadgan skall dessutom innehålla de grundläggande rättigheter som endast tillkommer unionens medborgare. Vid utarbetandet av stadgan skall vidare ekonomiska och sociala rättigheter beaktas, sådana de ingår i Europeiska sociala stadgan och i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (artikel 136 i EG-fördraget), såvida de inte endast motiverar mål för unionens handlande.

Europeiska rådet anser att ett utkast till en sådan stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen bör utarbetas av ett organ bestående av företrädare för stats- och regeringscheferna och för ordföranden i Europeiska kommissionen samt av ledamöter av Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Företrädare för EG-domstolen bör delta som observatörer. Företrädare för Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och olika samhällsgrupper samt sakkunniga bör rådfrågas. Sekretariatsuppgifterna skall ombesörjas av rådets generalsekretariat.

Detta organ skall i tid före Europeiska rådet i december 2000 lägga fram ett utkast. Europeiska rådet tänker föreslå Europaparlamentet och kommissionen att gemensamt med rådet högtidligt utropa en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen som bygger på detta utkast. Därefter skall det undersökas om och eventuellt på vilket sätt stadgan skulle kunna tas in i fördragen.

Europeiska rådet höll den 15–16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors där man bl.a. enades om sammansättning, arbetsmetoder och praktiska arrangemang för det organ som anförtrotts uppgiften att utarbeta ett utkast till stadgan om Europeiska unionens grundläggande rättigheter.

Arbetsgruppen skall bestå av 15 företrädare för medlemsstaternas stats- och regeringschefer, en företrädare för Europeiska kommissionens ordförande, 16 ledamöter från Europaparlamentet, vilka skall utses av parlamentet samt 30 ledamöter från de nationella parlamenten (två från varje nationellt parlament) som skall utses av de nationella parlamenten. Som observatörer skall ingå två företrädare för Europeiska gemenskapernas domstol och två företrädare för Europarådet, varvid en av dessa skall komma från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Rådets generalsekretariat skall sörja för organets sekretariatstjänster. För att garantera effektiv samordning skall nära kontakter upprättas med Europaparlamentets generalsekretariat, kommissionen och, i den mån det behövs, med sekretariaten för de nationella parlamenten. Organets möten skall i princip vara offentliga, liksom handlingar som läggs fram vid sådana möten.

För Sveriges riksdags vidkommande har talmannen utsett riksdagsledamöterna Göran Magnusson (s) och Lars Tobisson (m) att ingå i arbetsgruppen och riksdagsledamöterna Kenneth Kvist (v) och Ingvar Svensson (kd) att vara suppleanter. Statsminister Göran Persson har utsett professor Daniel Tarschys till sin representant i arbetsgruppen.

Förstärkt skydd för den personliga integriteten*Motioner*

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt skydd för den personliga integriteten i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 6). Motionärerna menar att skyddet för den personliga integriteten inte är tillfredsställande i svensk lagstiftning. Förutom att det saknas en samlad personrättslagstiftning finns varken någon skadeståndsregel som generellt reglerar angrepp mot den personliga integriteten eller någon särskild lagstiftning som förbjuder olovlig observation och fotografering av enskilda personer när dessa tror sig vara skyddade från integritetskränkningar. Genom folkrättsliga överenskommelser och inkorporeringen av Europakonventionen, liksom de EG-rättsliga principer som följer av Sveriges anslutning till EU, anser motionärerna att Sverige har anslutit sig till principer som innebär att individen har vissa grundläggande rättigheter, som inte får inskränkas genom nationell lagstiftning. Enligt motionärerna är den personliga integriteten en sådan grundläggande rättighet, vilket innebär att en viss nivå på skyddet måste garanteras även i nationell lagstiftning. Frågan är enligt motionärerna hur skyddet för den personliga integriteten generellt sett kan förstärkas. Motionärerna anser att de nuvarande svagheter i skyddet för privatlivet till stor del bör kunna avhjälpas med en modern teknikoberoende integritetsskyddslagstiftning. De utesluter inte att en sådan lagstiftning kan behöva kombineras med en förstärkning av det nuvarande grundlagsskyddet, etiska normer och säkerhetsmässiga och praktiska åtgärder, som på vissa områden kanske till och med kan ersätta lagstiftning. Enligt motionärerna bör en utredning med bred inriktning snarast tillsättas. Motionärerna menar att en första utgångspunkt bör vara att bestämma var tyngdpunkten skall ligga när två motstående intressen kan sägas väga jämt. En central frågeställning i det sammanhanget är enligt motionärerna hur skyddet för den personliga integriteten skall utformas utan att begränsa medborgarnas yttrandefrihet och insyn i myndigheternas beslut och samtidigt ge betryggande vägledning för det framtida bruket av personuppgifter. En andra utgångspunkt menar motionärerna kan vara att den personliga integriteten inte alltid kan lämnas orubbad men att intrång, antingen det sker frivilligt eller av tvång, bör utgöra undantaget medan skyddet för integriteten alltid bör vara huvudregel.

I motion 1999/2000:T703 av Lennart Daléus m.fl. (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av 2 kap. RF (yrkande 12). Enligt motionärerna är medborgarnas rätt till sitt eget privatliv ett avgörande inslag i rättsstaten. Den snabba tekniska utvecklingen riskerar att urholka den personliga integriteten och leda till ökad otrygghet menar motionärerna. De ser det som en viktig uppgift att genom olika åtgärder stärka integritetsskyddet för enskilda. Ett starkt skydd för offentlighetsprincipen förutsätter enligt motionärerna också ett starkt skydd för den personliga integriteten. Motionärerna anser att en översyn av

Bakgrund

Den grundläggande bestämmelsen om skydd för den personliga integriteten finns i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen där det sägs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Varje medborgare skall, enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen, i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om skydd för den personliga integriteten vid sådan behandling framgår av 2 kap. 22 § första stycket 2 regeringsformen.

I 2 kap. regeringsformen finns det också andra bestämmelser som kan sägas röra den personliga integriteten. Exempelvis är varje medborgare skyddad mot kroppsstraff samt mot tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtinga eller hindra yttranden (5 §). Vidare är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot kroppsliga ingrepp även i andra fall samt 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 (6 §).

Generella lagregler om skydd för den personliga integriteten saknas emellertid, och varken tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen eller någon annan författning innehåller bestämmelser som gäller integritetskränkande publicering av personbilder och andra uppgifter. Inte heller finns det några allmänna bestämmelser som ger en person rätt till skadestånd om ett fotografi eller annan bild av honom utan tillstånd utnyttjas på ett sätt som är kränkande för hans personliga integritet. I den mån bildanvändningen är ärekränkande kan dock ansvar enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 5 kap. brottsbalken ådömas. Endast i kommersiella sammanhang har det ansetts erforderligt med ett särskilt skydd mot att personbilder används utan den avbildades tillstånd.

Enligt lagen (1978:800) om namn och bild i reklam gäller att näringsidkare vid marknadsföring av varor, tjänster eller andra nyttigheter inte får använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet kan dömas till böter. Oavsett om förbudet överträtts uppsåtligen eller av vårdslöshet har den vars namn eller bild utnyttjats rätt till skadestånd.

Även Europakonventionen innehåller bestämmelser om skydd för den personliga integriteten. Var och en har, enligt artikel 8, rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen innehåller också mer specifika bestämmel-

ser vilka kan sägas röra den personliga integriteten, t.ex. förbudet mot tortyr samt omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning (artikel 3), rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet (artikel 9) samt rätten till yttrandefrihet (artikel 10).

Den skyddslagstiftning som åsyftas i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen finns numera i personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen syftar till att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid all automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av personregister. Den gäller inte vid behandling av personuppgifter som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Inte heller skall lagens bestämmelser tillämpas i den utsträckning som det skulle strida mot grundlagsbestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller inskränka offentlighetsprincipen. Vidare gäller lagen i princip inte på journalistisk, konstnärlig eller litterär verksamhet. Om det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, gäller de bestämmelserna i stället.

Personuppgiftslagen ställer upp vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter, oavsett om hanteringen kan sägas utgöra ett missbruk eller inte. Dessa krav innebär bl.a. att personuppgifter får behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifter får, om de grundläggande kraven är uppfyllda, i princip behandlas bara om den registrerade lämnar sitt samtycke till det. Från denna regel finns dock flera undantag. För behandling av känsliga personuppgifter, t.ex. om politiska åsikter eller hälsa, gäller särskilt stränga regler. Den registrerade har rätt till information om behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Den som bryter mot personuppgiftslagen kan bli skadeståndsskyldig eller dömas till straff.

Genom personuppgiftslagen, som ersätter datalagen (1973:289), genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Personuppgiftslagen följer i huvudsak direktivets text och struktur.

Den personliga integriteten skyddas även när för den enskilde känsliga uppgifter förekommer i allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas om det är påkallat med hänsyn till bl.a. skyddet för den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Föreskrifter som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar finns i sekretesslagen (1980:100). I 7 kap. finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskildas personliga förhållanden. Bestämmelser som främst skyddar enskildas ekonomiska förhållanden finns i 8 kap. I 9 kap. finns det bestämmelser till skydd för enskildas förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur.

Tidigare riksdagsbehandling

I betänkande 1996/97:KU14 behandlade utskottet frågan om en generell integritetslagstiftning. Utskottet konstaterade i sin bedömning att frågor som

är av betydelse för den personliga integriteten regleras i många lagar. Grundläggande är bestämmelserna om fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen. Utskottet påpekade att det för den personliga integriteten viktiga skyddet för personuppgifter var under behandling av Datalagskommittén. Någon utredning därutöver av det slag som begärdes i motionen var enligt utskottets mening inte påkallad. Utskottet utgick dock från att vissa ytterligare frågor som togs upp i motionen ändå kunde antas bli belysta inom utredningen och vid beredningen av kommitténs förslag. Utskottet avstyrkte motionen.

När frågan om införande av personuppgiftslagen behandlades (bet. 1997/98:KU18) framhöll utskottet, att skyddet av personuppgifter är av avgörande betydelse för den personliga integriteten. Utskottet konstaterade att datalagen endast gällde för automatisk behandling av personuppgifter medan den föreslagna personuppgiftslagen skulle komma att omfatta såväl automatiserad som viss manuell behandling av personuppgifter. Den särskilda regleringen till skydd för personuppgifter skulle enligt utskottet därmed komma att få en vidare tillämpning än vad som tidigare har varit fallet. Utskottet framhöll därutöver att regler som syftar till att skydda den personliga integriteten också finns i andra lagar. Utskottet avstyrkte med detta bl.a. motioner om en generell, teknikberoende integritetslagstiftning.

I bet. 1998/99:KU15 behandlades ett antal motioner om personuppgiftslagen och andra integritetsfrågor. Utskottet uttalade att en modern lagstiftning avseende behandling av personuppgifter måste utformas så att den är väl anpassad med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen på framför allt IT-området. Enligt utskottets mening talade detta för att siktet bör vara inställt på att åstadkomma en teknikberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Utskottet framhöll att EG-direktivet får anses omodernt och att en revidering av direktivet måste ske. Det var enligt utskottet av stor vikt att den svenska regeringen inom EU med kraft verkar för att en revidering av direktivet sker, vilket tillkännagavs för regeringen. Vidare ansåg utskottet att en översyn av personuppgiftslagen bör komma till stånd med syfte att, så långt det är möjligt inom EG-direktivets ram, åstadkomma en förändring av lagstiftningen i riktning mot ett regelverk som tar sikte på missbruk av personuppgifter. Även detta gavs regeringen till känna. Enligt utskottet borde – i avvaktan på en teknikberoende integritetslagstiftning – intensifierade åtgärder vidtas för att åstadkomma en lagstiftning som syftar till att ingripa mot missbruk av personuppgifter och inte mot själva hanteringen av sådana uppgifter.

Utskottet har nyligen behandlat regeringens förslag till ändring av personuppgiftslagens överföringsregler (prop. 1999/2000:11, bet. 1999/2000:KU7). Utskottet konstaterade att Mediegrundlagsutredningen har i uppdrag att bl.a. analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten och förutsatte att de aspekter som är relaterade till personuppgiftslagen skulle bli föremål för kommitténs uppmärksamhet.

I lagutskottets betänkande 1991/92:LU5 Upphovsrättsliga frågor behandlades en motion om användningen främst i massmedier av personbilder utan

den avbildades tillstånd. Motionären hade framhållit att det i ett rättssamhälle måste finnas ett starkt skydd för den personliga integriteten som också omfattar ett skydd mot att någon blir avbildad mot sin vilja och mot att personbilder sprids i inte önskvärd omfattning. Lagutskottet uttalade att det inte är godtagbart att bilder av personer utnyttjas på ett sätt som kränker den avbildades personliga integritet. Om man lagstiftningsvägen skall ge enskilda skydd mot integritetskränkande publicering av bilder kräver det emellertid en inskränkning av den grundlagsskyddade tryckfriheten och informationsfriheten. Det sistnämnda gäller också en lagreglering inom ramen för det upphovsrättsliga regelsystemet. Lagutskottet fann det inte motiverat att riksdagen tog något initiativ i saken, men pekade på att framstegen på datorområdet skulle kunna medföra att behovet av lagstiftning till skydd för den personliga integriteten ökar. Vidare underströk lagutskottet vikten av att regeringen noga följer den fortsatta utvecklingen och tar de initiativ som kan visa sig bli erforderliga i syfte att motverka publicitetsskador för enskilda.

Pågående utredningsarbete m.m.

Mediegrundlagsutredningen (Ju 1999:01)

Regeringen beslutade den 4 februari 1999 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skall analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten (dir. 1999:8). Utvecklingen inom informationstekniken har enligt direktiven gått snabbt sedan yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft år 1992. De medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen har fortlopande utvecklats. Nya fysiska bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. De blir tillgängliga och användbara för i stort sett alla. Samtidigt skapas enligt direktiven nya medel för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Till bilden hör också en fortgående internationalisering.

Den snabba utvecklingen gör det nödvändigt att kontinuerligt bevaka och anpassa regelverken på området. Införandet av termen tekniska upptagningar i yttrandefrihetsgrundlagen kan enligt direktiven förväntas att på ett tillfredsställande sätt möta den tekniska utvecklingen när det gäller upptagningar med sådana yttranden som yttrandefrihetsgrundlagen är avsedd att skydda. Det som nu behöver utredas är således i första hand yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. på informationsöverföringar som sker på annat sätt än genom att fysiska databärare transporteras mellan avsändare och mottagare. Det som nu har sagts hindrar enligt direktiven inte att vissa justeringar kan behöva göras i såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen för att reglerna skall anpassas till utvecklingen på informationsteknikens område. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.

Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06)

Den 16 april 1998 beslutade regeringen (dir. 1998:32) att en kommitté skulle tillkallas med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna

handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Kommittén skall också göra en allmän översyn av sekretesslagen.

Kommittén skall undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen.

Kommittén skall kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag, överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller sådana företag samt ange vilka kriterier som bör gälla för insyn i dessa och i andra organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen.

I översynen av sekretesslagen ingår att undersöka i vilken utsträckning lagen kan förbättras, t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att lagen görs mer överskådlig, med bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretessskyddsintressen å den andra.

Kommittén skall vidare

- särskilt uppmärksamma några frågor som rör sekretess och myndighetersnas möjligheter att samverka,
- göra en översyn av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten,
- försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte,
- göra en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess mot bakgrund av bl.a. Sveriges inträde i EU och en utvärdering av tillämpningen av bestämmelsen om utrikessekretess.

Utredningsarbetet skall enligt direktiven vara avslutat, såvitt avser uppdraget som gäller offentlighetsprincipen och IT, senast den 1 september 2000 och i övrigt senast den 1 maj 2001.

Övrigt

Justitiekommittén höll nyligen en utfrågning med anledning av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 1998 (skr. 1999/2000:31). Statssekreteraren i Justitiedepartementet Kristina Rennerstedt anförde då att regeringen avser att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som berör den enskildes integritet (se bet. 1999/2000:JuU8 s. 6 f.).

Från Justitiedepartementet har utskottet inhämtat följande. Direktiv till utredningen förväntas bli färdigställda under första halvåret år 2000. Direktivarbetet är för närvarande inriktat på att ge en kommitté i uppdrag att göra en bred kartläggning avseende skyddet för den personliga integriteten i det moderna samhället, inkluderande en undersökning av hur integritetsaspekten har hanterats och reglerats i befintlig lagstiftning både på det offentlighetsrättsliga och privaträttsliga området, och med utgångspunkt häri identifiera och analysera utvecklingstendenserna. Som direktivarbetet för närvarande är

inriktat avses kommittén mot bakgrund av denna kartläggning få till uppgift att överväga om det finns behov av att ändra och komplettera nuvarande lagstiftning på olika normgivningsnivåer till skydd för den personliga integriteten.

Konstitutionsutskottets bedömning

Som utskottet tidigare har konstaterat regleras frågor som har betydelse för den personliga integriteten i många lagar. De grundläggande bestämmelserna finns i regeringsformen. Av dessa framgår att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv och att varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. En väsentlig del av reglerna till skydd för den personliga integriteten finns i personuppgiftslagen som bygger på EG:s dataskyddsdirektiv.

Vid förra riksmötet (bet. 1998/99:KU15) konstaterade utskottet, i likhet med vad som hade anförts i flera motioner, att siktet borde vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Vidare menade utskottet att dataskyddsdirektivet var omodernt och att en revidering av det måste ske. Enligt utskottet borde – i avvaktan på en teknikoberoende integritetslagstiftning – intensifierade åtgärder vidtas för att åstadkomma en lagstiftning som syftar till att ingripa mot missbruk av personuppgifter och inte mot själva hanteringen av sådana uppgifter. Två tillkännagivanden till regeringen gjordes, dels att regeringen med kraft bör verka inom EU för att en revidering sker av dataskyddsdirektivet, dels att en översyn av personuppgiftslagen bör komma till stånd med syfte att, så långt det är möjligt inom direktivets ram, åstadkomma en förändring av lagstiftningen i riktning mot ett regelverk som tar sikte på missbruk av personuppgifter.

Mediegrundlagskommittén har i uppdrag att bl.a. analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Som utskottet tidigare uttalat kan det förutsättas att de aspekter som är relaterade till personuppgiftslagen blir föremål för kommitténs uppmärksamhet. Även Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete kommer att inbegripa frågor som rör den personliga integriteten. Till detta kommer att regeringen aviserat att man avser att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som berör den enskildes integritet. Direktiven förväntas bli färdigställda under första halvåret år 2000. Kommittén kommer bl.a. att få till uppgift att överväga om det finns behov av att ändra och komplettera nuvarande lagstiftning på olika normgivningsnivåer till skydd för den personliga integriteten.

Med de nämnda utredningarna får motionsyrkandena anses tillgodosedda. Motion 1999/2000:K206 yrkande 6 och motion 1999/2000:T703 yrkande 12 avstyrks därför.

