

## Motion

1975/76:2553

av herr Bohman m. fl.

med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

### Inledning

Den nu förestående behandlingen av förslaget till stärkt skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna innebär slutskedet i ett reformarbete, som inleddes 1938 när dåvarande högerpartiet i riksdagen motionerade om utredning av detta spörsmål. Under de 38 år som har förflutit sedan frågan första gången togs upp har fyra större utredningar behandlat rättighetsskyddet. Undan för undan har motståndet mot ett starkt rättsligt verkande skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna minskat och anhängarna kunnat vinna ökad förståelse för sina synpunkter. Tidsutdräkten har alltså varit lång, och stora viktiga skillnader finns fortfarande mellan olika åsiktsriktningar om hur starkt och verksamt skyddet skall göras.

Till grund för moderata samlingspartiets ställningstaganden under åren har legat den uppfattningen att fri- och rättighetsskyddet har två sidor, två i viss mån skilda motiveringar. Dels skall genom fri- och rättighetsreglerna i grundlagen ges ett erkännande av och ett skydd för den personliga integriteten och den enskildes frihet. Dels skall genom samma regelkomplex ges skydd för de opinionsfriheter förutan vilka det demokratiska statskicket riskerar att bara bli ett tomt skal.

I viss mån föreligger ett spänningsförhållande mellan dessa båda sidor av fri- och rättighetsskyddet. I den moderna välfärdsstaten med dess starka offentliga maktapparat kommer värnet för den enskildes frihet att stå emot den offentliga makten som ytterst bärs upp av majoritetens vilja. Skyddet för det demokratiska statskicket å sin sida är ett skydd för att just denna majoritetens vilja skall få sitt genomslag i den offentliga maktutövningen.

Erkänner man inte denna dualism i fri- och rättighetsskyddet kan detta urarta till ett skydd för majoritetens absoluta rätt till makt över minoriteter och över enskilda. I propositionen ansluter sig i viss mån departementschefen till de grundläggande synpunkter på fri- och rättighetsskyddet, som fri- och rättighetsutredningen anlade. Dessa innebar endast i begränsad utsträckning ett erkännande av denna rättighetsskyddets dualism. Sålunda beskrevs demokratins principer som att ett "enkelt flertal – inom folkrepresentationen skall ha möjlighet att, med ansvar inför väljarna, fatta de beslut som vid varje tillfälle anses bäst gagna samhället".

I rättighetsutredningens ensidiga betonande av majoritetens rätt visavi den enskilde och i dess förbigående av den enskildes rätt visavi majoriteten

återfinns förklaringen till att motsättningarna om rättighetsskyddets utformning fortfarande är betydande efter nära nog 40 års utredningsarbete. Det är med utgångspunkt i sitt kollektivistiska synsätt som majoriteten i rättighetsutredningen och sedermera regeringen har motsatt sig effektiva regler till skydd för individen genom ett regelsystem av medborgerliga fri- och rättigheter. Skyddsmekanismer, som minskar majoritetens möjlighet att omedelbart inskränka fri- och rättigheterna anses inge "principiella betänkligheter". Det enda undantag från majoritetens rätt till omedelbart genomslag för dess åsikter är när beslut fattas i grundlagsändringens form. Man vägrar inse att ett förfarande som kräver beslut med kvalificerad majoritet vid ett tillfälle i och för sig är en mindre inskränkning i majoritetens rätt än kravet på grundlagsändringens form. Detta krav omöjliggör nämligen att ett beslut träder i kraft annat än efter en längre eller kortare tidsperiod.

Även i ett annat avscende föreligger det en grundläggande skillnad mellan moderata samlingspartiets uppfattningar och dem som redovisas i propositionen. Vi anser att skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna är angeläget i det fortlöpande lagstiftningsarbetet och i den dagliga myndighetsutövningen. Såväl det demokratiska statsskicket som sådant som den enskildes personliga frihet kan alltid hotas. Makthavare behöver alltid kontrolleras och bevakas. I välfärdsstaten med dess ständigt växande oförliga makt blir detta behov av kontroll av makthavarna alltmer angeläget. I propositionen erkänns inte detta behov av fri- och rättighetsreglerna för skyddet av det demokratiska statsskicket och den enskildes frihet. "Den hittillsvarande utvecklingen i vårt land på fri- och rättighetsområdet visar att det knappast är erforderligt med en förstärkning av rättighetsskyddet för normala förhållanden. Att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sina beslutsbefogenheter framstår som högradigt osannolikt." Redan i den omedvetenhet, som detta påstående speglar, ligger en bekräftelse på behovet av rättighetsskydd.

Mot bakgrund av bl. a. denna skillnad i uppfattningar får diskussion om lagprövningsrätten ses. Godtar man texten att makthavarna under normala förhållanden alltid är "goda" och ofelbara makthavare, behövs under dessa normala förhållanden naturligtvis ingen lagprövningsrätt. Inser man däremot att i varje maktutövning ligger en risk för maktmissbruk, blir en fortlöpande och oberoende bevakning av respekten för grundlagsreglerna om medborgerliga fri- och rättigheter nödvändig.

Även om ett långvarigt reformarbete nu har kommit till ett slutskede, får inte detta innebära att vi därmed får en regeringsform som skall stå oförändrad i 165 år. Redan nu ser vi framför oss omedelbara reformbehov. Den snabbt accelererande tekniska utvecklingen medför nya hot mot den enskildes integritet. De skyddsregler som dessa nya hot mot den enskildes trygghet motiverar finns endast delvis med i den regeringsform som genom den nu förestående förändringen partiellt ges ny utformning.

Den avgörande förändring i samhällets maktstruktur som organisationernas alltmer ökade makt medför har heller inte beaktats i regeringsformen.

