

N:o 2.

Ank. till Riksd. kansli den 17 febr. 1893 kl. 1 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om ändrad lydelse af § 86 regeringsformen.

Vid 1892 års lagtima riksdag väckte ej mindre herr V. Vahlin och herr P. Andersson i Högkil än äfven herr J. Mankell förslag om införande i grundlagen af bestämmelse till församlingsfrihetens betryggande. Enligt förstnämnda motionärens förslag borde detta grundlagsstadgande erhålla form af ett tillägg till § 16 regeringsformen af innehåll, att det ej finge förmenas svenske medborgare att sammankomma för öfverläggning i allmänt eller enskildt ärende och att de föreskrifter, som erfordrades till förekommande af missbruk af denna församlingsrätt, skulle meddelas i lag, stiftad af Konung och Riksdag gemensamt. Herr Mankells förslag innefattade, dels att bland de Konungens förpligtelser, som afhandlas i § 16 regeringsformen, skulle upptagas jemväl att ingen bord hindras i församlingsfrihetens utöfvande, dels ock att till denna rå ytterligare betryggande skulle i § 86 regeringsformen stadgas, att ed församlingsfrihet förstodes svenske mäns rättighet att utan före ende anmälan eller tillstånd sammankomma för öfverläggning o lmänt eller enskildt ärende samt med öfverläggningen fortfara, så ge intet mot lag stridande förekomme; och skulle närmare bes elser i afseende å denna rätts utöfvande meddelas genom lag, sti d i den ordning, § 87 mom. 1 regeringsformen föreskrefve.

På anförda skäl och under återopande jemväl af hvad konstitutionsutskottet anført vid 1890 års riksdag i anledning af en då i enahanda syfte väckt motion, hemställde emellertid utskottet, att ändringsförslagen icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda. Denna hemställan blef af Första Kammaren utan votering bifallen. Andra Kammaren deremot biföll en af herr Ljungman med flere vid utskottets utlåtande afgifven reservation.

Med återupptagande af det i nämnda reservation framställda förslag hemställer nu herr *D. Persson* i Tällberg i en från Andra Kammaren till utskottet hänvisad motion, n:o 19, att Riksdagen måtte antaga nedanstående förslag till ändrad lydelse af § 86 regeringsformen att hvila till vidare grundlagsenlig behandling.

§ 86.

1. Med tryckfrihet förstås hvarje svensk mans rättighet att, utan några af den offentliga magten i förväg lagda hinder, utgifva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, gifven att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla handlingar och protokoll i hvad mål som helst, de protokoll undantagna, som uti statsrådet och hos Konungen i ministeriella ärenden och kommandomål föras, må ovilkorligen genom trycket kunna utgifvas. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden, hvilka böra hemliga hållas.

2. Med församlingsfrihet förstås svenske mäns rättighet att sammankomma för öfverläggning om allmänt eller enskildt ärende samt att med öfverläggningen fortfara, så länge intet mot lag stridande förekommer. Närmare bestämmelser i afseende på denna rätts utöfvande meddelas genom lag, som stiftas i den ordning, 87 § 1 mom. stadgar.

Då herr Persson icke särskildt motiverat sitt förslag, har utskottet ansett sig böra omförmäla de viktigaste skäl, som till stöd för en grundlagsändring i anmärkta syftet blifvit anförda; och då den uppfattning, som i förevarande motion fått sitt uttryck, kraftigast framburits af herrar Vahlin och Andersson i deras omförmälda motion, tillåter utskottet sig att derur framhålla de synpunkter, som för dessa motionärer varit bestämmande.