Motion

I motion 1998/99:K233 av Karl-Göran Biörsmark och Elver Jonsson (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att förbud mot att bära mask för ansiktet vid demonstration skall kunna påbjudas om polisen vid tillståndsgivningen för demonstrationen så finner lämpligt. Enligt motionärerna missbrukas och utnyttjas demonstrationsfriheten ibland för andra syften än att demonstrera och demokratiskt argumentera för vissa åsikter. I dag förekommer det bl.a. att demonstranter söker dölja sin identitet genom att vid demonstration bära stickade huvor, masker eller liknande, vilket enligt motionärerna strider mot hela demonstrationsidén och på ett påtagligt sätt försvårar polisens möjligheter att upprätthålla god ordning vid demonstrationer. Utan att regeringsformen lägger hinder i vägen kan polisen vid tillståndsprövning för demonstration ange vissa begränsande regler och krav för att en demonstration skall få genomföras. Krav bör enligt motionärerna även kunna ställas från polisens sida, där polisen så finner nödvändigt, att deltagarna skall uppträda utan sådan maskering, som är till för att dölja de demonstrerandes identitet.

Bakgrund

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Med mötesfrihet avses frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfriheten innebär frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om dessa friheter, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får, enligt 2 kap. 14 § första stycket regeringsformen, begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Enligt artikel 11 i Europakonventionen skall var och en ha rätt att delta i fredliga sammankomster. Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Tidigare riksdagsbehandling

Den fråga som tas upp i motionen har tidigare vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. Justitieutskottet behandlade frågan om maskerade demonstranter vid riksmötet 1993/94 och avstyrkte då en motion i ämnet med hänvis-

ning till ovan angivna reglering i regeringsformen (bet. 1993/94:JuU1). Vid behandlingen av ett liknande motionsyrkande riksmötet 1995/96 vidhöll justitieutskottet denna ståndpunkt (bet. 1995/96:JuU14).

Konstitutionsutskottet har behandlat frågan om förbud att bära mask vid demonstration vid riksmötena 1996/97 och 1997/98 med anledning av motioner med samma yrkande som i den nu aktuella motionen. I betänkande 1996/97:KU14 ansåg utskottet att det inte fanns skäl för riksdagen att frånga sin tidigare bedömning i frågan och avstyrkte därför motionen. Vid den senaste behandlingen av frågan, betänkande 1997/98:KU32, konstaterade utskottet att det inte hade kommit fram några nya omständigheter som talade för att införa ett förbud. Utskottet vidhöll därför sin tidigare inställning och avstyrkte motionen.

Konstitutionsutskottets bedömning

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning i frågan och avstyrker följaktligen motion 1998/99:K233.

Föreningsfrihet

Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Denna frihet brukar benämnas *positiv föreningsfrihet* och får enligt 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen 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. Begränsningen skall ske genom lag, och den får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen är varje svensk medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att tillhöra politisk sammanslutning, trosamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Denna frihet brukar kallas *negativ föreningsfrihet*. Det är en undantagslös rättighet och kan således inte begränsas annat än efter ändring av grundlagen.

Den negativa föreningsfriheten avser endast sammanslutningar för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende, vilket medför att t.ex. studentkårsobligatoriet faller utanför skyddet. Detsamma gäller tvånget för dem som vill bedriva advokatverksamhet att vara medlemmar i Sveriges Advokatsamfund.

Europakonventionen stadgar i artikel 11 att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Enligt sin ordalydelse garanterar artikeln endast den positiva föreningsfriheten. Europadomstolen har emellertid fastslagit att artikeln även skyddar den negativa föreningsfriheten.

En motsvarande rätt till föreningsfrihet föreskrivs i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 22).

Organisationers brottslighet m.m.

Motioner

I motion 1998/99:K253 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kriminalisera enskilds deltagande i organiserad brottslighet. Enligt motionärerna är det svårt att direkt förbjuda rasistiska eller likvärdiga organisationer, eftersom Sverige saknar en generell organisationslagstiftning. Då det inte heller finns specificerade bestämmelser om ideella föreningar, kan den förening som förbjuds i dag snabbt återuppstå under annat namn i morgon. Motionärerna anser därför att det är mycket effektivare att kriminalisera det enskilda deltagandet i den typen av organiserad rasism. Det är enligt motionärerna viktigt att lagstiftningen klart och tydligt kriminaliserar den som deltar eller lämnar stöd till en sammanslutning som ägnar sig åt rasistisk förföljelse antingen genom att ligga bakom eller uppmana till allvarliga brott. Motionärerna anser att regeringsformen bör ändras så att föreningsfriheten inskränks vid förföljelse av t.ex. invandrare eller flyktingar eller vid förföljelse på grund av nationellt ursprung eller trosbekännelse. Ändringar bör enligt motionärerna också göras i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken.

I motion 1999/2000:K247 av Magnus Jacobsson (kd) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att regeringen bör överväga att i Sverige införa en lagstiftning liknande den i Tyskland. Enligt motionären kan inget organiserat våld från någon organisation någonsin accepteras, och det är därför av yttersta vikt att samhället reagerar på det våld som enskilda medborgare och myndighetspersoner utsätts för från extremgrupper. Vår frihet är inte självklar utan måste, enligt motionären, försvaras och återvinnas av varje generation. Motionären menar att Tyskland dragit lärdom av andra världskriget genom att införa en antiterroristlagstiftning som tillämpas mot organisationer som arbetar för att avskaffa den tyska demokratin och författningen. De principer som bygger upp den tyska antiterroristlagstiftningen anser motionären bör undersökas med avseende på möjligheten att införa en liknande lagstiftning i Sverige.

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

Den 21 december 1998 antog rådet en s.k. gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott (EGT L 351, 29.12.1998, s. 1). I den gemensamma åtgärden åtar sig medlemsstaterna bl.a. att kriminalisera vissa förfaranden. Åtgärden innehåller en definition av vad som avses med en kriminell organisation vid tillämpningen av den gemensamma åtgärden. Definitionen är således inte allmängiltig utan syftar enbart till att avgränsa tillämpningsområdet för den gemensamma åtgärden. Enligt definitionen krävs bl.a. att organisationens kriminella verksamhet skall inbegripa brott med ett maximistraff på minst fyra års fängelse. Kravet på kriminalisering knyter an till deltagandet i organisationens brottsliga aktiviteter eller i andra aktiviteter om detta sker med kännedom om att deltagandet bidrar till organisationens brottslighet. Endast medlemskap i en kriminell organisation är inte tillräckligt, utan det krävs en påtaglig koppling mellan den enskildes deltagande och den kriminella verksamheten.

Den gemensamma åtgärden är, enligt regeringens bedömning, så utformad att det inte torde krävas några svenska lagändringar för att Sverige skall leva upp till åtagandena (skr. 1998/99:60 s. 265). Brottsbalkens bestämmelser om straffansvar för medverkan till brott menar regeringen är tillräckliga för att Sverige skall leva upp till kravet på kriminalisering.

Även inom FN är bekämpning av organiserad brottslighet ett ämne på dagordningen. På rekommendation av FN:s brottsförebyggande och straffrättsliga kommission och Ecosoc beslöt generalförsamlingen i resolution 52/85 att tillsätta en öppen arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en internationell konvention med åtgärder mot organiserad brottslighet.

Den som hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse i ett uttalande eller annat meddelande som sprids, döms enligt 16 kap. 8 § brottsbalken för *hets mot folkgrupp*. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Det är enligt be-

stämmelsen straffbart såväl att göra ett uttalande som att sprida vad man hört av någon annan. Bestämmelsen omfattar inte endast muntlig och skriftlig framställning utan även t.ex. framställning i bild som inte kan anses som skrift samt åtbörder. Det är således otillåtet att annat än inom den helt privata sfären sprida yttranden som uttrycker hot eller missaktning mot en folkgrupp. Också spridning inom en förening eller annan avgränsad grupp av personer är straffbelagd. Regleringen syftar bl.a. till att försvåra för rasistiska organisationer att nå ut med sitt budskap.

En motsvarande bestämmelse om hets mot folkgrupp finns i 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen. Gärningen är således straffbelagd även när den begås i tryckt skrift. Genom en hänvisning i 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen omfattas även andra massmedier.

Även vid andra typer av brott än hets mot folkgrupp skall rasistiska eller diskriminerande aspekter uppmärksammas. Vid bedömningen av ett brotts straffvärde skall nämligen, enligt 29 kap. 2 § 7 brottsbalken, såsom försvårande omständigheter beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet.

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen behandlade utförligt frågor om rasistisk brottslighet under våren 1994 med anledning av ett regeringsförslag om åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet (prop. 1993/94:101, bet. 1993/94:JuU13, rskr. 1993/94:298).

Justitiekommittén, som instämde i regeringens bedömning, ansåg att FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering inte innebär en absolut plikt att lagstifta om ett sådant förbud, utan att varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som skall användas för att uppfylla konventionens syfte. Den svenska lagstiftningen uppfyllde enligt justitiekommittén konventionens krav, eftersom den medför att varje yttring av rasism är förbjuden; vilket i praktiken tvingar organisationer som främjar rasdiskriminering till passivitet. Med hänvisning till bl.a. svårigheter att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav vad gäller förutsebarhet och avgränsning av det straffbara området avstyrkte justitiekommittén motioner om förbud mot rasistiska organisationer.

I justitiekommitténs betänkande 1995/96:JuU14 behandlades ånyo frågan om förbud mot rasistiska organisationer m.m. Justitiekommittén vidhöll sin inställningen från våren 1994 och avstyrkte en motion om sådant förbud.

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

Konstitutionsutskottet avstyrkte i betänkande 1997/98:KU32 en motion om ändringar i regeringsformen som syftade till att kunna kriminalisera enskilda deltagande i organiserad brottslighet. Från Justitiedepartementet hade utskottet inhämtat att det skulle tillsättas en utredning med uppgift att bl.a. överväga frågan om kriminalisering av aktivt deltagande i organisationer som sysslar med organiserad brottslighet. De frågor som togs upp i motionen borde enligt utskottet kunna bli ordentligt belysta i det sammanhanget. Utskottet ansåg att utredningens arbete inte borde föregripas.

Justitieutskottet avstyrkte nyligen två motioner om förbud mot deltagande i och stöd till rasistiska och kriminella organisationer med hänvisning till att det pågående utredningsarbetet inte borde föregripas (bet. 1999/2000:JuU7). Riksdagen följde utskottet (prot. 1999/2000:67).

Pågående utredningsarbete m.m.

Den 20 augusti 1998 beslutade regeringen direktiv till en utredning om brottslighet med anknytning till vissa organisationer, m.m. (dir. 1998:66). En parlamentariskt sammansatt kommitté har tillsatts med uppdrag att bl.a. utreda frågor om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet. Kommittén skall bl.a. följa det internationella arbetet avseende åtgärder mot organiserad brottslighet, inom bl.a. EU, Europarådet och FN, samt studera lagstiftningen i några med Sverige jämförbara länder.

Kommittén skall överväga om det bör göras straffbart att aktivt delta i organisationer som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet. Sådant aktivt deltagande kan enligt direktiven t.ex. bestå i finansiering av organisationen, upplåtelse av lokal till denna eller aktivt stöd på annat sätt, dock inte enbart genom medlemskap. I det sammanhanget skall utredningen även överväga om den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig för att hindra rasistiska organisationer från att verka. Vidare skall kommittén överväga frågan om den numera föräldrade lagen om förbud mot politiska uniformer bör ersättas med ett nytt förbud mot att bära uniform eller uniformsliknande klädsel för att markera politisk meningsriktning. Dessutom skall kommittén ta upp frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella och granska argumenten för och emot en sådan kriminalisering. Kommittén, som antagit namnet Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m., skall redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2000.

Regeringen har vidare tillsatt en kommitté med parlamentariskt inslag med uppdrag att utreda polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten (dir. 1998:101). Målet för utredningen är att säkerställa att sådan kriminalitet kan bekämpas på ett effektivt sätt med hänsyn till det hot som inte minst den grova internationella kriminaliteten utgör mot landet och människorna. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2000.

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. har bl.a. i uppdrag att utreda frågan om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet. Härvid skall kommittén överväga om det bör göras straffbart att aktivt delta i organisationer som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet. Bland kommitténs uppgifter ingår också att följa det internationella arbetet och att studera lagstiftningen i några med Sverige jämförbara länder. Konstitutionsutskottet anser att kommitténs arbete inte bör föregripas och avstyrker därför motionerna 1998/99:K253 och 1999/2000:K247.

Negativ föreningsrätt

Motion

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt skydd för den negativa föreningsfriheten i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 5). Med rätten att ansluta sig till en förening borde enligt motionärerna också följa en rätt att utan sanktion utträda ur en förening. Den negativa föreningsfriheten, dvs. rätten att stå utanför olika sammanslutningar, är skyddad genom Europakonventionen. Trots att Arbetsdomstolen vid flera tillfällen klargjort att en medlem i en facklig organisation har rätt att lämna organisationen på egen begäran, menar motionärerna att det alltfjämt förekommer att fackliga organisationer nekar eller ställer upp hinder om en medlem önskar utträda eller skapar svårigheter för arbetsgivare som vill anställa någon som inte är fackligt ansluten. Med hänvisning till bl.a. Europadomstolens dom i fallet Torgny Gustafsson ser motionärerna det som en brist att regeringsformens fri- och rättighetskatalog inte innehåller något skydd för den enskildes rätt att stå utanför en organisation. Denna brist anser motionärerna snarast bör avhjälpas, så att det av grundlagen tydligt framgår att enskilda utan organisationstväng kan ingå exempelvis icke kollektivavtalsbundna arbetsrättsavtal.

Bakgrund

Fri- och rättighetskommittén behandlade utförligt frågan om en utbyggnad av grundlagsskyddet för den negativa föreningsfriheten i sitt delbetänkande, Fri- och rättighetsfrågor SOU 1993:40. I sina överväganden konstaterade kommittén att grundlagens rättighetsreglering – med undantag för rätten till fackliga stridsåtgärder och författares m.fl. rätt till sina verk (2 kap. 17 och 19 §§ regeringsformen) – endast gäller förhållandet mellan den enskilde och det allmänna, inte förhållandet mellan enskilda inbördes. För att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda, exempelvis organisationer, ansåg kommittén att det, till skillnad från skyddet gentemot den offentliga makten, i de flesta fall var tillräckligt med vanlig lag. Kommittén ifrågasatte om det är praktiskt möjligt att i grundlagen ta in en klar och meningsfull regel beträffande skyddet för föreningsfriheten mellan enskilda parter. För att få ett fullgott skydd för sin negativa föreningsfrihet borde enligt kommittén

den enskilde åtnjuta skydd mot diskriminerande handlingar inte bara från en organisation utan också mot sådana åtgärder från exempelvis sin arbetsgivare och sina arbetskamrater. För att ett sådant skydd skall vara fullgott krävs också att eventuella kränkningar av negativ föreningsfrihet på något sätt sanktioneras. Enligt kommittén låter sig detta inte med lätthet göras i grundlagen. – Kommittén ansåg att de personer eller organisationer mot vilka en skyddsregel i grundlagen för den negativa föreningsfriheten skulle verka borde ha rätt att någorlunda detaljerat få veta vilka handlingar från deras sida som är förbjudna. Detta låter sig inte göras med hjälp av sådana allmänna regler som används i regeringsformen. Inte heller ansåg kommittén det möjligt att i grundlagen reglera vilka påföljder som eventuellt skall följa då exempelvis en facklig organisation, en arbetsgivare eller arbetskamrater utövar påtryckningar på eller diskriminerar en enskild. Ett ytterligare problem som enligt kommittén skulle uppstå om ett skydd för den negativa föreningsfriheten infördes i grundlagen är hur en sådan reglering skall förhålla sig till principen om avtalsfrihet. En grundlagsreglering av den negativa föreningsfriheten ger nämligen upphov till frågan om denna skall anses innefatta förbud mot vissa typer av avtalsklausuler, exempelvis organisationsklausuler. Kommittén ansåg att principen om avtalsfrihet är så viktig att den inte bör inskränkas annat än i de fall då avtalsfriheten klart missbrukas. Inte heller detta förhållande fann kommittén möjligt att på ett lämpligt sätt avgränsa i en grundlagsregel. Kommittén lade inte fram några förslag om en ytterligare reglering av den negativa föreningsfriheten i grundlagen.

Europadomstolen prövade i juni 1993 i fallet *Sigurdur A. Sigurjonsson mot Island* om det var förenligt med artikel 11 att endast den som var medlem av en förening av taxiförare kunde erhålla licens att bedriva taxirörelse. Europadomstolen gjorde för första gången ett principiellt uttalande om den negativa föreningsrätten genom att fastslå att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening.

I fallet *Gustafsson mot Sverige* var omständigheterna i huvudsak följande. Gustafsson drev en restaurang. Han var inte ansluten till någon arbetsgivarorganisation och han var inte heller bunden av något kollektivavtal och vägrade att ingå ett s.k. hängavtal med en fackförening. Fackföreningen utfärdade bojkott och blockad mot Gustafssons restaurang. Europadomstolen ansåg (april 1996) att målet gällde Gustafssons rätt enligt artikel 11. Domstolen uttalade att artikeln även skyddar den negativa föreningsfriheten. Staterna fick enligt domstolen anses skyldiga att i viss utsträckning ingripa i relationer mellan enskilda i syfte att tillse att denna frihet respekterades. När det gällde relationerna på arbetsmarknaden fick staterna anses ha stor frihet att avgöra var gränserna skall gå för statligt ingripande och vilka medel som skulle komma till användning. I det aktuella fallet hade Gustafsson haft möjlighet att tillmötesgå de fackliga kraven utan att ansluta sig till en arbetsgivarorganisation, nämligen genom att sluta ett hängavtal. Artikel 11 kunde inte anses innefatta en rätt att inte ingå sådana avtal. Staten var därför inte skyldig att ge honom skydd häremot. Något brott mot artikel 11 förelåg inte.

Frågan om den negativa föreningsfriheten har behandlats av konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen (se bet. KU 1983/84:8, 1984/85:30, 1986/87:17, 1987/88:9, 1987/88:32, 1989/90:KU7, 1990/91:KU6 och 1992/93:KU2). Vid varje tillfälle har motionerna avstyrkts. Som skäl härför har i huvudsak anförts att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning ta upp också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågor om sådant skydd borde enligt utskottets mening som dittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram.

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

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

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

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

Den grundlagsskyddade negativa föreningsrätten ger medborgarna ett skydd mot att det allmänna tvingar någon att tillhöra en politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige. Enligt konventionen skall envar äga rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt sin ordalydelse garanteras endast den positiva föreningsfriheten. Europadomstolen har emellertid fastslagit att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening.

Utskottet vidhåller sin tidigare inställning när det gäller frågan om en utvidgad grundlagsfäst negativ föreningsrätt och avstyrker därför motionerna.