Åtskillnaden mellan enskild och det allmännas maktutövning kan genom förändring av maktstrukturen komma att bli endast formell. I realiteten kan en stor del av tvingande maktutövning – den som sker genom organisationerna – komma att stå helt utanför konstitutionell reglering. På sikt är detta naturligtvis icke godtagbart i en demokratisk stat och kan tvinga fram rättighetsskydd för enskild mot enskild.

Moderata samlingspartiet kommer för sin del att verka för att skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter oavslåttligt bevakas och byggs ut i den mån som förhållandena så nödvändiggör. Regeringens proposition 1975/76:209 innebär – det skall villigt erkännas – sent omsider betydande framsteg i fråga om detta skydd. Nya rättigheter har tillkommit, andra redan existerande har stärkts och förbättrats. Men som framgår av det ovanstående är vi kritiska till bakomliggande tankegångar i propositionen och enligt vad som redovisas i det följande till utformningen av en del av förslagen. Att regeringen inte på minsta sätt beaktat innehållet i de från de demokratiska oppositionspartierna avgivna reservationerna till utredningens förslag är anmärkningsvärt.

Än mer anmärkningsvärt är att delar av utredningsförslaget, varom stor enighet rått, lämnats åt sidan eller underkänts vid regeringens granskning. I viktiga avseenden har t. o. m. rättsskyddet enligt regeringsförslaget allvarligt försvagats. Utformningen av 2 kap. 13 § är sådan att yttrandefriheten och informationsfriheten kan komma att begränsas långt utöver vad utredningen hade tänkt sig. Om "särskilt viktiga skäl föranleder det" kan sålunda yttrande- och informationsfriheten inskränkas av hänsyn till rikets "förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation". En sådan bestämmelse kan i vissa lägen komma att användas så att den hämmar den utrikespolitiska debatten. En annan nyhet är att en sådan begränsning skulle kunna ske av hänsyn till "det allmännas ekonomiska intresse". Denna bestämmelse är ytterligt vidsträckt. I ett samhälle av dagens karaktär kan den komma att användas som ett hinder för debatt och information om de mest skiftande ting i det ekonomiska livet. Farhågorna i dessa delar kan icke avvisas genom en hänvisning till att begränsningar icke får sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrets grundvalar. Uttalanden av denna allmänna karaktär har, det visar erfarenheten, föga giltighet i en konkret situation, där intresset av begränsning av yttrande- och informationsfriheten hos makthavaren kan vara starkt.

### Målsättningsstadgande

Regeringsformen bör endast innehålla bestämmelser, som är så klara till sin utformning att de i princip utan svårighet kan tolkas av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Härigenom kommer strävandena att åstadkomma ett rättsligt verkande skydd för medborgerliga fri- och rättigheter till uttryck, och tvekan behöver då inte råda om innehållet i regeringsformens olika

bestämmelser.

Trots denna allmänna utgångspunkt anser moderata samlingspartiet att det ändock i regeringsformens 1 kap. bör införas ett målsättningsstadgande, som inte uppfyller kravet på tillämpbarhet. I detta målsättningsstadgande bör fastslås de integritetskrav som den enskilde skall kunna hävda och som tillsammans med innebörden i 1 kap. 1 § – att all offentlig makt utgår från folket – slår fast den enskildes rätt i förhållande till folkflertalet liksom folkflertalets makt i förhållande till den enskilde.

Propositionens förslag till målsättningsstadgande ger inte ett väl avvägt uttryck för den enskildes rätt. De sociala rättigheter som föreslås kan lika väl bli en rätt för den enskilde på kollektivets villkor som en rätt på den enskildes villkor. Det är inte rätten att *välja* utbildning, arbete, yrke, näring och bostad som fastslås. Inte heller nämns det så viktiga kravet på integritetsskydd, såsom detta exempelvis aktualiseras vid uppbyggnaden av stora dataregister. I propositionen talas om rättigheter som kan komma att ges innehåll endast genom kollektivets beslut. Moderata samlingspartiet vill genom att understryka kravet på valfrihet klargöra att en viktig del i det demokratiska samhällsskicket är värnet för den enskilde att *själv* bestämma över sina levnadsförhållanden och sin rätt till integritet.

I propositionen har inte heller utredningens förslag om allas rätt till likhet inför lagen medtagits i målsättningsstadgandet. Detta säges vara motiverat av ett resonemang som antyder att på målsättningsstadgandet just i denna del skulle ställas ett så långt drivet krav på tillämpbarhet att inga tolkningssvårigheter skulle få råda. Detta rimmar illa med stadgandets utformning i övrigt. Redan genom förekomsten av målsättningsstadgandet har föredraganden accepterat den typ av portalparagraf som ett målsättningsstadgande utgör. Kravet på allas likhet inför lagen skulle inte på något sätt falla ur denna ram. Snarare skulle det ge utrymme för tveksamhet om ett så uppenbarligen grundläggande krav i en rättsstat *inte* finns med i ett målsättningsstadgande. Inte minst gäller detta när den utredning som lagt fram förslag till förstärkt rättighetsskydd uttryckligen i sitt förslag tagit med kravet på fastställandet av allas likhet inför lagen. Sammantaget kan de olika förändringar som i propositionen föreslås rörande diskrimineringskyddet ge sken av att skyddet mot diskriminering har försvagats, även om detta inte har varit avsett. Det finns ingen anledning att ens skapa utrymme för tvivel på denna punkt.

