

Nr 1880

av herrar Helén och Fälldin

i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

Det råder vidsträckt enighet i vårt land om att de värden som utgör förutsättningar för demokratins fortbestånd och vidareutveckling skall bevaras och skyddas. Till dessa värden hör inte bara de medborgerliga rättigheter som ingår som delar av själva den demokratiska tekniken, t. ex. rösträtten och rätten att kandidera vid de allmänna valen. Intimt förknippade med demokratin är en rad medborgerliga fri- och rättigheter utan vilka en öppen och fri meningsbildning i samhället inte kan äga rum.

Till de rättigheterna hör bl. a. yttrandefrihet, tryckfrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet. Dessa fri- och rättigheter förutsätter i sin tur långtgående garantier för den enskilda människans personliga integritet och frihet. Att den enskilde individen måste tillerkännas en vid personlig frihetssfär är ett värde i sig som alltid måste ges en hög prioritet i en rättsstat. Den är också ytterst en av de grundläggande förutsättningarna för ett demokratiskt samhällssystem. Om myndigheter eller andra på ett godtyckligt eller omfattande sätt inskränker den enskilde individens handlingsfrihet försvagas eller försvinner värdet av övriga fri- och rättigheter.

I flera moderna utländska författningar har de grundläggande medborgerliga rättigheterna inskrivits i författningen. Det har i allmänhet skett dels i form av en särskild, relativt detaljerad rättighetskatalog, dels i form av speciella författningsregler för övervakande av att de i konstitutionen inskrivna rättigheterna inte träds för när. Vi anser det angeläget att också den nya svenska författningen får ett väsentligt utökat skydd för grundläggande rättigheter. Grundlagarna skall värna dessa rättigheter. Särskilt i krislägen är det viktigt att skyddet inte lätt kan upphävas eller urholkas.

Vi delar självfallet regeringens åsikt att "den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratins förankring i folkopinionen" (proposition 1973:90, s. 192). Men samtidigt vet vi att rättigheter, som är viktiga för en vital demokrati, kan ifrågasättas och hotas. Därför är det viktigt att man försvårar för statsorganen att beskära sådana rättigheter. Man skulle ju annars också beträffande tryckfriheten kunna säga att den ytterst beror på "demokratins förankring i folkopinionen". Ändå vet vi hur värdefullt det varit att den är skyddad i grundlagen. Propositionen ansluter sig också uttryckligt till att tryckfriheten även i fortsättningen skall tryggas i en av grundlagarna, tryckfrihetsförordningen.

Mot den bakgrunden finner vi att regeringens förslag till ny regeringsform, kapitel 2 om "grundläggande fri- och rättigheter", på flera sätt är

otillfredsställande. Det ger inte det skydd för de medborgerliga rättigheterna som man kan kräva av en ny grundlag. Folkpartiet och centern anser därför att konstitutionsutskottet bör söka utarbeta ett nytt och betydligt mer utförligt rättighetskapitel.

I de tre första paragraferna av kapitel 2 föreslår propositionen s. k. målsättningsparagrafer utan något slag av rättsligt bindande verkan. Man nämner vissa mål och idéer och säger att dessa "bör" staten verka för. För att undvika varje missförstånd vill vi understryka att *vi delar de värderingar* som angivits i dessa målsättningsparagrafer. Centern och folkpartiet har i många år verkat för dem i riksdagen och i det politiska arbetet i övrigt.

Vi är däremot tveksamma till att i ett kapitel om grundläggande fri- och rättigheter föra in paragrafer som på intet sätt är bindande. Däremot är vi mer positiva till att till kapitel 1 i regeringsformen foga en eller några paragrafer av målkaraktär. Detta kapitel ("Statsskickets grunder") rymmer ju delvis stadganden av portalkaraktär och skulle därför kunna kompletteras med vissa målsättningar för statens verksamhet.