Några nya omständigheter som talar för att förstärka regeringsformens skydd för den negativa föreningsfriheten har inte framkommit. Utskottet vidhåller sin tidigare inställning i frågan och avstyrker motion 1999/2000:K206 yrkande 5.

Religionsfrihet

Motion

I motion 1999/2000:K282 av Magnus Jacobsson (kd) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av att svensk djurskyddslagstiftning inte skall kunna uppfattas som diskriminerande av religionsutövning. Enligt motionären tillåts inte judiska och muslimska trosutövare att i Sverige slakta lamm och nötkreatur i enlighet med sina historiska och religiösa traditioner. Sverige är tillsammans med Schweiz och Norge ett av de få länder där man inte tillåter kosher- och halalslakt. Motionären menar att dessa grupper upplever att deras religiösa övertygelse kränks av den svenska lagstiftningen.

Bakgrund

Religionsfrihet

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

De allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i samhället kan i vissa fall komma att beröra åtgärder som uppfattas såsom utövande av religionsfriheten. En i allmänhet straffbar handling är t.ex. inte skyddad bara därför att den förekommer i ett religiöst sammanhang. Grundlagsskyddet innebär ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som, även om de har fått en mera allmän avfattning, uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning.

Europakonventionen stadgar i artikel 9 att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar bl.a. frihet att utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är

nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

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

I FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, som antogs år 1948, sägs i artikel 18 att envar har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och att ensam eller i gemenskap med andra offentligt eller enskilt utöva sin religion eller tro genom undervisning, andaktsordningar, gudstjänst och iakttagande av religiösa sedvänjor. – Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller också bestämmelser om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 18).

Slakt

Bestämmelser om slakt finns i 13–15 §§ djurskyddslagen (1988:534). Där föreskrivs bl.a. att djur skall skonas från onödigt obehag och lidande när de förs till slakt och när de slaktas, att husdjur vid slakten skall vara bedövat när blodet tappas av och att andra åtgärder vid slakten inte får vidtas innan djuret är dött. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får dock meddela undantag från föreskriften om bedövning när det gäller fjäderfä och kaniner samt meddela ytterligare föreskrifter om slakt och om avlivning av djur i andra fall. Jordbruksverket har i 31 och 32 §§ djurskyddsförordningen (1988:539) fått sådana bemyndiganden av regeringen.

I 30 § djurskyddsförordningen stadgas att bedövning före slakt skall ske så att djuret snabbt blir medvetslöst och att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om vilka bedövningsmetoder som får användas.

Enligt Lantbruksstyrelsens föreskrifter (LSFS 1988:39) om undantag från bedövning vid slakt av fjäderfä och kaniner, vilka alltjämt gäller, får fjäderfä och kaniner avlivas utan föregående bedövning genom att huvudet hastigt skiljs från kroppen under förutsättning att avlivningen endast avser enstaka djur. Regeringen hade tidigare för visst slakteri medgivit dispens från Lantbruksstyrelsens föreskrifter innebärande att fjäderfä fick slaktas utan föregående bedövning på sådant sätt att köttets beskaffenhet blev godtagbart från judisk religiös synpunkt (kosher). Verksamheten har numera upphört.

Förbudet mot slakt av obedövade djur infördes i svensk lagstiftning år 1938 (prop. 1937:188, Första Lagutskottets bet. 1937:54, rskr. 1937:352). Frågan om införande av bestämmelser mot onödigt plågande av husdjur vid slakt hade dessförinnan vid upprepade tillfällen varit föremål för behandling inom riksdagen. Redan år 1887 kom den första motionen i ämnet. Justitieombudsmannen gjorde en framställning om införande av en slaktlag år 1922. År 1925 begärdes det i två motioner att riksdagen skulle anta ett förslag till lag

angående förfarandet vid slakt som utarbetats av de svenska djurskyddsföreningarnas centralförbund. Inom Justitiedepartementet upprättades år 1926 ett förslag till lag om slakt av husdjur enligt vilket huvudregeln skulle vara att bedövning skedde före avtappning av blodet. Förslaget gav emellertid också möjlighet för Konungen att besluta om undantag från bedövningstvånget vid vissa slakterier, bl.a. avsågs att kunna tillåta skäkting. Förslaget fördes fram i proposition 1927:6. Det förföll emellertid sedan de två kamrarna fattat olika beslut och sammanjämkning inte kom till stånd. Ytterligare motioner i ämnet väcktes vid riksdagarna 1928, 1931 och 1934. Nordiska djurskyddsföreningen och Svenska allmänna kvinnoföreningen till djurens skydd begärde i skrivelser till Kungl. Maj:t såväl år 1930 som år 1935 att en slaktlag med undantagslöst bedövningstvång skulle införas.

I 1937 års proposition uttalade departementschefen att den grad av lidande som vid skäkting tillfogas djuret var oviss men att den vanliga bedövningsslakten i varje fall framstår som en humanare slaktmetod än skäktingen (s. 58 f.). Vidare uttalade departementschefen bl.a. följande.

Oavsett hur det förhåller sig med graden av det lidande som vid skäkting tillfogas djuret, föreligger även andra omständigheter som tala för ett skäkningsförbud. Man kan således icke bortse ifrån att skäktingen gör ett mera motbjudande och ett rårare intryck på åskådaren än bedövningsslakten. Symptomatiskt härför är att de flesta slakteriarbetare vägra taga befattning med sådan slakt. Vidare måste beaktas, att det otvivelaktigt för stora delar av vårt folk framstår som stötande, att en sådan slaktmetod är lagligen tillåten, och att en kraftig opinion kräver att skäktingen förbjudes.

När det gäller skälen mot ett införande av ett skäkningsförbud ansåg departementschefen att man torde kunna bortse från de ekonomiska verkningarna av ett sådant förbud (prop. s. 59). Vidare uttalade han följande.

Större vikt måste däremot tillerkännas den invändning, som framställts från judiskt håll, nämligen att reglerna om skäkting för de mosaiska trosbekännarna hade religiös karaktär och att föreskrifter som omöjliggjorde denna slaktform därför skulle utgöra ett ingrepp i den religions- och samvetsfrihet som råder i Sverige. Enligt min mening bör man – hur främmande det än må vara för det allmänna föreställningssättet i vårt land att tillmäta religiös betydelse åt förfaringssättet vid slakt – i möjligaste mån taga hänsyn till att utav de mosaiska trosbekännarna här i landet, vilkas antal kan beräknas till 8 à 9 000, en betydande del faktiskt hysa nyssnämnda uppfattning. Å andra sidan är det enligt min mening uppenbart att intresset av att någon störning icke äger rum i ett numerärt ringa antal medborgares religiösa sedvänjor av dylikt innehåll icke får väga över det etiska intresse, som uppbäres av en mycket betydande del av befolkningen och som kräver att djuren skyddas mot onödigt lidande, samt intresset av att undanröja förekomsten av en slaktmetod som i vida kretsar framstår såsom stötande eller föregelseväckande.

Sverige är anslutet till Europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (SÖ 1982:1). I konventionen finns bestämmelser om föregående bedövning vid slakt (artiklarna 12 och 16) samt om möjlighet för en stat att bevilja avvikelser från dessa bestämmelser vid slakt enligt religiösa ritualer (artikel 17).

Konventionen har godkänts på EG:s vägnar (rådets beslut 88/306/EEG).

EG har också egna direktiv om djurskyddet, bl.a. rådets direktiv 93/119/EEG om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning. I inledningen till detta direktiv hänvisas till den förklaring om djurskydd som är knuten till slutakten av unionsfördraget, där unionens institutioner och medlemsstater anmodas att vid utformning och införande av gemenskapslagstiftning om den gemensamma jordbrukspolitiken fullt ut ta hänsyn till djurens behov av välbefinnande. Direktivet innehåller bestämmelser för att undvika onödigt lidande för djur före slakten. Bland annat finns en föreskrift om bedövning före slakt. Undantag från föreskriften gäller beträffande djur som slaktas med särskilda metoder som krävs i samband med vissa religiösa ceremonier.

Jordbruksverkets rapport om slakt av obedövade djur

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) Peter Nobel uppmanade i ett brev till jordbruksministern år 1991 regeringen att tillsätta en utredning för att undersöka förutsättningarna för en förändring av djurskyddslagens bestämmelser om slakt och möjligheterna att införa en slaktmetod medelst skäktsnitt med efterföljande bedövning. Utredningen borde enligt DO inhämta lagstiftnings- och forskningserfarenheter från andra länder med utgångspunkten att verka för en lagstiftningsharmonisering med Europa och övriga världen. DO hade själv låtit göra en utredning om förbudet mot skäktning. DO uppmärksammade att skäktningsförbudet hade införts i Sverige under det sena 1930-talet, liksom i andra europeiska länder. DO påpekade vidare att förbudet efter krigsslutet 1945 upphävdes i de länder där det införts under den nazistiska eran, utom i Norge, Schweiz och Sverige, där det behölls.

Regeringen gav den 20 juni 1991 Statens jordbruksverk i uppdrag att bedöma om det fanns vägande skäl för dispens från djurskyddslagen.

Jordbruksverket redovisade uppdraget år 1992 i rapporten Slakt av obedövade djur (1992:37). Verket hade med anledning av uppdraget tillsatt en arbetsgrupp med huvudsakligen veterinärmedicinsk kompetens. I rapporten redovisades arbetsgruppens syn på möjligheterna att tillämpa en slaktmetod som innebär att bedövning sker först efter det att skäktsnittet lagts och som dels är förenligt med de krav som bör ställas från djurskyddssynpunkt, dels kan accepteras från judisk och muslimsk religiös synpunkt.

Rapporten sammanfattades enligt följande.

Enligt svensk djurskyddslag skall husdjur vid slakt vara bedövat när blodet tappas av. Detta innebär att religiös judisk och muslimsk slakt, där halssnittet och avblodning sker på obedövade djur (skäktning), är förbjuden. Arbetsgruppens uppgift har varit att bedöma om vägande skäl finns att medge dispens från lagen i fråga, därest bedövning görs omedelbart efter skäktsnittet. Gruppen har kommit till den enhälliga slutsatsen att dylik dispens ej bör ges av i huvudsak följande skäl.

Bedövning utförd omedelbart efter det halsens mjukdelar genomskurits skulle visserligen ge befrielse från ångest och annat lidande som kan uppkomma under själva avblodningen. I djurskyddslagen föreskrivs dock utöver vad som ovan angivits att när djur förs till slakt och när de slaktas, skall de

skonas från onödigt obehag och lidande. Den emotionella stress och ångest som djuren sannolikt erfar under den för skäktning nödvändiga infångslingen och fixeringen av huvudet samt under själva snittet strider mot denna bestämmelse. Att medge dispens i en tid då strävandena att humanisera våra slaktmetoder främst koncentreras på att skydda djuren från transport- och fixeringsstress före bedövningen vore från djurskyddssynpunkt att ta ett stort steg tillbaka.

Ett annat, och i arbetsgruppens ögon tungt vägande skäl att ej ge dispens för judisk slakt är att huvudparten av köttet från skäktade djur ej godkänns för konsumtion enligt judisk ortodox tro. Detta kött skulle komma att saluföras på den öppna marknaden. Det skulle innebära att många av de människor, som av etiska skäl motsätter sig religiös slakt, skulle komma att äta skäktat kött, oinformerade om ursprunget och mot sin övertygelse.

Arbetsgruppen redovisade i rapporten att en sammankomst arrangerats med företrädare för berörda trossamfund och djurskyddsorganisationer. Något sammanträffande med trossamfunden kom dock inte till stånd.

Jordbruksverkets rapport har remissbehandlats. Under remissbehandlingen framfördes från judiska och muslimska organisationer kritik mot verket för bl.a. bristande samråd med organisationerna.

Pågående utredningsarbete m.m.

Regeringen beslutade i maj 1998 att ge Jordbruksverket i uppdrag att årligen göra en utvärdering av olika s.k. religiösa slaktmetoder i syfte att finna en metod som inte strider mot svenska bestämmelser om skydd av djur vid slakt, men som kan accepteras av de parter vars sedvänjor innebär tillämpning av skäktning, dvs. slakt utan att djuret är bedövat. Jordbruksverket skall i utvärderingen beakta nationell och internationell forskning på området.

Utvärderingen skall ske i samråd med bl.a. företrädare för olika religiösa grupper och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Ett sådant samråd har skett under våren 1999. Vid mötet var även djurskyddsorganisationerna, Köttbranschens riksförbund och Livsmedelsverket representerade. Utvärderingen skall redovisas till regeringen i fortlöpande rapporter, vilka skall innehålla nämnda parter åsikter i frågan. Jordbruksverkets första rapport har nyligen överlämnats till regeringen.

I rapporten konstaterar Jordbruksverket att judar och muslimer är de grupper i Sverige som av religiösa skäl ställer krav på speciella slaktmetoder. Enligt verket är de båda gruppernas krav i grunden liknande. Djur som skall slaktas för livsmedelsändamål skall behandlas väl och skonas från onödigt lidande, såväl under som före slakt. Djuret som skall slaktas skall vara friskt och oskadat. Vid slakten skall blodet fullständigt tappas av djuret. Kravet på att djuret skall vara oskadat vid dödsögonblicket medför enligt Jordbruksverket att t.ex. mekanisk bedövning inte kan accepteras av alla eftersom djuret tillfogas en traumatisk skada innan avlivningen sker genom blodavtappning.

Beträffande dagens situation i Sverige konstaterar Jordbruksverket i rapporten att inga djur slaktas på ett sätt som accepteras inom judisk trosuppfattning. De muslimska grupperna kan enligt verket till stor del få sitt behov täckt genom att ett flertal slakterier slaktar lamm, nötkreatur och fjäderfä på

ett sådant sätt att köttet accepteras som halalslaktat. Enligt Jordbruksverket innebär det att djuren bedövas före slakt och därefter avlivas genom avblodning enligt religiösa regler. Under offerfesten är det dock, framhåller verket, även för muslimerna viktigt att djuret slaktas utan bedövning.

I rapporten redovisas bl.a. följande slutsatser från det samrådsmöte som ägde rum våren 1999.

I uppdraget ligger att slaktmetoderna skall vara i överensstämmelse med såväl djurskyddslagen som de religiöst motiverade kraven. Eftersom djurskyddslagen kräver bedövning före slakt så är - - - den enda slaktmetod som kan uppfylla kraven i uppdraget den halalslakt som i dag bedrivs på svenska slakterier. Om någon annan slaktmetod ska kunna redovisas inom detta uppdrag krävs att den religiösa slakten kan kombineras med någon form av bedövning, exempelvis en reversibel bedövning.

DO samt representanter för de religiösa samfundet framförde att djurskyddslagen inte står i överensstämmelse med religionsfriheten. Därför ansåg de att frågan om djurskyddslagens överensstämmelse med den grundlagsfästa religionsfriheten och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna borde utredas.

Flera av deltagarna ansåg att endast Jordbruksverkets experter fått inflytande över det utredningsarbete som under åren utförts angående slakt utan bedövning. De religiösa samfundet ansåg att deras vetenskapsmän inte fått tillfälle att förklara sitt ställningstagande.

Jordbruksverket anför vidare i rapporten att verket under första halvåret 2000 kommer att inbjuda till ett möte där slakt och bedövningsmetoder diskuteras mellan vetenskapsmän som de religiösa grupperna väljer ut och de vetenskapsmän Jordbruksverket anlitar.

Från judiskt och muslimskt håll hävdar man, i yttranden som bifogats rapporten, att det saknas objektiva metoder för att mäta ångest, stress och smärta hos djur under slakt. Vidare menar man att regeringen bör återta uppdraget till Jordbruksverket i dess nuvarande form, eftersom det är kontradiktoriskt och omöjligt för Jordbruksverket att genomföra.

Det skall i sammanhanget nämnas att Demokratiutredningen i sin skriftserie publicerat en skrift som analyserar slaktfrågan som en fråga om religionsfrihet och demokrati: Att slakta ett får i Guds namn (SOU 1999:9).

Tidigare riksdagsbehandling

Jordbruksutskottet konstaterade i betänkande 1990/91:JoU18 att utskottet vid flera tidigare tillfällen (bet. JoU 1987/88:22 och 1988/89:JoU17) avstyrkt förslag om dispensmöjligheter för kosherslakt av övriga djurslag utöver fjäderfä. Jordbruksutskottet fann inte heller denna gång anledning att frångå sina tidigare ställningstaganden beträffande eventuella dispensmöjligheter. När det gäller religionsfrihetsaspekten framhöll jordbruksutskottet att de allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i samhället i vissa fall kan komma att beröra åtgärder som uppfattas såsom utövande av religionsfriheten. Som exempel nämnde utskottet att en i allmänhet straffbar handling inte är skyddad bara för att den förekommer i ett religiöst sammanhang. Jordbruksutskottet konstaterade avslutningsvis, med hänvisning till

proposition 1975/76:209 s. 115, att allmänna regler om medborgarnas handlingsfrihet gäller också i religiösa sammanhang.

Jordbruksutskottet behandlade frågan ånyo i betänkande 1994/95:JoU1 och fann inte heller då anledning att frångå sina tidigare ställningstaganden beträffande eventuella dispensmöjligheter för kosherslakt och avstyrkte även de då föreliggande motionerna.

Med anledning av en motion om skydd för religiösa slakt- och kosttraditioner konstaterade konstitutionsutskottet i betänkande 1996/97:KU14 att kost- och födotraditioner är en viktig del i människors kultur och att dessa traditioner också kan vara starkt bundna i religionen. Lagstiftning om slakt av djur utgjorde enligt utskottet därmed ett område där frågor om religion aktualiseras. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att beredningen av Jordbruksverkets rapport pågick inom Regeringskansliet och uttalade följande.

Utskottet utgår från att under den fortsatta beredningen – utom djurskyddsaspekter på olika slaktmetoder – noga beaktas även vilka förpliktelser Europakonventionen och andra internationella konventioner ålägger oss. Härvid kommer också att beaktas betydelsen av att Europakonventionen numera är svensk lag.

Utskottet utgår vidare från att beredningen av ärendet innefattar lämpliga jämförelser med lagstiftning och erfarenheter i andra länder.

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade i betänkande 1999/2000:MJU4 frågan om slakt av obedövade djur. I en motion hade yrkats fortsatt förbud mot skäktning, att bestämmelserna om slakt i djurskyddslagen skulle gälla även fortsättningsvis och att veterinärer, neurologer och djurskyddsorganisationer skulle ingå i den grupp som tillsatts för att göra årliga utvärderingar. Miljö- och jordbruksutskottet ansåg att de synpunkter angående skäktning som framfördes i motionen i huvudsak var tillgodosedda genom det uppdrag som givits till Jordbruksverket och avstyrkte motionen.