Moderata samlingspartiet finner det beklagligt att det inte i propositionen ägnas större utrymme åt integritetsskyddet. Samtidigt tvingas vi konstatera att lagstiftaren ställs inför en rad nya problem när det gäller att åstadkomma ett verksamt integritetsskydd. En rad hittills olösta lagtekniska frågor aktualiseras. Fri- och rättighetsutredningen hade naturligtvis varit rätt forum att diskutera och lösa dessa frågor. På grund av ett pressat tidsschema och ointresse från majoriteten att tillskapa ett verksamt integritetsskydd – ett ointresse som kommer till uttryck i propositionens styvmoderliga behandling

av integritetsfrågorna – presenteras i dag från vår sida inte annat än ett förslag till alternativ formulering av målsättningsstadgandet. Detta får emellertid inte innebära att integritetsskyddet lämnas åsido i framtiden. I stället bör klart fastslås att det förslag till fri- och rättighetsskydd som beslutas av riksdagen saknar en mycket viktig komponent. Det är önskvärt att enighet uppnås kring strävan att i fråga om integritetsskyddet fortsätta arbetet på ett utvidgat fri- och rättighetsskydd.

### Föräldrarätt

Till de i 2 kap. 1 § uppräknade rättigheterna bör fogas en punkt 7: Föräldrarätt.

Enligt detta stadgande skulle föräldrarnas rätt att utöva vårdnaden om sina minderåriga barn fastslås i grundlagen. Det är på föräldrarna som ansvaret för vården om de minderåriga barnen i första hand vilar. Denna deras rätt är erkänd och fastslagen i alla med vårt samhälle jämförliga kultursamhällen. Denna rätt får och bör inskränkas endast, när alldeles särskilda skäl föreligger, t. ex. i fall av vanvård eller andlig eller fysisk sjukdom hos vårdnadshavarna eller när barnets bästa eljest trädes förnär. I sådana fall kan man tala om en barnens rätt gentemot föräldrar.

Likaledes bör föräldrarna enligt grundlag ha rätt att välja mellan likvärdiga skolor och utbildningsformer för sina barn. De bör icke ha rätt att ge sina barn en sämre utbildning än andra, men vid valet mellan sinsemellan likvärdiga utbildningsformer, bör föräldrarnas önskan respekteras. Av det sagda följer att föräldrarna också bör ha grundlagsskyddad rätt att handha minderåriga barns fostran i tros- och livsåskådningsfrågor. Föräldrar skall icke kunna tvingas att låta sina barn fostras i en anda, som uppenbarligen strider mot deras egen djupt kända övertygelse.

Bestämmelser av liknande slag förekommer i såväl Europakonventionen som i moderna författningar i andra länder. Inskränkningar med hänsyn till barnens bästa i ovan angivna föräldrarätt är som nämnts nödvändiga men bör endast få göras genom lag och i så fall antas med kvalificerad majoritet.

### Mötesfrihet

I propositionens förslag till stadgande om negativ mötesfrihet har inte utredningens förslag om att uttryckligen låta skyddet omfatta "möte" medtagits. Som argument härför anförs att paragrafen skulle kunna komma att omfatta de "möten" som lektioner i den obligatoriska skolan utgör.

Det problem som möjligen argumentet skulle antyda löses enkelt genom att i motivtexten understryka det redan självklara förhållandet att lektioner i den obligatoriska skolan inte omfattas av paragrafen. Härigenom vinnes att den negativa mötesfriheten faktiskt också omfattar "möte". Det skulle

härigenom bli omöjligt att exempelvis via lagstiftning tvinga någon att delta i olika "stormöten".

### Kollektivanslutning

En grundläggande princip i ett folkstyre är att var och en har rätt att fritt och självständigt välja åskådning och politiskt parti. Men i Sverige kan medborgare genom beslut i en organisation, mot sin vilja eller utan egen vetskap, anslutas till ett politiskt parti, även om de redan tillhör annat parti eller partiets åskådning är dem främmande (s. k. kollektiv anslutning). Befrielse från partitillhörighet kan, i fall där så över huvud taget är möjligt, endast vinnas genom röjande av åsikt i klar strid mot principerna i 2 kap. 2 § i förslaget till regeringsform.

Vid två olika tillfällen har riksdagen utan resultat uttalat sig emot detta antidemokratiska system. Den kollektiva anslutningen till det socialdemokratiska arbetarpartiet, som använder denna metod, har trots detta i stället ökat, och 73 % av partiets hela medlemsantal beräknas nu vara kollektivt anslutna. Särskilt osmakligt är att kollektivanslutning förekommer även av utländska medborgare, som under kanske tillfälligt arbete i Sverige, ofta utan kännedom om svenskt partiliv eller svenska förhållanden, på detta sätt registreras som partimedlemmar.

Den kollektiva anslutningen strider mot de grundläggande principer som fastslås i 2 kap. 2 § i förslaget till regeringsform. Den är ovärdig ett demokratiskt samhälle, och den är kränkande för den det drabbar. Då rättelse ej på annat sätt synes komma till stånd, synes ett förbud i grundlagen ofrånkomligt. Mot förslaget till förbud har riktats den invändningen att ett sådant skulle utgöra ett ingrepp i föreningsfriheten.

Men här måste beaktas att det ingrepp i och den kränkning av individens rättigheter och integritet, som kollektivanslutningen innebär, berör en del av kärnan i de mänskliga rättigheterna, nämligen åsiktsfriheten.

Remissbehandlingen ger utslag för att kollektivanslutningen för allt fler ter sig stötande. Så skilda remissinstanser som majoriteten i socialstyrelsen och juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har sålunda uttalat sig för ett grundlagsförbud mot kollektivanslutning.

### Retroaktivitet

I en rättsstat är ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning något självklart. En medborgare skall kunna överblicka konsekvenserna av sitt handlande vid varje tillfälle. En efteråt beslutad lag med tillbakaverkande kraft får inte försätta honom i en ny och sämre situation.