Till en början erinrade herrar Vahlin och Andersson, hurusom i det af Kongl. Maj:t år 1863 till Riksdagens bepröfvande framlagda strafflagförslag funnos intagna i hufvudsak samma bestämmelser rörande församlingsrätten, som i en på rikets ständers förslag den 6 februari 1849 utfärdad förordning innehölles. Emellertid, anförde motionärerna, vägrade Riksdagen genom alla fyra ständens samstämmiga beslut sitt godkännande åt den tvetydiga redaktion af det uttryck, hvarigenom åt församlingsrätten, hvilken Riksdagen för sin del antog såsom gifven, gafs erkännande, och den enligt Riksdagens åsigt obehöfliga inskränkning deri, som skyldigheten att anmäla sammankomst medförde, blef af Riksdagen utesluten. Detta beslut blef ock af Kongl. Maj:t godkänt. Häraf, menade motionärerna, framginge osökt, att lagstiftningen rörande församlingsrätten af båda statsmagterna erkänts såsom fallande under det lagstiftningsområde, som angåfves af § 87 regeringsformen, och därför hade äfven bestämmelserna i fråga om denna rätt icke heller bort på annat sätt ändras än det, på hvilket de tillkommit. Emellertid hade, hvad Riksdagen svårligen kunnat förutse eller förvänta, en dylik ändring på annan väg blifvit bragt till stånd. Bestämmelsen om anmälan hade nemligen redan år 1868 intagits i ordningsstadgan för rikets städer, och tid efter annan hade äfven andra bestämmelser, gående än längre i strid mot Riksdagens uttalade och beaktade mening, der fått sin plats. Detta sätt att till Kongl. Maj:ts ekonomiska lagstiftning återbörda hvad derifrån enligt gängse grundlagstolkning blifvit bestämt frånskildt var, enligt motionärernas åsigt, af beskaffenhet att icke böra lemnas oanmärkt af en representation, som lärt uppskatta vigten af konstitutionella formers noggranna iakttagande, men äfven derutöfver egde frågan om församlingsrätten för ett om sin rätt och frihet medvetet och ömtåligt folk den stora betydelse, att dess tillitsmän icke borde underlåta att, i hvad på dem ankomme, söka åt denna rätt tillförsäkra den plats inom lagstiftningen, som af dess natur och betydelse angåfves. Ordningsstadgans föreskrifter syntes motionärerna vara afsedda, icke att förekomma hinder i samfärdsel, tillfälliga oordningar och dylikt, utan att, hvad en ovis tillämpning af dem än tydligare lagt i dagen, inskränka eller upphäfva yttrandefriheten; och då denna frihet, vid begagnandet af det tryckta ordet, ansetts vara så betydelsefull för vårt folk, att bestämmelserna derom tillerkänts grundlags helgd, syntes i analogi härmed rätten för hvarje medborgare att öppet inför andra uttala sina åsikter böra tillmätas en annan och högre betydelse än att i lagstiftning likställas med lindansning, kägelslagning, gatsopning och mera dylikt. Hufvudsakligen af dessa skäl ansågo motionärerna, att Riks-

dagen icke längre borde underkänna sin rätt och pligt att deltaga i stiftandet af de lagar, som rörde församlingsrätten.

Utskottet har tagit förevarande fråga under förnyad, sorgfällig ompröfning; men då, oaktadt visserligen församlingsfriheten ej blifvit såsom en allmänt medborgerlig rättighet i grundlagen bekräftad, det under nuvarande statskick aldrig satts i fråga, att icke svenska medborgare skulle ega att sammankomma för öfverläggning i allmänt eller enskildt ärende, utan tvärtom denna rätt alltid ansetts såsom i sakens natur gifven; och då det icke i någon mån torde kunna visas, att fara för dess fria utöfning är å färde, kan utskottet för sin del icke inse behofvet af att i grundlagen införa bestämmelse till församlingsfrihetens bekräftande.

Förslaget härtill synes emellertid vara föranledt, icke så mycket af insigten om bestämmelsens behöflighet med hänsyn till församlingsrättens betryggande, som fast mera af den uppfattning, att Kongl. Maj:t genom de i ordningsstadgan för rikets städer meddelade föreskrifter, i hvad de angå denna rätt, skulle obehörigen ingripit i den lagstiftningsmagt, som rätteligen tillkommer Konung och Riksdag gemensamt. En närmare granskning af alla de på frågan inverkan omständigheter torde dock föranleda dertill, att åt denna uppfattning icke kan tillerkännas full giltighet.

I det af Konungen till 1862—1863 års Riksdag framlagda förslag till ny strafflag hade 14 § af 10 kapitlet följande lydelse: »Ej vare menighet å landet eller i stad förment att sammankomma till öfverläggning om mål eller ärende, som menigheten rör; ej heller må sådan sammankomst af offentlig myndighet upplösas, så framt dervid ej företages något, som emot lag stridande är eller eljest allmän ordning störer. Om tid och ställe för sammankomsten, der den ej redan, genom lag eller särskildt stadgande, bestämd är, skall dock anmälan göras hos offentliga myndigheten i orten eller staden så långt förut, att den kan dervid tillstädesvara, om så nödigt anses. Sker sammankomst utan sådan anmälan, vare den, som sammankomsten föranstaltade, förfallen till böter från och med tjugu till och med tvåhundra riksdaler.»