Konstitutionsutskottets bedömning

Europakonventionen tillförsäkrar var och en rätt till religionsfrihet. Religionsfriheten innefattar bl.a. frihet att utöva sin religion eller tro genom sedvänjor och ritualer. Den får bara inskränkas om det är nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten eller för att skydda allmän ordning, hälsa eller moral eller för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Kost- och födotraditioner utgör en viktig del i människors kulturliv och de kan ibland vara starkt bundna i religiösa sedvänjor eller ritualer. Detta medför bl.a. att lagstiftning om slakt av djur är ett område där frågor om religionsfrihet aktualiseras.

Som nämnts ovan har Jordbruksverket i uppdrag att årligen utvärdera olika s.k. religiösa slaktmetoder i syfte att finna en metod som inte strider mot svenska bestämmelser om skydd av djur vid slakt, men som kan accepteras av de parter vars sedvänjor innebär att djur slaktas utan bedövning. Verkets första rapport har nyligen överlämnats till regeringen. Konstitutionsutskottet

förutsätter, i likhet med vad utskottet tidigare uttalat (bet. 1996/97:KU14), att det under den fortsatta beredningen – förutom djurskyddsaspekter på olika slaktmetoder – noga beaktas vilka förpliktelser som Europakonventionen och andra internationella konventioner ålägger oss.

Med det anförda anser utskottet att något tillkännagivande med anledning av motion 1999/2000:K282 inte är nödvändigt. Motionen avstyrks.

Diskriminering

Bakgrund

Gällande bestämmelser m.m.

I förarbetena till regeringsformen framhölls att det inte är möjligt att ställa upp en grundregel som generellt förbjuder lagstiftning att göra skillnad mellan olika grupper (prop. 1975/76:209 s. 97 f.). I stället valdes ett stadgande som ger uttryck för principen om likabehandling. Den offentliga makten skall, enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen, utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I tredje stycket stadgas dessutom att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Enligt paragrafens fjärde stycke bör vidare etniska språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. Dessa föreskrifter tillhör regeringsformens program- och målsättningsstadganden. De har inte karaktären av rättsligt bindande regler utan anger mål för den samhälleliga verksamheten.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Vidare stadgas i 2 kap. 16 § att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Utlänning här i riket är, enligt 2 kap. 22 § första stycket 7, likställd med svensk medborgare i fråga om dessa skydd mot diskriminering.

Europakonventionen innehåller också ett stadgande om förbud mot diskriminering. Enligt artikel 14 skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Artikelns uppräkningslista av s.k. diskrimineringsgrunder är inte uttömmande. Den omfattar således även sådana diskrimineringsgrunder som funktionshinder och sexuell läggning utan att detta direkt anges. Diskrimineringsförbudet är inte generellt utan gäller endast de fri- och rättigheter som i övrigt garanteras av konventionen och dess tilläggsprotokoll.

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna innehåller i artikel 2 ett förbud mot diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion,

politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Enligt 16 kap. 9 § brottsbalken (BrB) döms en näringsidkare, som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, för *olaga diskriminering*. För olaga diskriminering döms också den som på samma sätt diskriminerar någon på grund av att denne har en homosexuell läggning. Det som gäller näringsidkare tillämpas även på den som handlar på näringsidkarens vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag.

I 29 kap. 2 § 7 BrB stadgas att som försvårande omständighet vid bedömandet av straffvärdet skall vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp särskilt beaktas bl.a. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet. Enligt förarbetena (prop. 1993/94:101 s. 22) tar bestämmelsen sikte inte bara på hets mot folkgrupp utan även på t.ex. fall där ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av dennes sexuella läggning.

Några bestämmelser som på liknande sätt tar sikte på handlingar som riktar mot personer med funktionshinder finns inte.

Den 1 maj 1999 infördes tre nya lagar mot diskriminering i arbetslivet: lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Lagarna har till stor del likartad utformning. Det som framför allt skiljer dem åt är grunden för diskrimineringen. En annan väsentlig skillnad är att enligt den förstnämnda lagen är arbetsgivare skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet. Någon motsvarande skyldighet finns inte när det gäller funktionshinder eller sexuell läggning.

Lagarna, som samtliga har arbetsrättslig karaktär, gäller på hela arbetsmarknaden och avser alla kategorier arbetstagare liksom även arbetssökande. De omfattar förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Förbudet mot diskriminering av arbetssökande omfattar hela rekryteringsförfarandet och gäller oavsett om det fattas ett anställningsbeslut eller inte. Förbuden omfattar också arbetsgivarens beslut om befordran, utbildning för befordran, tillämpning av löne- och andra anställningsvillkor, arbetsledningsbeslut och beslut om uppsägning, avskedande, permittering eller annan ingripande åtgärd.

Arbetsgivare åläggs en utrednings- och åtgärdsskyldighet vid trakasserier arbetstagare emellan på grund av etnisk tillhörighet, funktionshinder eller sexuell läggning. Med trakasserier avses sådant uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med etnisk tillhörighet, arbetstagarens funktionshinder eller sexuella läggning. Lagarna omfattar även förbud mot repressalier till följd av en anmälan om diskriminering.

Förbudet mot direkt diskriminering gäller även då en arbetsgivare vid anställning, befordran eller utbildning för befordran genom att vidta stöd- och anpassningsåtgärder kan skapa en situation för en person med funktionshinder som är likartad som den för personer utan sådant funktionshinder och det skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar sådana åtgärder.

Skadestånd och ogiltighet är de rättsliga påföljderna vid en överträdelse av diskrimineringsförbuden. Skadestånd kan också utgå om arbetstagaren utsätts för repressalier eller om arbetsgivaren inte fullgör sin utrednings- och åtgärdsskyldighet vid trakasserier.

Tillsynen över efterlevnaden av lagarna ligger på tre ombudsmän: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och en nyinrättad myndighet, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Ombudsmännen har en processförande roll med rätt att föra talan i Arbetsdomstolen. Tvister skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Pågående utredningsarbete m.m.

Regeringen beslutade den 17 juni 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av bestämmelsen om olaga diskriminering (dir. 1999:49). I uppdraget ingår också att göra en analys av rättsväsendets tillämpning av bestämmelsen. Utredaren skall ta ställning till om lagstiftningen om olaga diskriminering har en lämplig omfattning och utformning för att kunna utgöra ett effektivt medel mot diskriminering.

Utredaren skall också ta upp frågan om termen ras, använd om människor, i lagstiftningen och göra en analys av i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ur olika bestämmelser.

Utredaren skall vidare utreda behovet av och formerna för en reglering av ett generellt förbud mot diskriminering i näringsverksamhet av personer med funktionshinder. Utredaren skall belysa eventuella fördelar och problem med ett sådant förbud samt hur det lämpligen kan avgränsas och sanktioneras. Dessutom skall utredaren behandla frågan om användningen av termen sexuell läggning i syfte att åstadkomma en konsekvent användning av den i lagstiftningen.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som utredningen kan ge anledning till. Det ingår dock inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Uppdraget skall utredaren, som antagit namnet Utredningen om översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering m.m., redovisa senast den 30 april 2001.

Det skall i sammanhanget nämnas att den, ovan nämnda, parlamentariskt sammansatta Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. också skall ta upp frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella.

Utskottet har från Justitiedepartementet inhämtat att regeringen inom kort kommer att besluta tilläggsdirektiv till Författningsutredningen (se även s. 47). Genom dessa kommer Författningsutredningen att få i särskilt uppdrag att föreslå hur funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i 1 kap. 2 § rege-

ringsformen. I uppgiften kommer det även att ingå att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om också andra grupper uttryckligen skall nämnas i stadgandet. Arbetet i denna del skall redovisas före utgången av år 2000.

Internationellt arbete mot diskriminering m.m.

Frågor om hur handlingar som kränker principen om alla människors lika värde skall bekämpas har tilldragit sig uppmärksamhet inom bl.a. Förenta nationerna (FN), Europarådet och Europeiska unionen (EU). I internationella sammanhang ges ofta termer – motsvarande bl.a. de svenska termerna rasism, främlingsfientlighet och diskriminering – en delvis annan och ofta vidare innebörd än den de i regel ges när de används i Sverige.

FN

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering antogs av generalförsamlingen år 1965. Den vänder sig mot varje form av rasdiskriminering, även den som förekommer i vardagslivet och som inte beror på statlig reglering och maktutövning utan på att det finns enskilda personer, företag och sammanslutningar som i skilda sammanhang låter sitt handlings sätt bestämmas av rasfördomar.

I december 1993 antog FN:s generalförsamling enhälligt ett förslag om internationella regler för personer med funktionshinder: FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Regel nr 15 behandlar staternas ansvar för lagstiftningen. Av regeln framgår bl.a. att all diskriminering av människor med funktionsnedsättning måste undanröjas och att lagstiftning bör innehålla regler om sanktioner mot kränkningar av principen om icke-diskriminering.

Europarådet

Inom Europarådet pågår ett arbete med ett tilläggsprotokoll (nr 12) till Europakonventionen som på ett generellt sätt skall utvidga tillämpningsområdet för diskrimineringsförbudet i artikel 14. En särskild expertgrupp inom Europarådet lade i november 1999 fram ett förslag med denna inriktning. Expertgruppens förslag kommer sannolikt att behandlas i Ministerkommittén under hösten 2000.

Europarådets parlamentariska församling avgav den 26 januari 2000 ett yttrande angående styrkommitténs för mänskliga rättigheter (CDDH) förslag till tilläggsprotokoll nr 12. I yttrandet rekommenderar den parlamentariska församlingen ministerkommittén att lägga till sexuell läggning ("sexual orientation") till listan av diskrimineringsgrunder i tilläggsprotokollet.

Vid Europarådets toppmöte i Wien år 1993 antog medlemsländerna en deklARATION och en handlingsplan för bekämpningen av rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans (Wiendeklarationen).

Sedan år 1996 finns det en reviderad europeisk social stadga. Artikel 15 i denna behandlar funktionshindrades rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet i allmänhet. Sverige har godkänt den reviderade stadgan i fråga om bl.a. denna artikel.

EU

Frågor om rasism och främlingsfientlighet har fått ökad uppmärksamhet inom EU-samarbetet. I juli 1996 antogs bl.a. en s.k. gemensam åtgärd om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet (EGT L 185, 24.7.96 s. 5–7).

I Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) har, genom Amsterdamfördraget, en ny artikel 13 införts. Rådet ges enligt artikeln möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Ett sådant beslut skall fattas enhälligt på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet.

De enda uttryckliga förbud mot diskriminering som i dag finns inom EU gäller nationalitet och kön. Det saknas således bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning och diskriminering av personer med funktionshinder.

I slutet av november 1999 lade kommissionen fram ett förslagspaket i kampen mot diskriminering bestående av två direktivförslag – ett direktiv om diskriminering i arbetslivet och ett direktiv om diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung – samt ett förslag till gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering 2001–2006. De tre förslagen grundar sig på artikel 13 i Amsterdamfördraget.

Det första förslaget till gemenskapsdirektiv syftar till att garantera lika behandling i arbetslivet mellan alla människor oavsett ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Genom direktivet förbjuds direkt och indirekt diskriminering när det gäller tillträde till ett arbete eller yrke, befordran, yrkesutbildning samt arbetsvillkor och medlemskap i vissa organisationer. Medlemsstaterna skall se till att den nationella lagstiftningen innehåller adekvata sanktioner – som är effektiva, proportionella och avhållande – mot dem som överträder diskrimineringsförbuden. Den som anser sig utsatt för diskriminering måste påvisa förekomsten av faktiska omständigheter av vilka det kan presumeras att en direkt eller indirekt diskriminering ägt rum. Sker detta skall svaranden, normalt ett företag, bevisa att det inte skett någon överträdelse av diskrimineringsförbudet. Direktivet ger utrymme för vissa undantag från diskrimineringsförbudet så att exempelvis ett trossamfund kan kräva att dess anställda delar trossamfundets religiösa övertygelse, om det är nödvändigt för att kunna utföra arbetet.

Syftet med det andra förslaget till gemenskapsdirektiv är att genomföra principen om likabehandling av människor oavsett ras eller etniskt ursprung inom EU. Tanken är att diskriminering som grundas på ras och etniskt ursprung skall bekämpas på en lång rad andra områden än arbetsplatsen i strikt

mening. Genom direktivet förbjuds – i likhet med vad som föreslås i det första direktivet – direkt och indirekt diskriminering i arbetslivet. Därutöver innehåller direktivet förbud mot direkt och indirekt diskriminering i de sociala trygghetssystemen, i fråga om sociala förmåner samt inom utbildningsområdet. Inte heller när det gäller tillgång eller tillträde till varor och tjänster får diskriminering förekomma. Även enligt detta direktiv skall den nationella lagstiftningen innehålla adekvata sanktioner – som är effektiva, proportionella och avhållande – mot dem som överträder diskrimineringsförbuden. I likhet med vad som föreslås i det första direktivet skall den som anser sig utsatt för diskriminering påvisa förekomsten av faktiska omständigheter som gör att det kan presumeras att en direkt eller indirekt diskriminering ägt rum. Sker detta skall svaranden bevisa att det inte skett någon överträdelse av diskrimineringsförbudet. Vidare föreslås i direktivet att medlemsstaterna skall vara skyldiga att se till att det finns en eller flera självständiga organisationer för främjande av likabehandlingsprincipen när det gäller ras och etniskt ursprung. Medlemsstaterna skall dessutom se till att dessa organisationer, när det gäller diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, har möjlighet att ta emot och fullfölja klagomål från enskilda, att utreda och kartlägga diskriminering, att publicera rapporter samt att lämna förslag till åtgärder.

I båda direktiven bemyndigas organisationer – som t.ex. försvarar mänskliga rättigheter – att väcka talan vid domstol på den utsattes vägnar.

Det föreslagna handlingsprogrammet är målinriktat och syftar till att hjälpa medlemsstaterna att utveckla strategier och praxis i kampen mot diskriminering. Programmet omfattar alla diskrimineringsgrunder utom kön. Tre huvudmål har fastställts: För det första att tillhandahålla analyser och utvärdering av hur omfattande diskrimineringen är i gemenskapen och vilken form av diskriminering det är fråga om samt hur effektiva åtgärderna mot diskriminering är. För det andra att hjälpa till att bygga upp kapaciteten hos de aktörer som i medlemsstaterna och på europeisk nivå är aktiva i kampen mot diskriminering. För det tredje att öka medvetenheten hos dem som arbetar på fältet och opinionsbildarna om de värderingar och den praxis som ligger till grund för kampen mot diskriminering.

För att uppnå dessa mål är programmets verksamhet uppdelad i tre delar, som kommer att löpa parallellt. Programdel 1 är inriktad på ökad förståelse av frågor som har samband med diskriminering genom ökad kunskap och bättre mätmetoder samt genom utvärdering av effektiviteten i strategier, lagstiftning och åtgärder. Programdel 2 eftersträvar utveckling av aktörernas kapacitet att ta sig an diskriminering på ett effektivt sätt, bl.a. genom främjande av samhällsdebatt som ett nödvändigt stöd för utveckling av strategier på europeisk nivå. Detta skall omfatta stöd till transnationellt utbyte av information av och goda lösningar mellan berörda aktörer, med utgångspunkt i verksamhet som redan pågår i medlemsstaterna. Gemenskapen kommer endast att stödja sådan verksamhet som har direkt samband med transnationellt utbyte. De projekt som informationsutbytet grundar sig på skall finansieras med nationella medel. Programdel 3 syftar till ökad medvetenhet, t.ex. genom att understryka den europeiska dimensionen i kampen mot diskriminering och genom att ge publicitet åt programresultaten. Detta kommer att

innefatta meddelanden, publikationer, kampanjer, konferenser och evenemang till stöd för genomförandet av gemenskapslagstiftningen och gemenskapens strategier på diskrimineringsområdet.

Förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning m.m.

Motioner

I motion 1998/99:K201 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär lagförslag som innebär ett förbud i regeringsformen mot lagstiftning som diskriminerar homo- och bisexuella. Enligt motionärerna finns det flera områden inom svensk lagstiftning där homo- och bisexuella diskrimineras; det mest påfallande av dessa områden handlar om homosexuellt föräldraskap. Ett stort problem med avsaknaden av ett diskrimineringsskydd är enligt motionärerna att det närmast slentrianmässigt fortsätter att införas nya bestämmelser som särbehandlar homo- och bisexuella negativt. Som exempel på diskriminerande bestämmelser som införts under förra mandatperioden nämner motionärerna 10 kap. 2 § i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, 17 § första punkten i förordningen (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner samt 1 § andra punkten i förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. Motionärerna menar att ett diskrimineringsskydd i regeringsformen hade förhindrat att dessa bestämmelser infördes.

I motion 1998/99:K260 av Mats Einarsson m.fl. (v) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av regeringsformen innebärande förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning (yrkande 1). Enligt motionärerna utgör de homosexuella en grupp som förföljts, utestängts, osynliggjorts och diskriminerats på ett för ett demokratiskt samhälle oacceptabelt sätt. Motionärerna menar att hot och övergrepp mot enskilda homosexuella, liksom hets mot de homosexuella som grupp, sannolikt har ökat kraftigt under senare år, trots stora framsteg i synen på homosexualitet. Samhället måste enligt motionärerna tydligt visa att övergrepp mot och diskriminering av homosexuella inte accepteras. Motionärerna anser att det är särskilt viktigt att våra grundlagar är entydiga på denna punkt. Riksdagen bör enligt motionärerna av regeringen begära förslag om tillägg till regeringsformen som innebär skydd för homosexuellas likaberättigande och förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

I motion 1999/2000:L430 av Anita Johansson (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella (yrkande 2). Motionären framhåller att alla människor är olika och att intolerans mot olikheter bland enskilda människor och grupper av människor riskerar att till sist bli en intolerans som kan vändas mot vem som helst. Intolerans undergräver enligt motionären demokratis jordmån och förråar samhällsklimatet. Därför är tolerans ett livsavgörande värde för alla människor i samhället och ett gemensamt värde att försvara, anser motionären.