Emellertid bör av samma skäl retroaktivitetsförbud gälla även i andra fall än inom straffrätten. Från medborgarnas synpunkt kan pålagor av annat slag, t. ex. nya eller förhöjda skatter eller avgifter, verka med liknande eller

större tyngd som en sanktion i straffrättslig mening. Därför anser vi att ej heller sådana pålagor bör få införas genom föreskrifter som ges tillbakavisande kraft. Majoriteten uttalar att "tungt vägande skäl" har ansetts kunna medge avsteg från huvudregeln att retroaktivitet bör undvikas. Ett studium av förslag under senare år visar dock att sådana tillbakaverkande föreskrifter införts, även när motiven främst synes ha varit fiskala eller en strävan efter att undvika övergångsbestämmelser.

I fråga om skatter, avgifter eller andra pålagor kan dock situationen ibland vara sådan att det föreligger ett från allmän synpunkt berättigat intresse av föreskrift med tillbakaverkande kraft. Sådant kan inträffa i samband med svår ekonomisk kris, krig eller med krig jämförbara förhållanden. Som exempel kan nämnas att vid beräkning av krigskonjunkturskatt kan skatteperiodens början någon gång behöva läggas före beslutsdatum och ikraftträdande. Undantag i sådana fall föreslås också av oss.

Även i fråga om föreskrifter i andra ämnen än strafflagstiftning och skatter och avgifter bör av grundlagen framgå att sådana föreskrifter, som har en för den enskilde betungande effekt, icke får ges tillbakaverkande kraft med mindre än att synnerliga skäl så föranleder. Majoriteten nöjer sig med att hänvisa till ett riksdagsuttalande från år 1974, enligt vilket det är viktigt att riksdagen som lagstiftare har sin uppmärksamhet på hithörande frågor och prövar dem noggrant. Enligt vår mening är detta icke tillräckligt. Genom en särskild föreskrift i grundlagen bör garanteras att riksdagen beslutar retroaktiva föreskrifter med en för den enskilde *betungande* effekt endast när *synnerliga* skäl föreligger. Föreskrifter med positiv retroaktiv verkan bör däremot behandlas i vanlig ordning.

Utredningsmajoritetens argumentation mot förbud mot retroaktiv lagstiftning har icke övertygat alla remissinstanser. Flera sådana har ställt sig bakom i utredningen reservationsvis framförda förslag. Svea hovrätt tycks i sitt remissvar helt underkänna utredningsmajoritetens argumentation och säger kort och gott att man inte blivit "övertygad av de skäl utredningen anför". Även Advokatsamfundet och Internationella juristkommissionens svenska avdelning ställer sig bakom reservanternas förslag.

### Kvalificerad majoritet

Det nu framlagda förslaget ger inte fullt grundlagsskydd för de angivna fri- och rättigheterna. Att märka är att i vissa fall behov kan uppstå av att inskränka någon av de olika rättigheterna utan att detta rimligen innebär att syftet med fri- och rättighetsskyddet träds förnär. Samtidigt kan tidsskäl hindra att grundlagsändringens form används. Frågan uppstår om hur möjligheter skall öppnas för inskränkning av rättigheterna, vilka inte också medger för en majoritet att även i andra fall och för andra syften inskränka de grundlagsfästa fri- och rättigheterna.

Det finns ingen ur alla aspekter tillfredsställande lösning på problemet.

Önskemålen att av praktiska skäl öppna möjligheter för inskränkningar i föga kontroversiella fall och önskemålet att samtidigt inte öppna möjligheter för att urholka grundlagsskyddet står i konflikt med varandra. Den lösning som i största utsträckning tillfredsställer de olika önskemålen är att, om krav uppställs på att en inskränkning skall göras, denna verkligen skall visa sig vara föga kontroversiell genom att viss majoritet skall föreligga för inskränkningen. Detta är också den lösning som i princip har valts bl. a. för ändring i riksdagsordningen.

I propositionen anförs som argument mot förslaget på kvalificerad majoritet som förutsättning för rättighetsinskränkning, då denna inte sker i grundlagsform, att "starka principiella skäl" talar mot att "riksdagsminoriteter av oförutsebar och skiftande sammansättning" skulle få möjlighet att uppskjuta rättighetsinskränkningarna. Det klargörs inte i propositionen varför det är av betydelse i sammanhanget att kunna förutse *vilka* minoriteter som skulle ges denna möjlighet. Inte heller i övrigt är argumentationen särskilt klargörande för förståelsen av de skäl som tillåter krav på kvalificerad majoritet som alternativ till grundlagsändringens form vid ändring av riksdagsordningen men inte vid okontroversiella inskränkningar av fri- och rättigheterna. Inte minst de principiella skälen är svåra att utläsa ur den text som anses motivera propositionens författningsförslag i denna del.

Moderata samlingspartiet föreslår att ett kvalificerat majoritetsförfarande införs vid beslut om inskränkningar i andliga rättigheter samt i rätten till förtrolig meddelelse. Dessa inskränkningar bör vara sådana att lag om sådan inskränkning antingen skall stiftas på samma sätt som grundlag eller genom ett beslut, varom minst 5/6 av de röstande och minst 3/4 av ledamöterna förener sig. Detta kvalificerade förfarande bör gälla också för begränsningar i föräldrarätten.

Det skulle te sig djupt otillfredsställande, om riksdagen med någon eller några rösters majoritet skulle kunna införa inskränkningar i de nämnda friheterna.