Om en sådan lösning visar sig lämplig är det uppenbart att propositionens förslag till s. k. målsättningar långtifrån är tillräckliga. En rad sociala och andra mål är inte alls nämnda, t. ex. rätten till bostad och adekvat vård. Om man i grundlagen inför en eller flera målsättningsparagrafer bör det, enligt vår mening, av dem framgå att rikets alla organ och myndigheter skall verka för att varje medborgare tillförsäkras social, kulturell och ekonomisk välfärd. Här bör inbegripas bl. a. arbete, bostad, barna-, sjuk- och äldreomsorg, social trygghet i övrigt, näringsfrihet och en god miljö. Propositionens två första paragrafer i kapitel 2 kan därför lämpligen byggas ut till ett mer fullständigt målsättningsavsnitt. Det bör ankomma på utskottet att här utarbeta en lämplig författningstext. I vad gäller rätten till utbildning (som ingår i 1 §) och villkor för expropriation (3 §) kan de däremot behållas i kapitel 2 på sätt som framgår nedan.

I 2 kap. 4 § räknas upp ett antal rättigheter. Av sista stycket och regeringsformens kapitel 8 framgår att samtliga dessa rättigheter utom tryckfriheten kan inskränkas genom lag. I 8 kap. 1 § nämns några ytterligare rättigheter som inte får inskränkas genom lag.

Vi anser, för det första, att de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, såvitt möjligt, bör sammanföras i *ett* kapitel. Vi menar, för det andra, att regeringens uppräkningslista av rättigheter i 2 kap. 4 §, är ytterst summarisk och långtifrån fullständig. Vi anser, för det tredje, att flera av de rättigheter som nämns i propositionen samt en del andra bör vara skyddade mot inskränkning i lagform eller bara skall kunna inskränkas på vissa grunder och genom särskilt, kvalificerat förfarande.

Sverige har ratificerat flera internationella konventioner om fri- och rättigheter, däribland Europa- och FN-konventionerna om medborgerliga rättigheter. Dessa konventioner, som riksdagen tidigare anslutit sig till, ger en rad exempel på rättigheter, preciseringar av och definitioner på rättigheter samt noggranna förutsättningar för inskränkningar av dessa rättigheter. Studier gjorda i svenskt utredningsarbete ger liknande

exempel på hur rättigheter kan beskrivas och skyddas. I jämförelse med dessa konventioner och utredningar är regeringens förslag förvånansvärt knapphändigt.

Vi inser självfallet att en rättighetsförklaring inte kan utformas så att normal lagstiftning i ett modernt samhälle allvarligt försvåras. Vi är också medvetna om att preciseringen av rättigheterna ofta är en komplicerad uppgift med betydande och ibland svåröverblickbara konsekvenser för lagstiftningen i övrigt. Men dessa svårigheter får inte innebära att man ger upp arbetet på ett mer ambitiöst fri- och rättighetskapitel. En arbetsgrupp inom folkpartiet och centern har med utgångspunkt i värderingarna ovan lagt fram ett utkast till kapitel 2 i den nya svenska regeringsformen. Detta utkast återfinns som bilaga till motionen.

I detta utkast har man räknat upp och preciserat en rad rättigheter, som inte får inskränkas annat än genom grundlagsändring. I andra paragrafer stadgar förslaget rättigheter, som kan inskränkas på grunder som är noggrant beskrivna. Några paragrafer innebär rättigheter som utan närmare redogörelse för förutsättningarna får begränsas genom lag. I 9 § i utkastet stadgas en rad för demokratin centrala fri- och rättigheter där inskränkningar ibland måste göras av allmänt accepterade skäl men där sådana begränsningar är svåra att i grundlag beskriva och i förväg precisera. Ändå är det inte rimligt att, som regeringen, låta lag beslutad på sedvanligt sätt upphäva eller begränsa dessa rättigheter. Arbetsgruppen föreslår i stället att inskränkningar av dessa rättigheter endast kan göras på vissa grunder och genom lag stiftad antingen genom två tredjedels majoritet eller i former som överensstämmer med grundlagsändring.