I motion 1999/2000:So225 av Barbro Westerholm m.fl. (fp, s, v, c, mp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och regeringsformens bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundat på tillhörighet till folkgrupp (yrkande 1 delvis), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om undantag för transpersoner från skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning (yrkande 4) och att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om anpassning av svensk lagstiftning till Europaparlamentets rekommendation och resolution (yrkande 5). Enligt motionärerna är det oacceptabelt att våld, hot och diskriminering mot homo-/bisexuella och transpersoner är vardagliga företeelser i Sverige och övriga världen. Därför, menar motionärerna, måste arbetet att bekämpa våld, hot och diskriminering mot homo-/bisexuella och transpersoner bedrivas både i Sverige och internationellt. Konkreta åtgärder som enligt motionärerna behöver vidtas är bl.a. att införa ett diskrimineringsförbud i regeringsformen. Den parlamentariska kommitté som har fått i uppdrag att ta upp frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella skall vara klar den 31 oktober 2000. Motionärerna anser att det brådskar att få dessa ändringar till stånd och att frågan måste behandlas med förtur. Vidare menar motionärerna att det är beklagligt att transpersoner uttryckligt undantas från skyddet mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Svensk lagstiftning bör enligt motionärerna snarast anpassas så att den på alla punkter omfattar det skydd för transsexuella – bl.a. ett lagstadgat förbud mot diskriminering i arbetslivet – som uttalas i Europaparlamentets ”Recommendation 1117 (1989) On the conditions of transsexuals” och ”Resolution on discrimination against transsexuals”.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Vid 1995/96 års riksmöte uttalade konstitutionsutskottet att det enligt utskottets uppfattning inte kan råda någon tvekan om att de homosexuella trots en ökad tolerans och vidsynthet i samhället alltjämt är en utsatt grupp. Det fanns enligt utskottet goda skäl för att lagstiftningen på olika sätt ger de homosexuella ett särskilt skydd. Utskottet erinrade också om att den offentliga makten, enligt 1 kap. 2 § regeringsformen, skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Samtidigt avstyrkte utskottet två motioner om förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella i regeringsformen med motiveringen att tillräckliga skäl inte framkommit för att ändra regeringsformen i detta hänseende (bet. 1995/96:KU8).

Vid 1996/97 års riksmöte vidhöll konstitutionsutskottet sin ovan redovisade inställning i frågan om att i regeringsformen uttryckligen föreskriva förbud mot diskriminering av homosexuella och avstyrkte tre motioner i ämnet (bet. 1996/97:KU14).

Vid 1997/98 års riksmöte konstaterade konstitutionsutskottet att Utredningen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning hade föreslagit att en ny lag skulle införas med förbud mot diskriminering i arbetslivet på

grund av sexuell läggning och att regeringen hade aviserat en proposition i frågan. Utskottet framhöll vikten av att samhället på olika sätt söker motverka att homosexuella personer i olika sammanhang diskrimineras. Enligt utskottet skulle regeringens förslag på ett väsentligt område kunna tillgodose kravet på ökat skydd mot diskriminering av homosexuella. Utskottet ansåg därför att förslaget borde avvaktas och avstyrkte två motioner om förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella i regeringsformen (bet. 1997/98:KU32).

Konstitutionsutskottets bedömning

Som ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten gäller principen om likabehandling. Enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna försöker på olika sätt leva upp till detta mål avseende likabehandling, bl.a. genom lagstiftning som på olika sätt syftar till att förhindra diskriminering på grund av sexuell läggning. Enligt 16 kap. 9 § brottsbalken kan näringsidkare och de som handlar på en näringsidkares vägnar samt anställda och uppdragstagare hos det allmänna dömas för olaga diskriminering, om de diskriminerar någon på grund av dennes sexuella läggning. Till detta kommer att det ses som en försvarande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde om ett motiv för brottet varit att kränka någon på grund av dennes sexuella läggning. Sedan den 1 maj 1999 råder det dessutom förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Vidare framgår det av redovisningen ovan att det pågår ett omfattande arbete mot diskriminering både nationellt och internationellt. Inom EU har kommissionen nyligen föreslagit ett direktiv om diskriminering i arbetslivet och ett handlingsprogram mot diskriminering vilka båda behandlar frågan om diskriminering på grund av sexuell läggning.

På nationell nivå undersöker Utredningen om översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering m.m. dels om lagstiftningen om olaga diskriminering har en lämplig omfattning och utformning för att kunna utgöra ett effektivt medel mot diskriminering, dels om termen sexuell läggning används på ett konsekvent sätt i lagstiftningen. Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. överväger om hets mot homosexuella skall straffbeläggas. Inom kort kommer dessutom Författningsutredningen, enligt vad utskottet inhämtat från Justitiedepartementet, att genom tilläggsdirektiv få i särskilt uppdrag att föreslå hur funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen. I uppgiften kommer det även att ingå att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om också andra grupper uttryckligen skall nämnas i stadgandet.

Mot denna bakgrund är utskottet för närvarande inte berett att förorda vare sig att det införs ett diskrimineringsförbud avseende sexuell läggning i regeringsformen eller att det vidtas andra ändringar på det sätt som begärs i motionerna. Utskottet avstyrker därför motionerna 1998/99:K201, 1998/99:

Förbud mot diskriminering av funktionshindrade

Motioner

I motion 1998/99:K289 av Sonja Fransson (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att det tillsätts en särskild parlamentarisk utredning med uppgift att ta fram ett förslag till skydd för funktionshindrade i regeringsformen (yrkande 1). I regeringsformen finns stadganden som är avsedda att tillförsäkra alla ett dragligt och värdigt liv. Där finns också bestämmelser om diskrimineringsförbud i fråga om etniska minoriteter och kön. Enligt motionären bör det införas ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade i regeringsformen.

I motion 1999/2000:K274 av Sonja Fransson m.fl. (s, m, v, kd, c, fp, mp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att snarast utreda lämplig grundlagsändring som bygger på FN:s standardregler mot diskriminering av funktionshindrade (yrkande 1). Motionärerna framhåller att Sverige har åtagit sig att tillämpa och verka för att dessa standardregler används i praktiken. Enligt motionärerna finns det brister i människors kunskaper om vad det innebär att ha en funktionsnedsättning. För att komma till rätta med de problem som detta medför i fråga om bl.a. samhällsutformning och bemötande, finns det olika förslag till lagstiftning som griper över alla sektorer i samhället. Motionärerna anser att det bör införas ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade i regeringsformen.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

1989 års handikapputredning föreslog att det skulle införas en ny paragraf i 2 kap. regeringsformen – 16 a § – med följande lydelse:

“Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder.”

Handikapputredningen hänvisade till att 2 kap. regeringsformen innehåller rättsligt bindande regler på fri- och rättighetsområdet. Kapitlet innehåller förbud mot särbehandling på grund av t.ex. åskådning, ras och kön. Det framstod enligt utredningen som helt oförenligt med svenskt rättsmedvetande att samhället skulle behandla någon sämre än andra på grund av dessa omständigheter. Därför hade det ansetts angeläget och naturligt att den svenska grundlagen genom bindande rättsregler ger klart uttryck för att en negativ särbehandling på sådana grunder inte kan godtas vare sig i fråga om de medborgerliga fri- och rättigheterna eller i övrigt. Utredningen hänvisade till att ett sådant förbud enligt lagstiftaren kan innebära en betydelsefull förstärkning av det rättsskydd som kan åstadkommas på annat sätt. Utredningen ansåg att samma resonemang borde kunna användas i fråga om särbehandling på grund av funktionshinder. En bestämmelse med diskrimineringsför-

bud i fråga om funktionshindrade fick ses som ett allmänt uttryck för handikappolitiken i samhället och kunde hindra att diskriminerande normgivning i fråga om funktionshindrade kom till stånd och kunde också få betydelse som ett incitament för utgällning av befintliga regler om särbehandling. Handikapputredningens förslag i denna del bereds fortfarande inom Regeringskansliet.

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder föreslog i sitt slutbetänkande Lindqvists nio – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) att rätten till delaktighet skulle lagfästas i regeringsformen. Enligt förslaget skall ett tillägg göras i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen som innebär att det allmänna skall verka för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet behandlade våren 1994 en motion om att grundlagen borde innehålla en regel av innebörd att lagar och föreskrifter inte får utformas så att människor med funktionshinder diskrimineras. Enligt utskottets mening var ämnet mindre väl lämpat för grundlagsreglering. Motionsyrkandet avstyrktes (bet. 1993/94:KU24).

Vid 1995/96 års riksmöte behandlade konstitutionsutskottet två motioner i vilka det, med hänvisning till Handikapputredningens förslag, begärdes att regeringsformens förbud mot diskriminering skulle utvidgas till att också gälla funktionshindrade. Utskottet, som framhöll att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde, ansåg att tillräckliga skäl inte hade angetts för att motivera en grundlagsreglering av denna fråga och avstyrkte motionerna (bet. 1995/96:KU8).

Konstitutionsutskottets bedömning

Inledningsvis vill utskottet framhålla att den offentliga makten, enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen, skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Som redovisats ovan har det nyligen införts en särskild lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. För närvarande utreds dessutom behovet av och formerna för en reglering av ett generellt förbud mot diskriminering i näringsverksamhet av personer med funktionshinder av Utredningen om översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering. Enligt utskottet finns det därutöver anledning att överväga åtgärder för att förbättra möjligheterna för funktionshindrade att uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i regeringsformen. Som nämnts ovan har utskottet från Justitiedepartementet inhämtat att regeringen inom kort kommer att ge Författningsutredningen i särskilt uppdrag att föreslå en reglering med denna inriktning i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Egendomsskydd m.m.

Motioner

I motion 1998/99:K300 av Ola Karlsson m.fl. (m, kd, c, fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en övergripande utredning om äganderättslagstiftningen, att egendoms-skydd i första hand skall garanteras i den nationella svenska rätten. Enligt motionärerna är den personliga äganderätten en av de viktigaste grundstenarna för den svenska rättsordningen. Motionärerna menar att skyddet för äganderätten har förbättrats genom 1995 års ändringar – införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt och den nya lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen – men att det fortfarande är otillräckligt. Det gäller enligt motionärerna framför allt på tre punkter: skyddet måste gälla alla slag av egendom, full ersättning skall ges vid intrång i äganderätten och starkare restriktioner måste gälla för begränsningar av skyddet genom lag. Motionärerna anser att äganderätten bör skyddas på samma sätt som t.ex. yttrandefriheten. Enligt motionärerna krävs det en ordentlig översyn av äganderättslagstiftningen.

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt grundlagsskydd för äganderätten i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 4). Motionärerna menar att äganderätten måste ges ett starkare grundlagsskydd. Den nuvarande bestämmelsen anser motionärerna inte är tillräckligt tydlig eller omfattande. Utgångspunkten bör enligt motionärerna vara att ingrepp i äganderätten skall berättiga till full ersättning. Enligt motionärerna bör äganderättskyddet dessutom uttryckligen omfatta all egendom, som t.ex. fordringar och immateriella rättigheter.

I motion 1999/2000:K233 av Ola Karlsson m.fl. (m, kd, c, fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en samlad översyn av grundlagsskyddet för att stärka äganderätten, de immateriella rättigheterna och näringsfriheten. Grundlagen ger i dag ett visst skydd för dessa rättigheter, men enligt motionärerna är skyddet mycket ofullständigt för äganderätten och i det närmaste formellt i fråga om de immateriella rättigheterna och näringsfriheten. Motionärerna anser att enskilt ägande är en av grundpelarna för ett fritt och demokratiskt samhälle och att det därför är angeläget att stärka skyddet för äganderätten och göra det likvärdigt med skyddet för de s.k. politiska rättigheterna. Även rätten till ersättning vid intrång anser motionärerna bör stärkas så att det finns ett klart stöd för full ersättning. Vidare menar motionärerna att grundlagsskyddet bör vara det samma oavsett vilket slags egendom det är fråga om.

Motionärerna anför att allmän näringsfrihet och fri konkurrens är grundläggande värden i en fungerande marknadsekonomi och enskilt företagande den bästa och effektivaste formen att driva företagsamhet. Intrång i näringsfriheten bör enligt motionärerna motverkas och, om speciella omständigheter

inte föreligger, bör principen enligt motionärerna vara att full ersättning skall utgå till den som är föremål för sådana intrång.

Motionärerna anser att den utredning som regeringen beslutat tillsätta med uppgift att bl.a. se över äganderätten (dir. 1999:71) bör få i uppdrag att behandla också dessa frågor.

Bakgrund

Äganderätt

Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Rätten till ersättning behandlas i paragrafens andra stycke. Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådant ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I fråga om immateriella rättigheter stadgas det i 2 kap. 19 § regeringsformen att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Enligt propositionen har den verksamhet som bedrivs av författare och andra konstnärer stor betydelse för opinionsbildningen och den andliga odlingen över huvud taget. Det yttersta syftet med bestämmelsen är att förstärka skyddet för den fria åsiktsbildningen i samhället. Föredragande statsråd ansåg det därför inte motiverat att låta den omfatta rättigheter av det slag som tillkommer uppfinnare och mönsterskapare. Inte heller sådana upphovsrätten närstående rättigheter som innehas av fonogramframställare eller radioföretag ansågs böra omfattas (prop. 1975/76:209 s. 129).

Av grundlagsbestämmelsen framgår att det skall finnas lagbestämmelser om författares, konstnärers och fotografers verk, men den säger ingenting om vad dessa skall innehålla. De avsedda lagbestämmelserna finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Där finns bl.a. föreskrifter om upphovsmannens förfoganderätt och ideella rätt, om upphovsrättens övergång och dess giltighetstid samt om ersättningsskyldighet och straffansvar vid intrång i upphovsmannens förfoganderätt eller ideella rätt.

De begränsningar av yttrandefriheten som upphovsrätten innebär anses föranledda av särskilt viktiga skäl och därför tillåtna enligt 2 kap. 13 § regeringsformen (se prop. 1975/76:209 s. 155).

Den 1 januari 1995 fick 2 kap. 18 § regeringsformen ny lydelse. I de förarbeten som låg till grund för ändringen (prop. 1993/94:117) framhölls att det

egendomsskydd som Europakonventionen ger borde preciseras närmare i regeringsformen. Förutom ett skydd mot tvångsöverföring genom expropriation eller annat sådant förfogande borde även ges ett motsvarande skydd mot inskränkningar i användningen av mark och byggnader. Vidare borde grundlagsskyddet utökas genom en rätt till ersättning för förlusten vid både tvångsöverföringar och rådighetsinskränkningar. Ersättningsregeln för rådighetsinskränkningar borde utformas i enlighet med de huvudprinciper för ersättning som gällde redan i vanlig lag vid inskränkningar i rätten att använda mark och byggnader. De närmare grunderna skulle anges i vanlig lag.

Flera remissinstanser hade ansett att den enskilde genom grundlagsbestämmelsen borde tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten. Enligt regeringen skulle detta dock inte vara helt rättvisande med hänsyn till att sådana förväntningsvärden som enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) inte är ersättningsgilla inte omfattas av skyddet. I den bestämmelsen tillförsäkrades den vars egendom togs i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ersättning för förlusten. Detta fick enligt regeringen anses ge uttryck för att den drabbade skulle hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp skulle betalas ut. Ett skydd som tillförsäkrade den enskilde ersättning för inskränkning utan avseende på intrångets eller skadans storlek överensstämde enligt regeringen inte med gällande rätt. Inskränkningen måste ha uppnått en viss kvalifikationsgrad för att ersättning skulle komma i fråga. En motsvarande begränsning borde komma till uttryck i grundlagsbestämmelsen. Regeringen framhöll att meningen inte var att i grundlagen precisera beräkningsgrunderna utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten för rådighetsinskränkningar nu gavs ett grundlagsskydd innebar enligt regeringen således inte att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till de dittills gällande ersättningsreglerna.

I första tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs i artikel 1 att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Näringsfrihet

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får, enligt 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen, införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Till grund för bestämmelsen, som infördes den 1 januari 1995, låg Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) och en överenskommelse som träffades mellan riksdagspartierna den 2 december 1993. I förarbetena (prop. 1993/94:117) uttalade regeringen att behovet av inskränkningar i närings- och yrkesfriheten tidigare hade ansetts ut-

göra hinder för en grundlagsbestämmelse till skydd för dessa friheter. Gällande rätt utgick dock från att det här i landet rådde i princip full frihet för svenska medborgare att driva näring och utöva yrke.

I propositionen anfördes att det var av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt garanteras närings- och yrkesfrihet. Enligt regeringen borde detta föranleda att dessa friheter gavs ett skydd i regeringsformens fri- och rättighetskapitel. Regeringen anförde vidare att det kan vara svårt att ge närings- och yrkesfriheten ett reellt innehåll med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas. Av detta skäl ansåg regeringen det missvisande att tala om dessa friheter som rättsligt bindande rättigheter. Regeringen ansåg i stället att den s.k. likhetsprincipen utgjorde en lämplig utgångspunkt för en grundlagsbestämmelse. Fri- och rättighetskommittén hade beskrivit innebörden av likhetsprincipen som att alla skall ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas på t.ex. kompetens. Regeringen anförde att likhetsprincipen som utgångspunkt för en grundlagsreglering inte fick hindra att det infördes generella inskränkningar i närings- och yrkesfriheten för att tillgodose intressen som från allmänna utgångspunkter bedömdes angelägna. Att under denna förutsättning garantera likhetsprincipen en överordnad ställning innebar enligt regeringen svårigheter. Genom att, såsom kommittén valt att göra, ta fasta på en väsentlig sida av likhetsprincipen, nämligen den ekonomiska, kunde denna princip enligt regeringen utan svårigheter ges en överordnad ställning.

Syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten får således inte vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. För att en begränsning skall få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse.

Konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU24) tillstyrkte regeringens förslag och uttalade därvid följande.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt möjligt skall garanteras närings- och yrkesfrihet. En lämplig utgångspunkt för en grundlagsreglering bör som regeringen anför vara den s.k. likhetsprincipen. Regeringens förslag har utformats i överensstämmelse härmed och innebär att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att gynna vissa personer eller företag.

Tidigare riksdagsbehandling

När riksdagen behandlade regeringens förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § regeringsformen avstyrkte konstitutionsutskottet en rad motioner om längre gående grundlagsskydd än vad regeringen hade föreslagit (bet. 1993/94: KU24). Utskottet ansåg det därvid inte motiverat att låta all egendom, både fast och lös, omfattas av grundlagens egendomsskydd. Utskottet pekade också på att bestämmelser om att den enskilde tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten inte skulle vara helt rättvisande med hänsyn till att s.k. förväntningsvärden inte är ersättningsgilla. Utskottet underströk

vidare att införandet av ett grundlagsskydd för rådhetsinskränkningar i sig inte innebär att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till vad som redan gällde.

Frågor om regeringsformens egendomsskydd behandlades även i betänkande 1997/98:KU30. Med anledning av flera motioner om utformningen av ersättningsbestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, fann konstitutionsutskottet att frågan borde utredas under parlamentarisk medverkan. Ett enigt utskott konstaterade att det inte gick att bortse från att bestämmelsens ordalydelse varit föremål för en omfattande debatt och att Lagrådet förordade en ändring av bestämmelsen. Enligt utskottets mening var det otillfredsställande att bestämmelsens ordalydelse är sådan att tolkningen av den kan bli föremål för en sådan diskussion som förevarit. Även om utskottet ansåg att bestämmelsen måste kunna uppfattas i enlighet med vad som avsetts vid dess tillkomst, fanns det därför anledning att se över dess lydelse.