Den tanken har framförts att man genom regler om tidsutdräkt mellan förslag och beslut i dessa frågor skulle kunna förbättra möjligheterna till noggrann prövning av dessa. Regeringen avser nu att låta denna möjlighet bli föremål för ytterligare överväganden. Regler om tidsutdräkt skulle givetvis kunna förhindra beslut "över en natt". I sak skulle de dock icke kunna fylla samma uppgift som bestämmelser om kvalificerad majoritet. Att märka är att det skulle vara en och samma riksdagsmajoritet som fattade beslutet. Och föreskrifter om tidsutdräkt skulle därtill minska möjligheterna till snabba ingripanden i situationer, då sådana verkligen behövs och har anslutning från ett övervägande flertal inom folkrepresentationen. Eventuella bestämmelser om en särskild tidsfrist kan därför ingalunda fylla samma uppgift som bestämmelser om kvalificerad majoritet.

### Lagrådsyttrande över vissa lagförslag

För att ytterligare trygga rättssäkerheten vid förslag om inskränkningar av de föreskrivna fri- och rättigheterna föreslår moderata samlingspartiet att i 2 kap. 12 § såsom ett tredje stycke införs ett stadgande med innehåll att lagrådet skall yttra sig över huruvida en föreslagen lag innebär en inskränkning av någon av de föreskrivna fri- och rättigheterna.

I propositionen anförs huvudsakligen skäl av teknisk natur mot en sådan ordning. I en ordning med krav på kvalificerad majoritet för rättighetsinskränkningar bör det i förväg klargöras huruvida en lag skall beslutas med enkel eller kvalificerad majoritet. Någon, som inte gärna kan vara den enkla majoriteten i riksdagen, måste auktoritativt klargöra detta. Det torde bäst rimma med konstitutionell tradition om lagrådet får denna uppgift. Behovet av en oberoende instans, som fattar dessa för rättighetskyddets effektivitet viktiga beslut, torde väga tyngre än de skäl som kan anföras däremot.

Det förtjänar framhållas att en rad remissinstanser ställer sig positiva till att föreskriva obligatorisk lagrådsgranskning av lag som begränsar de medborgerliga fri- och rättigheterna. Bland dessa remissinstanser märks regeringsrätten, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige och juridiska fakulteten vid Uppsala universitet.

### Yttrandefrihet och informationsfrihet

I propositionen föreslås vidgade möjligheter att begränsa yttrande- och informationsfriheten i förhållande till fri- och rättighetsutredningens betänkande. Fri- och rättighetsutredningen anknöt begränsningsgrunderna till redan accepterade och befintliga yttrandefrihetsinskränkningar i svensk lag. Propositionen anknyter i stället i denna del till de grunder på vilka allmänna handlingar må förklaras sekretessbelagda enligt proposition 1975/76:160. Sålunda skall exempelvis rätten att yttra sig i en offentlig debatt få begränsas av hänsyn till "det allmännas ekonomiska intresse". I propositionen motiveras denna vidgning av möjligheterna att begränsa yttrandefriheten i allmänhet av önskemålet "att få till stånd en samordning mellan denna (yttrandefrihetsregleringen) och den bestämmelse om sekretessgrunder som jag nyligen föreslagit skall tas in i 2 kap. 2 § TF".

Moderata samlingspartiet finner det inte godtagbart att på detta sätt jämställa begränsningarna av yttrande- och informationsfriheten i allmänhet med tryckfrihetsförordningens begränsningar till rätten att ta del av innehållet i allmänna handlingar. Sekretessbestämmelserna motsvarar i stället de mycket speciella yttrandefrihetsinskränkningar som ligger i åläggandet av tystnadsplikt i offentlig tjänst eller i offentliga uppdrag.

I propositionen låter man sig emellertid inte ens nöja med att göra denna redan i sig felaktiga parallell med sekretessgrunderna. De sekretessgrunder

som i tryckfrihetsförordningen är en uttömmande uppräkningslista blir i propositionens förslag till yttrandefrihetsreglering en uppräkningslista av exempel då, enligt huvudstadgandet om "särskilt viktiga skäl föranleder det", yttrandefriheten får begränsas. Då exempelsamlingen i förhållande till utredningens förslag, som var ett annat, utvidgats till att som ovan framhållits omfatta även "rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation" och hänsyn till "det allmännas ekonomiska intresse", är det uppenbart att begränsningarna kan bli mycket vittgående. "Särskilt viktiga skäl" skulle alltså kunna föranleda inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten av hänsyn till annan stat. Redan förefintligheten av en sådan möjlighet för statsmakterna är som erfarenheten visat ytterligt riskabel. Ingrepp i yttrandefriheten av hänsyn till "det allmännas ekonomiska intresse" skulle kunna motivera ingrepp rörande yttrande och information om stora delar av det ekonomiska livet. Båda dessa exempel är tillräckliga för att belysa vad dessa av föredraganden föreslagna nyheter kan innebära.

En framkomlig väg för att förbättra skyddet för yttrande- och informationsfriheten såväl i förhållande till propositionen som till fri- och rättighetsutredningens förslag finns emellertid. Denna förutsätter att skillnad görs mellan begränsningar av yttrande- och informationsfriheten i allmänhet och begränsningar som motiveras av att tystnadsplikt måste kunna åläggas i offentliga uppdrag.

Begränsningsgrunderna för tystnadsplikt bör samordnas med de föreslagna bestämmelserna om sekretess till vilka hänvisas i propositionen. Begränsningarna av yttrande- och informationsfrihet i övrigt bör anknyta till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om skydd för yttrande i tryckt skrift.