Avsikten med utkastet är alltså att i mycket högre grad än propositionen och grundlagberedningen söka skydda väsentliga fri- och rättigheter men samtidigt inte förhindra nödvändig eller angelägen lagstiftning som berör området för dessa rättigheter. Utkastet förutsätter att lagrådet får en viktig uppgift genom att yttra sig om huruvida lag innebär inskränkning av rättighet beskriven i del av kapitel 2. Följdändringar i andra avsnitt i grundlagsförslagen blir nödvändiga, och det bör ankomma på utskottet att göra lagtexter och erforderliga justeringar. Förslaget i bilagan utgår också från att lagar som redan är beslutade och som på angivna grunder innebär begränsningar av rättigheter beskrivna i 9 § skall fortsätta att gälla och inte behöva återkomma till riksdagen för att beslutas i den särskilda ordning som beskrivs i 16 och 17 §§.

Vi vill uttryckligt framhäva att folkpartiets och centerns riksdagsgrupper inte till alla delar känner sig bundna av det utkast till kapitel 2 som framläggs i bilagan. Förbättringar av och tillägg till den kommer sannolikt att göras under det arbete i konstitutionsutskottet som nu tar vid. I den allmänna debatten om rättigheterna kommer troligen uppslag att föras fram som utskottet kan ta fasta på. Vi välkomnar kritiska och konstruktiva kommentarer till arbetsgruppens förslag. Målsättningen för centern och folkpartiet är att vår nya regeringsform så väl och så genomtänkt som möjligt skall skydda de medborgerliga fri- och rättigheter som är grundläggande för den svenska demokratin.

På vederbörande utskott torde få ankomma att utarbeta erforderlig lagtext samt att göra de följdändringar i andra avdelningar i grundlagsförslagen som blir nödvändiga.

Mot bakgrund av ovanstående yrkar vi

1. att riksdagen beslutar att kapitel 2 i förslaget till ny regeringsform omarbetas till en mer omfattande fri- och rättighetsförklaring på grundval av förslag i denna motion,
2. att, om s. k. målsättningsstadganden utan rättsligt bindande verkan skall återfinnas i grundlagen, dessa görs mer utförliga än i propositionens förslag samt införs i kapitel 1 enligt motiveringen ovan.

Stockholm den 13 april 1973

GUNNAR HELEN (fp)

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

Bilaga

Utarbetad av arbetsgrupp inom folkpartiet och centern*. Utkast till utgångspunkt för omarbetning av kapitel 2 om grundläggande fri- och rättigheter:

1 §

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angives i detta kapitel, skall ske utan diskriminerande åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, inkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

2 §

Varje människas rätt till livet skall skyddas genom lag. Dödsstraff får ej stadgas.

3 §

Ingen får utsättas för tortyr eller för grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Utan samtycke får ingen utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment.

4 §

Ingen får åläggas tvångsarbete eller annat honom påtvunget arbete. Med tvångsarbete eller påtvunget arbete enligt denna paragraf förstås icke:

- a) arbete eller tjänstgöring som normalt utkräves av den som förlorat friheten i enlighet med bestämmelserna i 5 §,
- b) tjänstgöring av militär art eller tjänstgöring som ersätter värnplikts-tjänstgöring,
- c) tjänstgöring i nödläge eller vid olycka för att skydda samhällets existens eller välfärd,
- d) arbete eller tjänstgöring som eljest ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

5 §

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas sin frihet annat än i något av följande fall:

- a) på grund av domstols dom eller beslut,
- b) på grund av skälig misstanke om brott,
- c) till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller för tillgodoseende av behov av psykiatrisk vård eller vård för alkohol- eller drogmissbruk eller då underårig skall omhändertagas för samhällsvård.

*Beträffande stadganden av s. k. målsättningskaraktär i regeringens förslag till regeringsform 2 kap. 1 och 2 §§ gäller vad som framhållits ovan. Vi vill -- om rättsligt icke bindande stadganden skall medtagas i grundlag -- bygga ut målsättningsparagraferna *uröver* regeringens förslag och placera dem i regeringsformens kapitel 1. Vi delar helt de värderingar som ryms i 2 kap. 1 och 2 §§.

Grunden för frihetsberövandet liksom ordningen för beslut härom skall anges i lag.