I betänkandet behandlades även frågan om ett förstärkt grundlagsskydd för äganderätten. Konstitutionsutskottet framhöll att utskottet vid flera tillfällen avslagit yrkanden dels om att det skall införas en regel i regeringsformen som slår fast att den enskilda äganderättens princip är orubblig och att inskränkningar endast får ske i klart angivna fall med full ersättning för den enskilde, dels om en utvidgning av grundlagens egendomsskydd till att omfatta all egendom, såväl fast som lös. Utskottet, som fortfarande gjorde samma bedömning och således inte ansåg att dessa frågor borde bli föremål för utredning, avstyrkte motionerna.

Pågående utredningsarbete

Regeringen beslutade den 2 september 1999 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle tillkallas med uppdrag att bl.a. se över lydelsen av regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd (dir. 1999:71).

Kommittén har getts i uppgift att lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Kommittén skall föreslå en utformning av stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Regeringen uttalar i direktiven att det inte kan uteslutas att hela bestämmelsen kan komma att behöva ändras av lagtekniska skäl, även om tveksamheten kring tolkningen av 2 kap. 18 § regeringsformen främst rör andra stycket. Det står därför kommittén fritt att föreslå ändringar av paragrafens lydelse i dess helhet.

Kommittén, som antagit namnet Författningsutredningen (Ju 1999:13), skall redovisa sitt arbete senast den 31 december 2000.

Konstitutionsutskottets bedömning

Utskottet har, som framgått ovan, vid flera tillfällen avstyrkt motioner om utvidgning av grundlagens egendomsskydd till att omfatta all egendom, såväl fast som lös. Något skäl för utskottet att nu ändra sin bedömning har inte framkommit. Utskottet anser inte heller att det finns skäl att ge äganderätten samma skydd mot begränsningar som gäller för de s.k. politiska rättigheter-

na. Även när det gäller ersättningsfrågan har utskottet vid flera tillfällen avstyrkt motioner om en utvidgning till full ersättning. När utskottet förordade att ordalydelsen till 2 kap. 18 § regeringsformen skulle ses över, ansåg utskottet att utredningen inte borde omfatta frågan om utvidgning till full ersättning. Utskottet gör fortfarande samma bedömning.

Det är enligt utskottets uppfattning av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt garanteras närings- och yrkesfrihet. Intrång i dessa friheter bör i görligaste mån motverkas. Emellertid finns det områden – exempelvis med anknytning till miljö- eller säkerhetsintressen – där möjligheten till begränsningar måste finnas. Det har därför inte ansetts möjligt med en rättsligt bindande reglering av dessa friheter. När bestämmelsen om närings- och yrkesfrihet infördes i regeringsformen ställde sig utskottet bakom regeringens bedömning att den s.k. likhetsprincipen utgjorde en lämplig utgångspunkt för regleringen. Grundlagsbestämmelsen skall förhindra att någon enskild skall få gynnas på andras bekostnad. För att en begränsning skall få införas krävs att syftet är att skydda något från allmän synpunkt skyddsvärt intresse.

Utskottet vidhåller sin bedömning att regleringen av närings- och yrkesfriheten bör ta sin utgångspunkt i likhetsprincipen. Vidare menar utskottet att det måste vara möjligt att begränsa dessa friheter för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med hänsyn härtill är det inte rimligt att i grundlagen införa en bestämmelse om rätt till ersättning vid intrång i närings- och yrkesfriheten.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1998/99:K300 och 1999/2000:K206 yrkande 4 samt motion 1999/2000:K233.

Grundlagsskydd för miljön

Motion

I motion 1999/2000:MJ752 av Karin Svensson Smith m.fl. (v) hemställs att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av regeringsformen så att även miljön får ett grundlagsskydd (yrkande 1). Att skydda naturresurser som bör vara till glädje för kommande generationer är enligt motionärerna svårt att förena med vinstintresse. Motionärerna anser att det i tider då ordet etik har en särskild klang borde vara på sin plats att tala om det arv vår generation lämnar till den som kommer efter. För att förstärka miljöintressena i förhållande till andra intressen bör, enligt motionärerna, den planerade översynen av regeringsformen ges i tilläggsdirektiv att formulera hur ett skydd för miljön kan infogas i grundlagen.

Bakgrund

Regeringsformen innehåller inte någon särskild skyddsbestämmelse för miljön. Däremot stadgas det i 2 kap. 18 § tredje stycket regeringsformen, sedan den 1 januari 1995, att alla skall ha tillgång till naturen enligt allmansrätten. Härigenom görs det således ett uttryckligt förbehåll för allmansrätten i grundlagens egendomsskydd. I sammanhanget bör även be-

stämelsen i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen nämnas. Där sägs bl.a. att det särskilt skall åligga det allmänna att verka för en god levnads- miljö. Bestämmelsen skall dock uppfattas som syftande på den enskildes sociala välfärd (se prop. 1975/76:209 s. 137).

Inte heller Europakonventionen innehåller någon bestämmelse om miljön.

I miljöbalken finns bestämmelser vilka syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Enligt 1 kap. 1 § första stycket bygger en sådan utveckling på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall enligt 1 kap. 1 § andra stycket tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Utskottet har från Justitiedepartementet inhämtat att regeringen inom kort kommer att besluta tilläggsdirektiv till Författningsutredningen. Genom dessa kommer Författningsutredningen bl.a. att få i särskilt uppdrag att föreslå hur skyddet för miljön skall komma till uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen. Arbetet i denna del skall redovisas före utgången av år 2000.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade hösten 1991 ett par motionsyrkanden om grundlagsskydd för älvar (bet. 1991/92:KU10). Utskottet hänvisade till att riksdagen genom naturresurslagen beslutat om skydd för de outbyggda älvarna och att detta skydd inte kan brytas på annat sätt än genom riksdagsbeslut. Utskottet fann inte skäl att i grundlagen införa bestämmelser på området och avstyrkte motionsyrkandena.

Våren 1994 behandlade konstitutionsutskottet regeringens förslag till reglering av egendomsskyddet och allemansrätten (bet. 1993/94:KU24). Utskottet gjorde följande bedömning när det gäller allemansrätten.

Det skydd som den enskildes egendom tillförsäkras genom den i det föregående förordade bestämmelsen om egendomsskyddet får inte utgöra något hinder mot att allmänheten utnyttjar naturen enligt vad som följer av allemansrätten. Utskottet tillstyrker därför regeringens förslag att det i grundlagsbestämmelsen om egendomsskyddet görs ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten. På detta sätt ges allemansrätten en grundlagsförankring.

Utskottet vill liksom regeringen framhålla att avsikten inte är att ge allemansrätten en för all framtid bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som i dag får anses ha stöd i denna rätt. Mot

bakgrund härav och då allemansrättens gränser kan anses föränderliga är det som regeringen anför inte lämpligt att – som begärs i vissa motioner – i detta sammanhang ange något om hänsyns- och ansvarstagande eller föreskriva begränsningar i allemansrätten. Också utskottet vill för tydlighets skull understryka att syftet med förbehållet för allemansrätten inte är att ge en längre gående rätt att utnyttja naturen än enligt nu accepterade former.

I betänkande 1995/96:KU8 behandlade konstitutionsutskottet ånyo en motion om grundlagsskydd för utbyggda älvar och älvsträckor. Utskottet gjorde samma bedömning som hösten 1991 och avstyrkte följaktligen motionen.

Våren 1998 behandlade konstitutionsutskottet i betänkande 1997/98:KU32 en motion om att införa en paragraf i regeringsformen där varje individs rätt till en god miljö fastställs. Utskottet erinrade om att bestämmelserna i den då föreslagna miljöbalken syftade till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Enligt utskottet kom rätten till en god miljö väl till uttryck genom förslaget till miljöbalk. Utskottet ansåg inte att en ändring i regeringsformen till skydd för en god miljö var påkallad och avstyrkte därför motionen.

I samma betänkande behandlade utskottet en motion där motionärerna ville få allemansrätten garanterad i grundlag. Utskottet var emellertid inte berett att föreslå någon ändring av regeringsformen med anledning av motionen varför denna avstyrktes.

Konstitutionsutskottets bedömning

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Genom införandet av miljöbalken har miljöintressena lyfts fram och tydliggjorts på ett helt annat sätt än tidigare. Trots detta kan det finnas skäl att behandla skyddet av miljön även i grundlagen, särskilt om Sverige också fortsättningsvis skall kunna vara ett föregångsland när det gäller skyddet av miljön.

Författningsutredningen kommer – enligt vad utskottet inhämtat från Justitiedepartementet – inom kort att få i särskilt uppdrag att föreslå hur skyddet för miljön skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen. Härigenom torde de önskemål som framförs i motion 1999/2000: MJ752 yrkande 1 vara tillgodosedda. Motionen avstyrks.

Grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda

Motion

I motion 1999/2000:K318 av Ingvar Svensson (kd) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en utredning för att grundlagsfästa fri- och rättigheter för medborgaren i förhållande till andra enskilda. Motionären pekar på att regeringsformen, med smärre undantag, endast tillförsäkrar medborgarna fri- och rättigheter i förhållande till det allmänna. Enligt motionären råder det inte full parallellitet

mellan regeringsformen och Europakonventionen, eftersom konventionen ålägger konventionsstaterna viss skyldighet att genom lagstiftning trygga vissa fri- och rättigheter även mellan enskilda. Att utreda om även fri- och rättigheter mellan enskilda borde grundlagsfästas vore därför värdefullt, anser motionären. En sådan grundlagsfäst rätt skulle enligt motionären stärka Sverige som rättsstat.

Bakgrund

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

Artikel 1 i Europakonventionen stadgar att konventionsstaterna skall garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Europakonventionen riktar sig alltså i första hand till konventionsstaterna. Det är dessa som skall rätta sig efter konventionens bestämmelser och således avhålla sig från att inkräkta på enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter, utom i de fall där det finns stöd för sådant handlande i konventionens undantagsbestämmelser.

Många av konventionens bestämmelser förpliktar konventionsstaterna att inte handla på ett visst sätt. Som exempel kan nämnas artiklarna 2, 9 och 10: staten skall inte beröva någon livet och inte hindra någon att utöva sin religion eller att uttrycka sina åsikter, såvida det inte finns stöd för ingrepp i konventionen. Till staternas skyldigheter att inte handla på ett visst sätt är i många fall kopplat en plikt till positivt handlande för att tillse att den enskilda individen kommer i åtnjutande av konventionens rättigheter också i relation till andra enskilda rättssubjekt (se Danelius Mänskliga rättigheter i europeisk praxis s. 62). Rätten till skydd för yttrandefriheten kan t.ex. kräva att staten ingriper om enskilda grupper söker hindra utgivning av en tidning.

I sitt betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter diskuterade 1973 års fri- och rättighetsutredning frågan mot vem ett grundlagsskydd för fri- och rättigheter skulle gälla. Slutsatsen blev att det inte var praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för fri- och rättigheterna såvitt gällde förhållandet mellan enskilda. Man skulle i så fall – utan att ändå helt kunna överblicka verkningarna av regelsystemet – tvingas till en reglering som så detaljerat angav vilka beteenden som var förbjudna och vilka påföljder som skulle knytas till de uppställda förbuden att den till följd av sin omfattning svårligen kunde rymmas inom en rimligt tilltagen ram. Utredningen anförde vidare att en grundlagsreglering som generellt skyddar fri- och rättigheterna också gentemot enskilda medför vissa problem som gäller förhållandet mellan grundlagens rättighetsskydd och vissa av avtalsrättens principer. Ett av dessa problem angavs ha sin grund i *principen om enskildas avtalsfrihet*. En grundlagsreglering skulle nämligen enligt utredningen ge upphov till frågan huruvida fri- och rättighetsreglerna skall anses innefatta förbud mot vissa typer av avtalsklausuler. Utredningen anför-

de att man t.ex. kan hävda att det inte bör vara möjligt för någon att i ett avtal förbinda sig att aldrig träda in i föreningar, utöva religion eller lämna en viss ort. Om man intar den ståndpunkten att en fri- och rättighetsreglering, som gäller också för förhållandet enskilda emellan, som huvudregel skulle utesluta avtalsfrihet, tvingas man enligt utredningen att undersöka i vilken omfattning man genom särskilda föreskrifter skall tillåta avtalsmässiga inskränkningar i fri- och rättigheterna. Utredningen anförde att det torde vara ofrånkomligt att sådana inskränkningar i viss utsträckning måste vara möjliga.

Flertalet av remissinstanserna godtog utredningens slutsats att det inte var praktiskt möjligt att i grundlag reglera förhållandet mellan enskilda parter. Någon remissinstans pekade dock på den allt starkare ställning som organisationsväsendet fått och anförde att det syntes angeläget att överväga, vid en förnyad prövning av grundlagsskyddet, den enskildes ställning i förhållande till organisationerna, exempelvis de stora organisationerna på arbetsmarknaden och de kommunala förbunden som tenderade att få en roll som var jämförbar med det allmänna.

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

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

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

Kommittén återgav Fri- och rättighetsutredningens slutsats att det inte var praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna såvitt gällde förhållandet mellan enskilda. Vidare återgavs utredningens uttalanden att man i så fall – utan att ändå helt kunna överblicka verkningarna av regelsystemet – tvingas till en

reglering som så detaljerat anger vilka beteenden som var förbjudna och vilka påföljder som skulle knytas till de uppställda förbuden att den till följd av sin omfattning svårligen kunde inrymmas inom en rimligt tilltagen ram.

Kommittén förklarade att den ansåg att detta förhållande alltjämt gällde. Vidare uttalade kommittén att den ansåg principen om avtalsfrihet vara så viktig att denna inte borde inskränkas annat än i de fall då avtalsfriheten klart missbrukas.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om grundlagsskydd för fri- och rättigheter för enskilda mot andra enskilda har berörts av konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen i samband med behandling av motioner om negativ föreningsrätt. Som skäl för avstyrkande av motionerna har i huvudsak anförts att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning ta upp också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågor om sådant skydd borde enligt utskottets mening som dittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. (Se bet. KU 1983/84:8, 1984/85:30, 1986/87:17, 1987/88:9, 1987/88:32, 1989/90:KU7, 1990/91:KU6 och 1992/93:KU2.)

I betänkande 1993/94:KU24 behandlade konstitutionsutskottet regeringens proposition om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor. Utskottet avstyrkte bl.a. en motion om grundlagsfäst negativ föreningsrätt efter att ha gjort följande bedömning.

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

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

Konstitutionsutskottets bedömning

Inledningsvis vill utskottet framhålla att bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen kompletterar varandra. I den mån de två regelsystemen inte ger samma skydd kommer den regel som går längst att avgöra hur långt skyddet för fri- och rättigheterna sträcker sig.

Såväl Fri- och rättighetsutredningen 1975 som Fri- och rättighetskommittén 1993 konstaterade att det inte är praktiskt möjligt att i grundlag ta in en

generell reglering av skyddet för fri- och rättigheterna såvitt gällde förhållandet mellan enskilda. Utskottet har vid ett flertal tillfällen uttalat sitt stöd för den uppfattningen. Det finns inte anledning för utskottet att nu ändra sin inställning. Frågor om skydd för enskilda mot andra enskilda bör som hittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. De olika önskemål som därvid kan vara aktuella får hanteras allteftersom de framkommer. Utskottet avstyrker motion 1999/2000:K318.

Ökat minoritetsskydd m.m.

Motion

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ökat minoritetsskydd vid rättighetsbegränsningar i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 1), att riksdagen hos regeringen begär förslag om sådan förstärkning av skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 2) och att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av Europakonventionens ställning i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 3). Motionärerna pekar på att regeringsformen utgår från att majoritetsbeslut är den beslutsform som bäst gagnar demokratin och folkstyrelsens princip. Enligt motionärerna bör ökad hänsyn tas också till minoritetens legitima intressen. I linje härmed anser motionärerna att minoritetsskyddet bör stärkas generellt vid beslut om lagstiftning som innebär inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna. Detta kan enligt motionärerna ske genom att reglerna om särskilt beslutsförfarande i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen görs tillämpliga på all rättighetsbegränsande lagstiftning. Enligt motionärerna bör dessutom grundlagens skydd mot rättighetsinskränkningar vara lika starkt oavsett vilken fri- och rättighet det gäller. Detta innebär bl.a. att de allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen blir tillämpliga även vid begränsningar av t.ex. äganderätten. Motionärerna anser vidare att Europakonventionens rättighetsskydd bör anpassas till regeringsformens högre skyddsnivå. De framhåller att bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen formellt bara utgör en anvisning för lagstiftaren och inte ger ett skydd som är likvärdigt med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Motionärerna pekar också på att konventionen inte omfattas av det skydd mot rättighetsinskränkande lagstiftning som 2 kap. 12 § regeringsformen ger. En sådan anpassning av Europakonventionens skyddsnivå till den som gäller för regeringsformen kan antingen ske genom att Europakonventionen upphöjs till grundlag eller genom att tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen utvidgas till att omfatta även Europakonventionen.

Bakgrund

Minoritetsskydd

De grundläggande fri- och rättigheterna som regleras i 2 kap. regeringsformen kan sägas vara av tre slag. För det första finns där fri- och rättigheter

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

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

De nu angivna fri- och rättigheterna får, enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen, endast begränsas i viss utsträckning. En begränsning får bara göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får vidare inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För yttrande- och informationsfriheterna ges ytterligare föreskrifter i 13 § och för mötes- och demonstrationsfriheterna i 14 §. Vid begränsning av rättigheter måste lagstiftaren också beakta förbud i 15 och 16 §§ mot diskriminering med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön.

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

Av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen framgår att ett *särskilt lagstiftningsförfarande* skall tillämpas i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen, som är utformad som ett uppskovsförfarande, infördes den 1 januari 1980 i syfte att förstärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (prop. 1978/79:195, bet. KU 1978/79:39, rskr. 1978/79:359, bet. KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2). Om minst tio riksdagsledamöter begär det skall ett lagförslag om begränsningar i de icke-absoluta fri- och rättigheterna vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmäldes i kammaren. Ett uppskov kan dock undvikas på två sätt.

Lagförslaget kan omedelbart avslås. Det kan också omedelbart antas om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet. Förfarandet skall alltså tillämpas på de fri- och rättigheter som är begränsningsbara, men undantag gäller enligt fjärde stycket för vissa ofta återkommande typer av lagförslag. Enligt paragrafens femte stycke prövar konstitutionsutskottet för riksdagens vidkommande om det särskilda lagstiftningsförfarandet är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag. Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen får utskottet inte förklara att det särskilda förfarandet inte är tillämpligt utan att Lagrådet först hörts i saken. Utskottet är emellertid inte bundet av Lagrådets yttrande.