Det måste framgå som helt självklart, att det som får sägas i tryckt skrift också bör få sägas på annat sätt. Det som får sekretessbeläggas i en allmän handling bör också få sekretessbeläggas vid samband med offentlig tjänst. Den lagtekniskt enklaste metoden för att åstadkomma detta är att i regeringsformens yttrandefrihetsregler direkt hänvisa till relevanta delar av tryckfrihetsförordningen.

Fördelarna som uppnås genom den här förordade lösningen är uppenbara. Man åstadkommer en naturlig samstämmighet mellan yttrandefrihetsregleringarna i olika sammanhang. De flesta och de ur demokratisk synvinkel mest tveksamma oklarheterna i förslaget till fri- och rättighetsskydd försvinner genom att de bestämmelser till vilka det hänvisas i tryckfrihetsförordningen är klara och uttömmande.

Här ovan antydda reglering skulle förslagsvis kunna komma till stånd genom att 2 kap. 13 § erhåller ungefär följande lydelse:

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas på de grunder som enligt tryckfrihetsförordningen medför att yttrande i tryckt skrift är att anse som otillåtet yttrande i tryckt skrift eller på annan grund som enligt förordningens bestämmelser om skydd för yttrande i tryckt skrift medför att yttrandet ej omfattas av förordningens skydd.

Utan hinder av vad som stadgas i första stycket får yttrandefriheten be-

gränsas i utövning av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag på de grunder som enligt tryckfrihetsförordningen medför att rätten att taga del av allmän handling får begränsas.

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

### Diskrimineringsförbud

Som ovan har sagts innebär propositionens förslag betydande förändringar av de bestämmelser som rör skyddet mot diskriminering. I vissa fall kan dessa förändringar framstå som ägnade att försvaga diskrimineringskyddet. Det är enligt moderata samlingspartiets synsätt angeläget att ge ett så starkt skydd som möjligt mot diskriminering. Dessutom bör markeras att uttalanden som gjorts i propositionen om ofrånkomlig diskriminering i ett välfärdssamhälle sammantaget med förändringarna i regeringsformen inte får tas till intäkt för att anse att diskrimineringskyddet inte på något sätt skulle vara angeläget i en modern välfärdsstat. I regeringsformen bör därför införas ett diskrimineringsförbud, utformat i enlighet med det som finns i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som Sverige redan är bundet av. Det begränsade diskrimineringsförbudet, som finns i 2 kap. 15–16 §§ och som tar sikte på all lagstiftning, skulle på detta sätt kunna kompletteras med ett praktiskt taget totalt verkande diskrimineringsförbud, då det gäller att inskränka de fri- och rättigheter som 2 kap. föreskriver.

### Egendoms- och upphovsrättsskydd

Propositionens förslag till egendomsskydd är inte godtagbart. Skydd ges inte mot myndighetsingripanden, som godtyckligt drabbar enskilda medborgare. Huvuduppgiften för regler om egendomsskydd måste just vara att ge ett sådant skydd.

Så snart det saknas garantier för ekonomisk kompensation av den förlust som uppstår då det allmänna tvångsvis övertar egendom eller upphovsmannarätt, löper enskilda medborgare risken att godtyckligt drabbas av diskriminerande "extrabeskattning". En villaägares fastighet behövs t. ex. för en gatubreddning och den reducerade ersättning han får vid expropriation möjliggör inte för honom att skaffa en ny motsvarande bostad. En författares böcker trycks av staten i en folkupplaga mot reducerad ersättning till författaren. I båda fallen har förmögenhetsvärde överförs från enskilda till det allmänna. Normalt sker sådana överföringar genom beskattning och tillämpning av principen om lika behandling av olika medborgare som har samma inkomstställning. I dessa fall drabbar dock "beskattningen" godtyckligt några medborgare, medan andra lämnas opåverkade. Möjlighet till

sådan olikhet i behandling av medborgare stämmer inte med vad som bör gälla i en rättsstat.

Att upphovsrätten medtas i här föreslagen paragraf beror på önskemålet att ingen tvekan skall råda om att den även ekonomiskt jämförelsesvis med annan egendom.

För att ge egendomsskyddet godtagbart innehåll föreslås att det i grundlagen klart utsägs att "skälig ersättning" skall utgå vid expropriation och dylika förfoganden. Enligt svensk rättspraxis har detta begrepp givits den tolkningen att ersättning ges för den förmögenhetsförlust som uppstått i samband med att det allmänna tvångsvis övertar någons egendom eller upphovsmannarätt. Skyddet skall självfallet också omfatta det fallet att det allmänna bestämmer att egendom eller upphovsmannarätt tvångsvis överförs från en enskild till annan enskild, exempelvis från författare till en folkrörelse eller från aktieägare till en organisation.

Det allmännas nuvarande rätt att expropriera bibehålls alltså i sig. Däremot skall skydd ges mot den form av godtycklig "extrabeskattning" som icke marknadsmässiga ersättningar i praktiken innebär.

Med den tolkning som egendomsskyddet har i propositionen uppstår stor oklarhet om det reella innehållet i skyddet. Som tidigare har anförts måste det vara önskvärt att i görligaste mån inskränka tolkningsutrymmet och göra grundlagsstadgandena klara och entydiga. Inte minst LO:s remissvar understryker vikten av detta.

Vid många frågeställningar gäller att det rent tekniskt bereder svårigheter att ge bestämmelserna en precis utformning. Detta gäller emellertid inte om egendomsskyddet. Här är det uppenbarligen andra skäl som föranleder propositionens oklara förslag. Vilka dessa skäl är redovisas inte.

En rad remissinstanser ställer sig bakom kravet på att ersättningsnormen preciseras i den bestämmelse som reglerar egendomsskyddet. Bland dessa märks bl. a. Svea hovrätt och Lantbrukarnas riksförbund (LRF). LRF hyser dock tveksamhet inför begreppet "skälig", men definitionen kan enligt förbundets mening accepteras.