2. Envar, som berövas sin frihet, skall snarast möjligt och på ett språk, som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om anklagelse mot honom.

3. Envar, som är berövad sin frihet i fall som anges under 1.b), skall ofördröjligen ställas inför domstol och vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång.

4. Envar, som berövas sin frihet, skall äga rätt att skyndsamt få frihetsberövandet underställt domstols prövning. Med domstol likställes i detta fall nämnd om dess sammansättning är bestämd i lag, och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

5. Envar, som utsatts för frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i denna paragraf, skall äga rätt till skadestånd.

6 §

1. Envar har rätt att få tvist om sina enskilda rättigheter och skyldigheter, likaså anklagelse mot honom för brott, prövad inom skälig tid av laga domstol vid opartisk och offentlig rättegång. Dom eller beslut skall avkunnas offentligt. Rättegången eller del därav får hållas inom stängda dörrar om det krävs av hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd eller bevarande av yrkeshemlighet. Har förhandling hållits inom stängda dörrar, må ock dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.

2. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall äga följande minimirättigheter:

a) att ofördröjligen på ett språk som han förstår bli underrättad om vad som lägges honom till last.

b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,

c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde,

d) att i rättegången förhöra vittnen,

e) att erhålla kostnadsfritt bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar svenska.

7 §

Ingen får dömas av annan domstol än den under vilken han hör enligt lag.

8 §

Ingen får fällas till ansvar för gärning som icke var belagd med straff när

den förövades. Ej heller får utdömas svårare brottspåföljd för gärningen än som var föreskriven vid tiden för dennas förövande. Om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver lindrigare brottspåföljd skall denna lag tillämpas.

9 §

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rätt innefattar skydd mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförelbindelser eller för hemlig avlyssning.

2. Envar har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor.

3. Envar har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att i tal eller på annat liknande sätt mottaga och sprida uppgifter och framföra åsikter utan inblandning av offentlig myndighet. För radio-, televisions- eller biografföretag får dock särskilt tillstånd att utöva denna rätt föreskrivas i lag som stiftas i vanlig ordning.

4. Envar har rätt till frihet att anordna och delta i fredliga sammankomster och till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar. Ingen kan av myndighet tvingas tillhöra viss sammanslutning.

5. Envar har demonstrationsrätt, innebärande rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats.

6. Envar, som lagligen befinner sig i landet, har rätt att här fritt röra sig och fritt välja bosättningsort samt även frihet att lämna landet.

Beträffande tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

Utövandet av övriga i denna paragraf angivna fri- och rättigheter får icke underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till landets säkerhet, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården eller skyddandet av andra personers fri- och rättigheter.

10 §

Organisation av arbetstagare, ävensom arbetsgivare, har i enlighet med vad i lag stadgas rätt till facklig stridsåtgärd, såsom strejk eller lockout, i syfte att få sina intressen tillgodosedda.

11 §

Envar har rätt till undervisning och utbildning.

12 §

Envar skall äga rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med lagar, som reglerar utövandet av denna rättighet.

13 §

Ingen får genom expropriation eller annat sådant förfogande fråntagas sin egendom annat än under i lag angivna förutsättningar samt mot ersättning enligt grunder som bestämmes i lag.

14 §

1. Svensk medborgare får ej landsförvisas. Han får ej heller berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annat land.

2. Svensk medborgare får ej hindras att inresa i landet.

3. Kollektiv utvisning av utlänningar är förbjuden.

15 §

Utlänning åtnjuter här i riket fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvitt ej annat är särskilt stadgat i grundlag eller lag.

16 §

Lag, som innebär inskränkning i de i 9 § angivna rättigheterna, stiftas antingen genom ett riksdagsbeslut varom minst två tredjedelar av de röstande förenar sig eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Beträffande tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller dock vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen.

17 §

Fråga huruvida lag innebär inskränkning i de i 9 § angivna rättigheterna och till följd därav skall beslutas i den ordning 16 § angiver avgöres av talmannen efter hörande av lagrådet.