I samband med 1976 års reform av rättighetsskyddslagstiftningen behandlade konstitutionsutskottet bl.a. motioner med krav på kvalificerad majoritet vid rättighetsbegränsningar (bet. KU 1975/76:56). Enligt utskottets mening talade starka principiella skäl mot ett system som innebar att riksdagsminoriteter kunde framträda med anspråk på att kontrollera det grundlagsenliga i riksdagsmajoritetens handlande. Utskottet fann också att en ordning med kvalificerad majoritet skulle komma att medföra olika praktiska problem i fråga om riksdagsproceduren. Sammantagna hade de skäl som talade mot ett system med kvalificerad majoritet som en del av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna en sådan styrka att utskottet inte kunde godta en sådan ordning. Utskottet avstyrkte de då aktuella motionerna. I betänkandet uttalade utskottet emellertid att det i en ny utredningsomgång med efterföljande remissbehandling borde övervägas frågan om att ytterligare förstärka skyddet för de rättigheter som inte kunde skyddas på samma sätt som tryckfriheten. Utskottet pekade bl.a. på möjligheten att införa ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning.

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

När det gäller tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet hade det i direktiven bl.a. uttalats att kommittén borde överväga om förfaranderegler kunde begränsas till opinionsfriheterna eller om de skulle ha större räckvidd. Rättighetsskyddsutredningen ansåg att inte bara opinionsfriheterna utan också de kroppsliga friheterna var av grundläggande betydelse för demokratis funktion och bestånd, varför skyddet i största möjliga utsträckning borde omfatta också dessa. Det särskilda beslutsförfarandet borde enligt utredning-

en vara tillämpligt på de begränsningsbara fri- och rättigheter som fanns upptagna i 2 kap. 1–11 §§ regeringsformen. Bestämmelsen om författares m.fl. rätt till sina verk passade enligt utredningen inte för att omfattas av detta skydd. Inte heller i fråga om de fackliga rättigheterna ansåg utredningen att begränsningar behövde beslutas med särskilt förfarande. Utredningen menade vidare att förbuden mot rasdiskriminering och mot könsdiskriminering hade en absolut karaktär inom sina respektive tillämpningsområden och därför inte var aktuella i detta sammanhang samt att även regeln om ersättning vid expropriation i princip var av denna natur.

I proposition 1978/79:195, som hade föregåtts av partiledaröverläggningar, menade regeringen att det föreslagna förfarandet skulle innebära en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet och att det i allt väsentligt borde genomföras. Beträffande tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet konstaterade regeringen att utredningens förslag i allt väsentligt hade godtagits av remissinstanserna. Inte heller regeringen såg några skäl att frångå utredningsförslaget. – Konstitutionsutskottet tillstyrkte enhälligt regeringens förslag (bet. KU 1978/79:39).

Vid 1996/97 och 1997/98 års riksmöten behandlade konstitutionsutskottet motioner om kvalificerad majoritet vid rättighetsbegränsningar.

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

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

Europakonventionens ställning

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

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

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

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

Konstitutionsutskottets bedömning

Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 1 § 1–5 samt 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket begränsas genom lag i den utsträckning som 2 kap. 13–16 §§ medger. De avsedda fri- och rättigheterna är i huvudsak de positiva opinionsfriheterna och de ”kroppsliga” fri- och rättigheterna. I 2 kap. 12 § andra stycket stadgas ytterligare inskränkningar i möjligheterna att begränsa dessa fri- och rättigheter. Av paragrafens tredje stycke framgår att ett särskilt lagstiftningsförfarande, utformat som ett uppskovsförfarande, skall kunna tillämpas i fråga om rättighetsbegränsande

lagstiftning. Det väsentligaste motivet för dessa inskränkningar i begränsningsmöjligheterna är att de fri- och rättigheter som omfattas anses ha särskild stor betydelse för demokratins funktion och bestånd.

Den nu redovisade regleringen har vuxit fram under stort samförstånd mellan riksdagspartierna. Utskottet har tidigare funnit att regleringen ger tillräckligt skydd för minoriteter i riksdagen och gör inte nu någon annan bedömning.

Europakonventionen gäller som lag här i landet sedan den 1 januari 1995. Dess särskilda betydelse markeras genom att lagar och andra föreskrifter, enligt 2 kap. 23 § regeringsformen, inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Detta innebär dock inte att konventionen har fått grundlags status eller att det har skapats någon ny nivå i normhierarkin mellan vanlig lag och grundlag. I sammanhanget bör det framhållas att regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen till stor del utformats med Europakonventionen som inspirationskälla. Att Europakonventionen inte gavs grundlags status berodde främst på att man ville undvika en dubbelreglering på samma konstitutionella nivå av vissa rättigheter och av hur dessa får begränsas.

Om Europakonventionen gavs ställning som grundlag, skulle det innebära att den som senare tillkommen lag gavs företräde framför regeringsformen. I likhet med Fri- och rättighetskommittén anser utskottet att det skulle vara mindre lämpligt. Till den del fri- och rättigheterna i Europakonventionen har sin motsvarighet i regeringsformen, omfattas de av samma skydd mot rättighetsbegränsningar som det som gäller enligt regeringsformen. Utskottet vill i sammanhanget också framhålla dels att artiklarna 15–18 i konventionen reglerar möjligheterna för staterna att i vissa situationer göra begränsningar i konventionens rättigheter, dels att flera av konventionens artiklar innehåller en tydlig reglering av i vilka situationer som den rättighet som avses i artikeln får begränsas. Att införa ytterligare inskränkningar av när en rättighet som avses i konventionen kan begränsas skulle skapa oklarhet om konventionens ställning. Enligt utskottets mening saknas det mot denna bakgrund anledning att utvidga tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen till att omfatta även Europakonventionen.

Sammanfattningsvis anser utskottet således att de inskränkningar i möjligheterna att besluta rättighetsbegränsande lagar som gäller enligt 2 kap. 12 § andra och tredje styckena ger ett tillräckligt minoritetsskydd och att det inte finns anledning att ge Europakonventionen grundlags status eller att förstärka konventionens ställning på annat sätt. Utskottet avstyrker därför motion 1999/2000:K206 yrkandena 1–3.

Översyn av regeringsformen

Motion

I motion 1998/99:K307 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av regeringsformen som grundläggande rättsnorm. Motionärerna fram-

håller att grundlagarna utgör det ramverk som skall klargöra villkoren för hela rättssystemet och att de – framför allt regeringsformen – alltså utgör den grundläggande rättsnormen. Därför menar motionärerna att det är centralt att denna rättsnorm är djupt förankrad i den kulturtradition som i sina grunddrag omfattas av svenska folket. Enligt motionärerna utgår den nuvarande författningen i hög grad från ett rättspositivistiskt betraktelsesätt, där rätten definieras operationellt, dvs. rätt är det som lagstiftarna kallar rätt. Rätten ingår enligt motionärerna som ett undersystem i ett samhälle, där de grundläggande värdena – etiken – utgör ett sammanhållande band. Motionärerna anser därför att rättsnormen skall ta sin utgångspunkt i det som är etiskt godtagbart och alltså förankras i den svenska och västerländska kulturtraditionen. Enligt motionärerna är det nödvändigt att genomföra en översyn av de svenska grundlagarna utifrån detta perspektiv. Grundlagarna, anför motionärerna, skall präglas av en människosyn som beaktar människans värde, förutsättningar, behov och ansvar. En sådan översyn skall enligt motionärerna i mindre grad behandla det politiska beslutande systemet och de olika institutionerna i förvaltningen och i stället fokusera på grundlagarna som rättsnorm. Motionärerna anser att utredningen bör syfta till att sortera ut rättspositivismen ur regeringsformen, att fastställa och utöka de mänskliga fri- och rättigheterna och deras rättsliga konsekvenser i regeringsformen, som till exempel rätten till liv och integritet, föräldrarätten och den negativa föreningsfriheten, att överväga möjligheten att göra familjen till rättssubjekt, att inrätta en författningsdomstol, att inskriva subsidiaritetsprincipen som arbetsverktyg i maktindelningen, att införa ett förstärkt grundlagsskydd för de kommunala nivåerna, att varje institution som har domstols befogenhet också skall arbeta och sammansättas som domstol, att överväga diskrimineringskydd för människans integritet oberoende av religion, ålder, ras, kön, sexuell identitet, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder, etnisk eller politisk tillhörighet, att förstärka äganderätten.

Bakgrund

Vissa av de frågor som motionärerna tar upp har utskottet behandlat ovan i detta betänkande. Det gäller frågor om integritet, negativ föreningsfrihet, diskriminering och äganderätt. I dessa delar hänvisas därför till vad utskottet där har anfört.

Enligt artikel 2 i Europakonventionen skall envars rätt till livet skyddas genom lag. I samma artikel sägs vidare att ingen avsiktligt skall berövas livet utom för att verkställa domstols dom i de fall då han dömts för brott som enligt lag är belagt med dödsstraff. Artikel 1 i protokoll nr 6 till konventionen stadgar dock att dödsstraffet skall vara avskaffat och att ingen får dömas till ett sådant straff eller avrättas.

Även regeringsformen förbjuder dödsstraff (2 kap. 4 §). Däremot finns det ingen bestämmelse om rätten till liv i regeringsformen.

I FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948 uttalas i artikel 3 att ”envar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet”.

I FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966 stadgas i artikel 6 punkt 1 följande. ”Varje människa har en inneboende rätt till livet. Denna rätt skall skyddas genom lag. Ingen skall godtyckligt berövas sitt liv.”

Vid Sveriges ratificering av FN-konventionerna uttalades bl.a. att konventionsstaterna får anses ha en viss rörelsefrihet vid tolkningen och tillämpningen av konventionsbestämmelserna. Det avgörande var om den inhemska rätten till sin allmänna syftning överensstämde med konventionsbestämmelserna. Det föredragande statsrådet fann således att svensk rätt överensstämde med konventionsbestämmelserna (prop. 1971:125).

Fri- och rättighetskommittén övervägde i sitt delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) frågan om rätten till liv skulle ges grundlagskydd. Utredningen anförde följande.

Den mest grundläggande av de mänskliga rättigheterna är rätten till liv. Den står också främst i rättighetskatalogen såväl i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna som i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen. Vi har därför tagit upp frågan om ett stadgande om rätten till liv skall införas i den svenska grundlagen. Vi har emellertid funnit att befintlig lagstiftning väl motsvarar de krav som kan ställas i en rättsstat. Vi lägger därför inte fram några förslag i denna del. Vi vill emellertid framhålla att en inkorporering av Europakonventionen, som vi föreslår i detta betänkande, innebär att rätten till liv kommer till positivt uttryck i svensk rätt.

Enligt artikel 2 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll får ingen förvägras rätten till undervisning. Vidare stadgas att konventionsstaterna, vid utövandet av den verksamhet som de kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning, skall respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Rätten till utbildning skrevs in i regeringsformen den 1 januari 1995 och byggde på förslag från Fri- och rättighetskommittén. Beträffande föräldrarätten uttalade kommittén att den inte hade funnit något skäl att införa ett särskilt stadgande om denna i grundlagen (SOU 1993:40, del A, s. 195).

Subsidiaritetsprincipen behandlas i betänkandet Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12). Där påpekas att man när uttrycket subsidiaritet används om politiska maktförhållanden åsyftar att den högre nivån skall vara ett stöd för de lägre nivåernas insatser, men att subsidiaritetstanken inte är någon entydig decentraliseringsidé, eftersom den kan användas för att motivera såväl centralisering som decentralisering beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Subsidiariteten, vilken är en ansvarsregel som avgör vems ansvar det är att förverkliga det allmänna bästa, kan sägas ha två dimensioner. Den vertikala dimensionen avser statens uppbyggnad och de politiska nivårelationerna, där tanken är att uppgifterna skall utföras på lägsta nivå. Den horisontella dimensionen gäller avvägningen mellan det offentliga och det privata (dvs. omfattningen av statens roll i det civila samhället och marknadsekonomi), där utgångspunkten är att det skall finnas så stort utrymme för mångfald och självorganisering som möjligt.

I betänkandet påpekas vidare att det i alla politiska system finns en dragkamp om hur makten skall delas och om vad politiska institutioner på olika beslutsnivåer skall besluta och genomföra. I Sverige har det ständigt förts en diskussion om hur uppgifterna skall fördelas mellan den statliga centralmakten och den kommunala självstyrelsen, heter det. I betänkandet erinras om att den statliga Länsberedningen år 1974 gjorde ett försök att sammanfatta de vägledande principerna för uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. I det sammanhanget formulerades subsidiaritetsprincipen som vägledning för politiska nivårelationer i Sverige enligt följande: ”En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda” (SOU 1974:84 s. 20).

Tidigare riksdagsbehandling

I betänkande 1997/98:KU32 behandlade konstitutionsutskottet två motioner om att grundlagsfästa rätten till liv. Utskottet delade Fri- och rättighetskommitténs bedömning att något behov inte finns av att införa ett stadgande om rätten till liv i den svenska grundlagen. Den befintliga svenska lagstiftningen motsvarade enligt utskottet väl de krav som kan ställas i en rättsstat. Utskottet framhöll också att inkorporeringen av Europakonventionen innebär att rätten till liv kommer till positivt uttryck i svensk rätt. Utskottet avstyrkte motionerna.

När det gäller föräldrarätten konstaterade konstitutionsutskottet i betänkande KU 1975/76:56 bl.a. att Fri- och rättighetsutredningen ansett att regler som tog sikte på föräldrarätten inte lämpade sig för grundlag samt att departementschefen instämt i denna bedömning. Utskottet anslöt sig till vad departementschefen anfört om svårigheterna att utforma en grundlagsregel om föräldrars rätt till vårdnaden om sina minderåriga barn på ett sådant sätt att det ger ett verkligt skydd för vårdnadsrätten men ändå inte kommer i konflikt vare sig med föräldrabalkens regler om vårdnad eller med föreskrifter om samhällsvård samt avstyrkte yrkandet om att införa föräldrarätten i grundlag. Vid senare behandling av yrkanden om grundlagsskydd för föräldrarätt eller familjerätt har utskottet vidhållit denna bedömning (bet. KU 1987/88:9, 1988/89:KU11, 1989/90:KU12 och 1990/91:KU13). I de två sistnämnda betänkandena avstyrkte utskottet även motioner om en grundlagsstadgad familjerätt med motiveringen att det, jämfört med föräldrarätten, förelåg än större svårigheter att lagreglera det vidare begreppet familjerätt (bet. 1989/90:KU12 och 1990/91:KU13). Vidare avstyrkte utskottet en motion om föräldrarätten i betänkande 1992/93:KU2 med hänvisning till att Fri- och rättighetskommittén beslutat ta upp frågan och resultatet av kommitténs arbete borde avvaktas.

I betänkande 1995/96:KU6 behandlade konstitutionsutskottet en motion om att skriva in subsidiaritetsprincipen i grundlagen. Utskottet ansåg inte att det fanns någon anledning att grundlagsfästa subsidiaritetsprincipen och avstyrkte motionen. Vid det efterföljande riksmötet behandlade utskottet en motion med liknande innehåll. Utskottet vidhöll sin tidigare bedömning och avstyrkte motionen (bet. 1996/97:KU26).

Utskottet har i inledningen av detta betänkande översiktligt redogjort för huvuddragen i det svenska fri- och rättighetsskyddets framväxt. De väsentligaste dragen har vuxit fram i stor politisk enighet, även om det har funnits och alltjämt finns olika meningar mellan partierna när det gäller enskildheter i fri- och rättighetsregleringen. Enligt utskottets mening saknas det därför anledning att göra en större översyn av regeringsformen på det sätt som förespråkas i motionen. Vissa av de enskildheter i fri- och rättighetsskyddet som motionärerna särskilt pekar på som föremål för en sådan översyn har utskottet behandlat ovan. Inte heller i övrigt anser utskottet att de frågor som motionärerna tar upp bör bli föremål för utredning i vidare mån än vad som redan sker. Motion 1998/99:K307 avstyrks.

Nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter

Motion

I motion 1999/2000:K356 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om dels att en nationell handlingsplan där staten identifierar åtgärder som skall förbättra främjandet och skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige måste upprättas å det snaraste (yrkande 8), dels att regeringen via den handlingsplan man åtagit sig att genomföra tar ett krafttag mot alla typer av diskriminering i samhället (yrkande 6). Motionärerna framhåller att det i slutdokumentet från Wienkonferensen 1993 rekommenderas att varje stat upprättar en sådan handlingsplan. Icke-diskrimineringsprincipen är enligt motionärerna en av de viktigaste principerna inom mänskliga rättigheter. Motionärerna anser att det återstår mycket att göra för att avskaffa olika former av diskriminering. De pekar på att antalet ärenden hos Handikappombudsmannen har ökat och att kvinnor inte får lika lön för lika arbete inom svensk förvaltning. Enligt motionärerna måste allt agerande från samhällets sida och dess institutioner genomsyras av principen om icke-diskriminering.

Bakgrund

FN:s andra världskonferens om mänskliga rättigheter ägde rum i Wien den 14–25 juni 1993. Den första världskonferensen ägde rum i Teheran år 1968. Enligt ett beslut i FN:s generalförsamling hösten 1990 sattes sex mål upp för konferensen. Dessa mål var: genomgång av gjorda framsteg och hinder för att skydda de mänskliga rättigheterna, analys av förhållandet mellan en stats utvecklingsnivå och åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna, metoder för att förbättra genomförandet av gällande regelsystem, genomgång av FN-systemets övervakningsmekanismer, lämna rekommendationer för att förbättra effektiviteten hos FN och för att tillförsäkra FN nödvändiga resurser på området för de mänskliga rättigheterna. Under förberedelseprocessen strävade Sverige som allmän utgångspunkt efter att befästa reglernas universalitet och att förstärka genomförandet av existerande konventioner. Särskilt

angeläget var att motverka och undanröja folkrättsstridiga reservationer till de internationella konventionerna.

Konferensens slutdokument "Vienna Declaration and Programme of Action" har i engelsk språkdräkt bifogats utrikesutskottets betänkande 1993/94:UU3. I slutdokumentet bekräftades i huvudsak vad som dittills beslutats både i fråga om normerna och övervakningsmekanismerna. Detta var i och för sig inte oviktigt mot bakgrund av att många av instrumenten och processerna hade beslutats av ett FN med betydligt färre medlemmar; sedan den allmänna förklaringen antogs har medlemsantalet mer än fördubblats (se skr. 1997/98:89 s. 63).

De följande var några av de viktigare besluten på Wienkonferensen:

- Rättigheternas universalitet bekräftades.
- Det klargjordes att det är en legitim angelägenhet för det internationella samfundet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.
- Kvinnors mänskliga rättigheter betonades som en integrerad och oskiljbar del av de universella rättigheterna. Barns rättigheter och betydelsen av dem bekräftades likaså.
- Betydelsen av de ekonomiska och sociala rättigheterna underströks liksom att alla rättigheter är ömsesidigt beroende och del av samma helhet.
- I diskussionen om rätten till utveckling nåddes enighet om att den enskilda individen är det väsentliga subjektet i all utveckling och om att utveckling underlättar åtnjutandet av rättigheterna samtidigt som bristen på utveckling inte kan rättfärdiga kränkningar.
- Det slogs fast att demokrati, utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna är inbördes beroende och förstärkande. FN-systemet uppmanades att väsentligt öka resurserna för de program som syftar till att stärka rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna.
- FN-organ och -program som relaterar till mänskliga rättigheter uppmanades att samarbeta och integrera rättighetsaspekten i sina program.