Kombineras begreppet "skälig" med preciseringar i förarbetena kan en tillfredsställande grad av bestämning av det materiella innehållet i egendomsskyddet ernås.

### **Delegering av normgivningen**

I propositionen föreslås att till det delegeringsbara området för normgivningsmakten förs hela normgivningen vad gäller bebyggelsepolitiken. Som motivering för förslaget anförts att det kan uppkomma behov av en så "skyndsam och detaljbetonad" normgivning för byggande att krav på lagform, dvs. riksdagsbeslut, framstår som mindre ändamålsenligt. Vidare görs en allmän hänvisning till pågående arbete med ny byggnadslagstiftning.

Det är intressant att notera att ett av de områden där under den senaste

tiden ofta har presenterats lagförslag i syfte att utvidga den "demokratiska" styrningen nu föreslås kunna undantas från folkförsamlingens normgivning.

Önskemålet från regeringens sida att ge utrymme att undanta normgivningen i fråga om bebyggelsepolitiken generellt från riksdagens lagstiftningsmakt är ett klart och entydigt utslag av att en alltför långt driven offentlig styrning av samhället inte låter sig förenas med en effektiv demokratisk styrning. Vår slutsats av detta blir inte att bebyggelsepolitiken skall undantas från lagstiftningsområdet utan att kraven på detaljreglering i stället måste anpassas så att de inte kommer i konflikt med riksdagens rättigheter.

Det bör framhållas att det område man på detta sätt vill kunna undandra riksdagens lagstiftning är ett centralt område för de enskilda människorna – utformningen av deras boendemiljö.

### Lagprövning

Fri- och rättighetsutredningen föreslog ett stadgande vari den i praxis utvecklade lagprövningsrätten fastslogs. Sedermera har frågan väckt livlig debatt, och remissinstanserna har ingående behandlat frågan. Med skäl torde kunna sägas att frågan om lagprövning aldrig tidigare har blivit så väl belyst som inför den nu förestående behandlingen av propositionen med förslag om förstärkt fri- och rättighetsskydd.

Remissinstanserna har med mycket få undantag ställt sig positiva till utredningens förslag i sak. Högsta domstolen, som haft särskilt uppdrag att i remissomgången yttra sig över frågan om lagprövning, säger: "Att bestämmelse i ämnet upptages i regeringsformen är värdefullt. Därigenom klarlägges vad prövningsrätten innebär."

Bland andra remissinstanser som helt ansluter sig till utredningens förslag märks regeringsrätten, JK, kammarrätten i Sundsvall, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och samtliga länsstyrelser som har yttrat sig över utredningens förslag. Såvitt framgår av remissammanställningen är endast LO negativ i sak till lagprövningsrätten. Enligt LO skulle förbud införas mot lagprövning. Detta skulle kunna innebära att även direkt grundlagskyddade rättigheter kunde trädas för när!

Moderata samlingspartiet anser inte att det föreligger något behov av ytterligare utredning av frågan om lagprövning. Det är svårt att tänka sig att beslut skulle kunna fattas vid ett tillfälle vid vilket lagprövning har diskuterats och debatterats mera ingående än nu.

Beslut bör därför fattas nu. Detta särskilt som det inte torde kunna anföras några vägande skäl mot att uttryckligen föra in ett stadgande om lagprövning i grundlagen.

### Övriga frågor

Det grundlagsskydd som propositionen föreslår är i allt väsentligt ett skydd för den enskilde gentemot det allmänna, icke ett skydd för enskild gentemot

annan enskild. Undantag utgörs av 2 kap. 17 §. Moderata samlingspartiet föreslår ett annat undantag genom förslaget om förbud mot kollektivanslutning. Emellertid har röster höjts för att även annat skydd skulle ges medborgarna gentemot annan enskild. Är det rimligt att en medborgare och enskild skall kunna tvingas att tillhöra en viss organisation? Frågan har ställts bl. a. under hänvisning till det moderna organisationsväsendets utveckling inom olika områden, jordbruk, handel och industri. Är det rimligt, har det sagts, att en medborgare i praktiken icke kan lämna en organisation, som han är missnöjd med, för att övergå till annan? En livlig debatt om hithörande frågor förekom under 1930-talet (tredje mans rätt).

Exemplen skulle kunna mångfaldigas. Frågan bör, sedan en kartläggning gjorts av problemen, bli föremål för en särskild parlamentarisk utredning. En huvuduppgift för denna vore att pröva behovet av en ramlagstiftning om ideella föreningar, i vilken kunde fastställas de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föreningar och medlemmar, resp. icke medlemmar. Sannolikt kommer ett genomförande av § 32-utredningens förslag med de ökade befogenheter som ges åt fackorganisation gentemot medlemmar och andra att öka behovet av en sådan utredning. Som grundlagberedningen framhållit är det dock nödvändigt att "visa stor varsamhet i fråga om lagreglering i fråga om organisationernas inre verksamhet", bl. a. därför att en sådan reglering skulle kunna försämra förutsättningarna för en fri åsiktsbildning.

Svea hovrätt uppmärksammar den enskildes förhållande till organisationerna i sitt remissvar på fri- och rättighetsutredningen. Hovrätten säger:

Vad som i första hand synes angeläget att överväga vid en förnyad prövning av grundlagsskyddet på förevarande område är enligt hovrättens mening vissa regler som avser den enskildes ställning i förhållande till organisationerna. De viktigaste av dessa, såsom de stora organisationerna på arbetsmarknaden och de kommunala förbunden, tenderar de facto att få en roll som är jämförbar med det allmännas.

Även juridiska fakulteten vid Uppsala universitet uppmärksammar "organisationsväsendets snabba tillväxt och på senare år alltmer markerade ställning av halvofficiella organ med offentliga uppgifter" och anser det angeläget att fråga om den enskildes förhållande till organisationerna görs till föremål för utredning.

I den äldre regeringsformen, 16 §, fanns infört bestämmelsen att Konungen förbjöds att någons "samvete tvinga eller tvinga låta". Sedan 16 § utmönstrats ur grundlagen finns ingen motsvarande bestämmelse om skydd för någons samvete. I praktiken har i vissa fall samma syfte kommit till uttryck i vanlig lagstiftning, t. ex. rörande vapenvägran. På andra områden har synpunkten lämnats obeaktad i lagstiftningen såsom fallet är t. ex. beträffande prästmans rätt att vägra att medverka till vissa förrättningar. Två intressen står här, som så ofta, mot varandra, det allmännas intresse av åttlydnad och den enskildes av att hävda sitt samvete. Avvägningen där-

emellan är svår och kan blott ske från fall till fall. Problemställningen bör dock uppmärksammas.

## Hemställan

Åberopande det anförda hemställs  
att riksdagen

A. vidtar följande ändringar i det vid propositionen 1975/76:209  
fogade förslaget till Lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

2 §

Den offentliga makten skall i överensstämmelse med de principer som slås fast i 1 § utövas så att alla människors värdighet och lika värde erkännes, att alla är lika inför lagen, att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter samt att den enskildes personliga frihet och integritet samt kulturella, ekonomiska och sociala välfärd främjas.

Grundläggande mål för det allmännas strävan skall vara att tillförsäkra envar dels rätt att välja utbildning, arbete, yrke, näring och bostad, dels ock social trygghet, vård och omvårdnad liksom en god levnadsmiljö. Vid förverkligandet av dessa mål skall det allmänna värna om den enskildes valfrihet, hans rätt att ingå äktenskap och hans privat- och familjeliv.

Etniska, religiösa och språkliga minoriteters rätt till eget kulturliv och samfundsliv skall främjas.

2 kap.

1 § första stycket p. 7

Föräldrarätt: rätt att uöva vårdnaden om sina minderåriga barn, att välja mellan likvärdiga skol- och utbildningsformer för dessa samt att handha barnens fostran i tros- och livsåskådningsfrågor.

2 kap.

2 §

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

Ej heller får medborgare genom beslut av sådan sammanslutning i vilken medlemskap är av väsentlig betydelse för hans utkomst eller för tillvaratagande av viktiga ekonomiska intressen kollektivt anslutas till politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första stycket.

2 kap.

10 §

Straff eller annan brottspåföljd får icke åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu har sagts om brottspåföljd gäller även förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

Ny eller förböjd skatt, avgift eller annan pålaga, får icke införas genom föreskrift som ges tillbakaverkande kraft, försåvitt det icke föranledes av särskilda skäl i samband med svår ekonomisk kris, krig eller med krig jämförliga förhållanden.

Föreskrifter i andra ämnen än som avses i första och andra stycket och som har en för den enskilde betungande effekt får icke ges tillbakaverkande kraft med mindre än att synnerliga skäl föranleder det.

2 kap.

12 § tredje stycket

Lag som begränsar yttrandefriheten, rätten till information, mötesfriheten, demonstrationsrätten, föreningsfriheten, föräldrarätten eller skyddet för förtrolig meddelelse stiftas på samma sätt som grundlag eller, om riksdagen finner att beslut i sådan ordning icke kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Fjärde stycket

Förslag till lag som avses i första stycket skall granskas av det lagråd som sägs i 8 kap. 18 §. Lagrådet skall särskilt yttra sig om lagens förenlighet med denna regeringsform. Om lagrådet finner att förslag till lag innebär begränsning av fri- eller rättighet som avses i andra stycket, skall den där fastslagna särskilda beslutsordningen tillämpas.

2 kap.

16 a §

Åtnjutande av de fri- och rättigheter som här angivits skall tryggas utan åtskillnad av något slag såsom förutom på de grunder som sägs i 12 § andra stycket 3 p., 15 § och 16 a § även språk, religion, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

2 kap.

19 §

Envar äger rätt till skydd för sin egendom och för rätten till de litterära, konstnärliga eller tekniska produkter som han har skapat. För det fall att någons egendom eller rätten till sådana produkter tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall skälig ersättning utgå enligt grunder som bestämmes i lag.

8 kap.

7 § första stycket 3 p.

In- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning eller näringsverksamhet.

8 kap.

20 §

Finner domstol eller annan myndighet att vid tillkomsten av en föreskrift har förekommit grovt fel i det förfarande som skulle iakttagas, får myndigheten ej tillämpa föreskriften. Ej heller får myndighet tillämpa föreskrift som i något annat hänseende står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. I fråga om föreskrift i lag eller förordning skall detta dock gälla endast om motstridigheten är uppenbar.,

B. beslutar att bestämmelserna om begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. 13 § utformas i enlighet med vad ovan i motionen anförts,

C. hos regeringen anhåller om utredning angående rättighetsskydd för enskild mot enskild.

Stockholm den 6 maj 1976

GÖSTA BOHMAN (m)

STAFFAN BURENSTAM LINDER (m) NILS CARLSHAMRE (m)

ALLAN HERNELIUS (m)

ASTRID KRISTENSSON (m)

ERIC KRÖNMARK (m)

CARL-WILH. LOTHIGIUS (m)

BRITT MOGÅRD (m)

G. IVAR VIRGIN (m)

TAGE MAGNUSSON (m)

PER PETERSSON (m)

i Borås

i Gäddvik