I slutdokumentet rekommenderades varje stat också att överväga önskvärdheten av att upprätta en nationell handlingsplan som identifierar åtgärder vilka kan förbättra främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter.

När utrikesminister Anna Lindh talade vid MR-kommissionen i Genève den 31 mars 1999 sade hon bl.a. att regeringen i år har initierat arbetet med en nationell handlingsplan ("initiated the preparation of a national Human Rights Plan").

Statsrådet Lena Hjelm-Wallén besvarade den 18 januari 2000 en interpellation om en handlingsplan för trygghet och demokrati (Ip 1999/2000:129). Av svaret framgår bl.a. att regeringen avser att tillsätta en särskild arbetsgrupp med syfte att kartlägga det nationella arbetet med mänskliga rättigheter samt föreslå åtgärder för hur detta kan förstärkas och utvidgas. Vidare uttalade statsrådet att regeringen avser att senare i vår till riksdagen presentera en nationell handlingsplan som behandlar frågor om rasism och främlingsfientlighet. Handlingsplanen kommer att beröra flera politikområden, bl.a. integrations-, rätts- och utbildningsfrågor. Handlingsplanen skall omfatta både direkt motverkande och långsiktigt förebyggande åtgärder, såväl sådana

åtgärder som redan genomförs som nya åtgärder. Handlingsplanen skall också redovisa en tydlig ansvarsfördelning i dessa frågor inom regeringen och bland myndigheterna. Handlingsplanen kommer slutligen att ta upp former för utvärdering av gjorda insatser (snabbprotokoll 1999/2000:51).

Konstitutionsutskottets bedömning

Som framgått ovan avser regeringen att tillsätta en särskild arbetsgrupp för att kartlägga det nationella arbetet med mänskliga rättigheter samt föreslå åtgärder för hur detta kan förstärkas och utvidgas. Vidare avser regeringen att senare i vår för riksdagen presentera en nationell handlingsplan som behandlar frågor om rasism och främlingsfientlighet. Med detta torde de önskemål som framförs i motionen vara tillgodosedda. Motion 1999/2000:K356 yrkandena 6 och 8 avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *förstärkt skydd för den personliga integriteten*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkande 6 och 1999/2000:T703 yrkande 12,
2. beträffande *förbud att bära mask vid demonstration*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K233,
3. beträffande *organisationers brottslighet m.m.*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K253 och 1999/2000:K247,
4. beträffande *negativ föreningsrätt*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K206 yrkande 5,
res. 1 (m, kd, c, fp)
5. beträffande *religionsfrihet*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K282,
6. beträffande *förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K201, 1998/99:K260 yrkande 1, 1999/2000:L430 yrkande 2 och 1999/2000:So225 yrkandena 1 (delvis), 4 och 5,
res. 2 (v, c, fp, mp)
7. beträffande *förbud mot diskriminering av funktionshindrade*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K289 yrkande 1 och 1999/2000:K274 yrkande 1,
8. beträffande *förstärkt skydd för äganderätten och näringsfriheten*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K300, 1999/2000:K206 yrkande 4 och 1999/2000:K233,
res. 3 (m, kd)
9. beträffande *grundlagsskydd för miljön*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:MJ752 yrkande 1,

10. beträffande *grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:K318,
res. 4 (kd)

11. beträffande *ökat minoritetsskydd m.m.*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:K206 yrkandena 1–3,
res. 5 (m)

12. beträffande *översyn av regeringsformen*

att riksdagen avslår motion 1998/99:K307,
res. 6 (kd)

13. beträffande *nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:K356 yrkandena 6 och 8.

Stockholm den 9 mars 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär-Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m).

Reservationer

1. Negativ föreningsrätt (mom. 4)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 25 börjar med ”Några nya” och slutar med ”yrkande 5” bort ha följande lydelse:

Den negativa föreningsfriheten, dvs. rätten att stå utanför olika sammanlutningar, är skyddad genom Europakonventionen. Trots att Arbetsdomstolen vid flera tillfällen klargjort att en medlem i en facklig organisation har rätt att lämna organisationen på egen begäran, förekommer det alltså att fackliga organisationer nekar eller ställer upp hinder om en medlem önskar utträda eller skapar svårigheter för arbetsgivare som vill anställa någon som inte är fackligt ansluten. Enligt utskottets mening är det en brist att regeringsformens fri- och rättighetskatalog inte innehåller något skydd för den enskil-

des rätt att stå utanför en organisation. Denna brist anser utskottet snarast bör avhjälpas, så att det av grundlagen tydligt framgår att enskilda utan organisationstvång kan ingå exempelvis icke-kollektivavtalsbundna arbetsrättsavtal. Riksdagen bör därför hos regeringen begära förslag om förstärkt skydd för den negativa föreningsfriheten. Detta bör med bifall till motion 1999/2000:K206 yrkande 5 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *negativ föreningsrätt*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:K206 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

2. Förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning (mom. 6)

Kenneth Kvist (v), Per Lager (mp), Mats Einarsson (v), Åsa Torstensson (c) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 40 börjar med ”Mot denna” och på s. 41 slutar med ”4 och 5” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är de vidtagna åtgärderna emellertid inte tillräckliga. Våld, hot och diskriminering mot homo-/bisexuella och transpersoner är fortfarande vardagliga företeelser i Sverige och övriga världen, vilket är oacceptabelt. Det är därför viktigt att arbetet att bekämpa våld, hot och diskriminering mot homo-/bisexuella och transpersoner bedrivs både i Sverige och internationellt. Samhället måste tydligt visa att övergrepp mot och diskriminering på grund av sexuell läggning inte accepteras. Det är enligt utskottets uppfattning särskilt viktigt att våra grundlagar är entydiga på denna punkt. Det bör därför införas ett diskrimineringsförbud i regeringsformen. Vidare finner utskottet det beklagligt att transpersoner uttryckligt undantas från skyddet mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Regeringen bör återkomma med förslag om förändringar i diskrimineringskyddet som innebär att det även omfattar transpersoner. Svensk lagstiftning bör dessutom, enligt utskottets mening, snarast anpassas så att den på alla punkter omfattar det skydd för transsexuella – bl.a. ett lagstadgat förbud mot diskriminering i arbetslivet – som uttalas i Europaparlamentets ”Recommendation 1117 (1989) On the conditions of transsexuals” och ”Resolution on discrimination against transsexuals”. Vad utskottet nu har anförts bör med bifall till motion 1999/2000:So225 yrkandena 1 (delvis), 4 och 5 ges regeringen till känna.

Härigenom tillgodoses i huvudsak också motionerna 1998/99:K201, 1998/99:K260 yrkande 1 och 1999/2000:L430 yrkande 2.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:So225 yrkandena 1 (delvis), 4 och 5 och med anledning av motionerna 1998/99:K201,

3. Förstärkt skydd för äganderätten och näringsfriheten (mom. 8)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 47 börjar med ”Utskottet har” och på s. 48 slutar med ”motion 1999/2000:K233” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är den personliga äganderätten en av de viktigaste grundstenarna för den svenska rättsordningen. Grundlagens nuvarande skydd för den enskilda äganderätten anser utskottet är alltför svagt. Detta gäller framför allt på tre punkter. Utgångspunkten bör enligt utskottet vara att ingrepp i äganderätten skall berättiga till full ersättning. Äganderättsskyddet bör dessutom uttryckligen omfatta all egendom, som t.ex. fordringar och immateriella rättigheter. Slutligen bör det införas starkare restriktioner för begränsningar av skyddet. Enligt utskottets mening bör skyddet för den enskilda äganderätten göras likvärdigt med skyddet för de s.k. politiska rättigheterna.

Allmän näringsfrihet och fri konkurrens är enligt utskottets uppfattning grundläggande värden i en fungerande marknadsekonomi och enskilt företagande den bästa och effektivaste formen att driva företagsamhet. Det är därför av grundläggande betydelse för det moderna samhället att intrång i näringsfriheten motverkas och, om speciella omständigheter inte föreligger, bör principen enligt utskottet vara att full ersättning skall utgå till den som är föremål för sådana intrång.

Utskottet anser att en samlad översyn av grundlagsskyddet bör göras i syfte att stärka äganderätten, de immateriella rättigheterna och näringsfriheten i enlighet med vad utskottet ovan anfört. Detta bör med bifall till motionerna 1998/99:K300, 1999/2000:K206 yrkande 4 och 1999/2000:K233 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *förstärkt skydd för äganderätten och näringsfriheten* att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:K300, 1999/2000:K206 yrkande 4 och 1999/2000:K233 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda (mom. 10)

Ingvar Svensson (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 53 börjar med ”Inledningsvis vill” och på s. 54 slutar med ”motion 1999/2000:K318” bort ha följande lydelse:

Regeringsformens fri- och rättighetsreglering gäller, med smärre undantag, endast förhållandet mellan den enskilde och det allmänna, inte förhållandet mellan enskilda inbördes. Europakonventionen däremot ålägger konventionsstaterna viss skyldighet att genom lagstiftning trygga vissa fri- och rättigheter även mellan enskilda. Det råder således inte full parallellitet mellan regeringsformen och Europakonventionen i detta avseende, vilket utskottet anser vara olyckligt. Enligt utskottets mening skulle en sådan grundlagsfäst rätt stärka Sverige som rättsstat. Utskottet anser därför att frågan om att grundlagsfästa fri- och rättigheter mellan enskilda bör bli föremål för utredning. Detta bör med bifall till motion 1999/2000:K318 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:K318 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. Ökat minoritetsskydd m.m. (mom. 11)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 58 börjar med ”Enligt 2 kap.” och på s. 59 slutar med ”yrkandena 1–3” bort ha följande lydelse:

Regeringsformen utgår från att majoritetsbeslut är den beslutsform som bäst gagnar demokratin och folkstyrelsens princip. Enligt utskottets mening bör ökad hänsyn tas också till minoritetens legitima intressen. I linje härmed anser utskottet att minoritetsskyddet bör stärkas generellt vid beslut om lagstiftning som innebär begränsningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna. Detta kan ske genom att reglerna om särskilt beslutsförfarande i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen görs tillämpliga på all rättighetsbegränsande lagstiftning. Vidare anser utskottet att grundlagens skydd mot rättighetsbegränsningar bör vara lika starkt oavsett vilken fri- och rättighet det gäller. Detta skulle bl.a. innebära att de allmänna begränsningsgrunderna i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen blev tillämpliga även vid begränsningar av t.ex. äganderätten.

Europakonventionens bestämmelser om mänskliga fri- och rättigheter skyddas inte mot begränsningar på samma sätt som regeringsformens motsvarande bestämmelser. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med konventionen. Formellt utgör detta emellertid bara en anvisning för lagstiftaren. Något ytterligare grundlagsskydd för Europakonventionen finns inte. Detta innebär bl.a. att Europakonventionen inte omfattas av det skydd mot rättighetsbegränsande lagstiftning som 2 kap. 12 § regeringsformen ger. Enligt utskottets mening bör Europakonventionens rättighetsskydd anpassas till regeringsformens högre skyddsnivå. En sådan anpassning av Europakonventionens skyddsnivå till den som gäller för regeringsformen kan antingen ske genom att Europakonventionen

upphöjs till grundlag eller genom att tillämpningsområdet för 2 kap. 12 § regeringsformen utvidgas till att omfatta även Europakonventionen.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om ökat minoritetsskydd vid rättighetsbegränsningar, om förstärkning av skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna och om Europakonventionens ställning i enlighet med vad utskottet anfört. Detta bör med bifall till motion 1999/2000:K206 yrkandena 1–3 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 11 bort ha följande lydelse:

11. beträffande *ökat minoritetsskydd m.m.*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:K206 yrkandena 1–3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6. Översyn av regeringsformen (mom. 12)

Ingvar Svensson (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 63 börjar med ”Utskottet har” och slutar med ”Motion 1998/99:K307 avstyrks” bort ha följande lydelse:

Grundlagarna utgör det ramverk som skall klargöra villkoren för hela rättssystemet och de – framför allt regeringsformen – utgör alltså den grundläggande rättsnormen. Enligt utskottets mening är det därför centralt att denna rättsnorm är djupt förankrad i den kulturtradition som i sina grunddrag omfattas av svenska folket. Den nuvarande författningen utgår i hög grad från ett rättspositivistiskt betraktelsesätt, där rätten definieras operationellt, dvs. rätt är det som lagstiftarna kallar rätt. Rätten ingår emellertid som ett under-system i ett samhälle, där de grundläggande värdena – etiken – utgör ett sammanhållande band. Utskottet anser därför att rättsnormen skall ta sin utgångspunkt i det som är etiskt godtagbart och alltså förankras i den svenska och västerländska kulturtraditionen. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att genomföra en översyn av de svenska grundlagarna utifrån detta perspektiv. Grundlagarna skall präglas av en människosyn som beaktar människans värde, förutsättningar, behov och ansvar. En sådan översyn skall i mindre grad behandla det politiska beslutande systemet och de olika institutionerna i förvaltningen och i stället fokusera på grundlagarna som rättsnorm.

Utskottet anser att översynen bör syfta till *att* sortera ut rättspositivismen ur regeringsformen, *att* fastställa och utöka de mänskliga fri- och rättigheter och deras rättsliga konsekvenser i regeringsformen, som till exempel rätten till liv och integritet, föräldrarätten och den negativa föreningsfriheten, *att* överväga möjligheten att göra familjen till rättssubjekt, *att* inrätta en författningsdomstol, *att* inskriva subsidiaritetsprincipen som arbetsverktyg i maktindelningen, *att* införa ett förstärkt grundlagsskydd för de kommunala nivåerna, *att* varje institution som har domstols befogenhet också skall arbeta och sammansättas som domstol, *att* överväga diskrimineringsskydd för människans integritet oberoende av religion, ålder, ras, kön, sexuell identitet, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder, etnisk eller politisk tillhörighet, *att* förstärka äganderätten.

Vad utskottet anfört om en översyn av regeringsformen som grundläggande rättsnorm bör med bifall till motion 1998/99:K307 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 12 bort ha följande lydelse:

12. *beträffande översyn av regeringsformen*
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K307 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilda yttranden

Översyn av regeringsformen

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anför:

I motion 1998/99:K307 påfordras en större översyn av regeringsformen enligt i motionen angivna riktlinjer. Också Moderata samlingspartiet föreslår i olika sammanhang betydande förändringar i regeringsformen. Det kan finnas skäl att, när den nu pågående Författningsutredningen avslutat sitt arbete, pröva om inte en mera samlad grundlagsöversyn skulle vara lämplig för att bedöma kvarstående förändringskrav i ett sammanhang.

Nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter

Per Lager (mp) och anför:

Jag delar utskottsmajoritetens uppfattning att de önskemål som framförs i motion 1999/2000:K356 yrkandena 6 och 8 torde bli tillgodosedda genom de åtgärder som statsrådet Lena Hjelm-Wallén uttalat att regeringen ämnar vidta. Emellertid vill jag understryka vikten av att arbetsgruppen tillsätts så snart som möjligt och att den nationella handlingsplanen mot rasism och främlingsfientlighet presenteras för riksdagen under våren 2000.

Sammanfattning.....	1
Motionerna	1
Utskottet	3
Framväxten av det svenska fri- och rättighetsskyddet	3
1974 års regeringsform.....	4
Förstärkta fri- och rättigheter 1976.....	5
1979 års reform	5
Grundlagsfäst integritetsskydd.....	5
Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor	5
Gällande bestämmelser	6
Regeringsformen.....	6
Europakonventionen	7
EU-stadga om de grundläggande rättigheterna	7
Integritet m.m.....	9
Förstärkt skydd för den personliga integriteten	9
Motioner	9
Bakgrund	10
Tidigare riksdagsbehandling.....	11
Pågående utredningsarbete m.m.	13
Konstitutionsutskottets bedömning	15
Förbud att bära mask vid demonstration	16
Motion	16
Bakgrund	16
Tidigare riksdagsbehandling.....	16
Konstitutionsutskottets bedömning	17
Föreningsfrihet.....	17
Gällande bestämmelser m.m.	17
Organisationers brottslighet m.m.	18
Motioner	18
Bakgrund	19
Tidigare riksdagsbehandling.....	20
Pågående utredningsarbete m.m.	21
Konstitutionsutskottets bedömning	22
Negativ föreningsrätt.....	22
Motion	22
Bakgrund	22
Tidigare riksdagsbehandling.....	24
Konstitutionsutskottets bedömning	25
Religionsfrihet	25
Motion.....	25
Bakgrund.....	25
Religionsfrihet.....	25
Slakt.....	26
Jordbruksverkets rapport om slakt av obedövade djur.....	28

Pågående utredningsarbete m.m.	29
Tidigare riksdagsbehandling	30
Konstitutionsutskottets bedömning	31
Diskriminering	32
Bakgrund	32
Gällande bestämmelser m.m.	32
Pågående utredningsarbete m.m.	34
Internationellt arbete mot diskriminering m.m.	35
Förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning m.m.	38
Motioner	38
Tidigare riksdagsbehandling m.m.	39
Konstitutionsutskottets bedömning	40
Förbud mot diskriminering av funktionshindrade	41
Motioner	41
Tidigare riksdagsbehandling m.m.	41
Konstitutionsutskottets bedömning	42
Egendomsskydd m.m.	43
Motioner	43
Bakgrund	44
Äganderätt	44
Näringsfrihet	45
Tidigare riksdagsbehandling	46
Pågående utredningsarbete	47
Konstitutionsutskottets bedömning	47
Grundlagsskydd för miljön	48
Motion	48
Bakgrund	48
Tidigare riksdagsbehandling	49
Konstitutionsutskottets bedömning	50
Grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda	50
Motion	50
Bakgrund	51
Tidigare riksdagsbehandling	53
Konstitutionsutskottets bedömning	53
Ökat minoritetsskydd m.m.	54
Motion	54
Bakgrund	54
Minoritetsskydd	54
Europakonventionens ställning	57
Konstitutionsutskottets bedömning	58
Översyn av regeringsformen	59
Motion	59
Bakgrund	60
Tidigare riksdagsbehandling	62
Konstitutionsutskottets bedömning	63
Nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter	63
Motion	63
Bakgrund	63

Konstitutionsutskottets bedömning	65	1999/2000:KU11
Hemställan	65	
Reservationer	66	
1. Negativ föreningsrätt (mom. 4).....	66	
2. Förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning (mom. 6)	67	
3. Förstärkt skydd för äganderätten och näringsfriheten (mom. 8)	68	
4. Grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållande till enskilda (mom. 10)	68	
5. Ökat minoritetsskydd m.m. (mom. 11)	69	
6. Översyn av regeringsformen (mom. 12)	70	
Särskilda yttranden	71	
Översyn av regeringsformen	71	
Nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter	71	