Rikets ständer, hvilka ansågo att det sålunda föreslagna stadgandet skulle kunna föranleda den slutsats, att offentliga sammankomster af personer, som icke representerade en i judicielt-administrativt hänseende redan bildad kommun, skulle vara förbjudna, uttalade såsom sin mening, att genom åtgärden att helt enkelt utesluta paragrafen

skulle följden blifva, att sammankomster af alla slag, enär de icke vore i lag förbjudna, borde anses tillåtna. Men då härigenom polismagten skulle beröfvas alla vapen, i händelse samlingsfriheten skulle någon gång missbrukas till brottsliga företag, och då det var af vigt att tillträde till sådana sammankomster blefve genom lag tillförsäkradt den offentliga myndigheten samt att denna måtte ega att upplösa desamma, om dervid företoges något, som vore mot lag stridande eller eljest störde allmän ordning, så gáfvo ständerna åt paragrafen en redaktion, hvarigenom dessa rättigheter fortfarande förbehölles den offentliga myndigheten, men som för öfrigt icke direkt uttalade något medgifvande i afseende å samlingsfriheten, utan förutsatte denna såsom gifven. Deremot och då ständerna hade sig bekant, att klagan försports öfver den omgång och den tidsutdrägt, som genom skyldighet att anmäla sammankomst ofta å landet förorsakades, då den offentliga myndighetens representant vore boende på långt afstånd eller ej kunde anträffas, samt ständerna ansågo att det ej skäligen kunde befaras att, med den utsträckning offentligheten hos oss vunnit, sådan sammankomst skulle kunna hållas hemlig, funno ständerna stadgandet, att sammankomst skulle hos den offentliga myndigheten förut anmälas, böra ur förslaget utgå.

Då Riksdagen sålunda tog del uti bestämmandet af det stadgande, som nu återfinnes i 10 kap. 15 § strafflagen, utöfvade Riksdagen ej annan befogenhet än den att gemensamt med Konungen stifta allmän kriminallag. Föremålet för denna lagstiftning framstod för Riksdagen sjelf så klart och tydligt, att då Konungen i sitt förslag till nämnda stadgandes lydelse infört en bestämmelse, hvarigenom i främsta rummet skulle bekräftas en allmänt medborgerlig rättighet och hvilken bestämmelse, i hvad den rörde denna rättighet, uppenbarligen icke hörde till strafflagen, Riksdagen, enligt hvad dess uttalande visar, helst skulle velat utesluta hela stadgandet, om icke derigenom ett såsom nödigt ansedt skydd för såväl polismagten som allmänheten skulle borttagits. Visserligen uteslöt Riksdagen för sin del ur strafflagen bestämmelsen om anmälningsskyldighet och anförde såsom skäl för denna åtgärd, att det ej kunde befaras att offentliga sammankomster skulle kunna hållas hemliga. Men om, såsom antagligt är, Kongl. Maj:t vid öfvervägande af Riksdagens beslut icke delade Riksdagens åsigt i denna del, så utgjorde den omständigheten ändock icke något hinder för Kongl. Maj:t att åt strafflagsförslaget med de af Riksdagen beslutna ändringar gifva sin stadfästelse. De särskilda ordningsföreskrifter, som kunde anses nödiga för att polismagten skulle kunna sättas i stånd att utöfva den kontroll

och åt allmänheten bereda den säkerhet, som med stadgandet afsetts, hade nemligen i sjelfva verket icke sin plats i vare sig strafflag eller allmän civillag; de voro uteslutande af polisförfattnings natur; och i den utaf Sveriges Konung af ålder utöfvade, för hvarje verklig styrelsemagt nödvändiga och Konungen i regeringsformen jemväl, om än under en oegentlig benämning, förbehållna lagstiftningsrätt egde Konungen ett verksamt medel till bevarande af allmän säkerhet. Vid sådant förhållande och då ordningsstadgans föreskrifter påtagligen äro tillkomna i det allmännas intresse, för hvilket den enskildes frihet alltid i någon mån måste vika, torde den åsigt icke sakna berättigande, som vill göra gällande, att Konungen haft befogenhet till dessa ordningsföreskrifters utfärdande.

Inom utskottet har det allmänt erkänts att vissa försigtighetsmått äro nödvändiga för upprätthållandet, särskildt i de större städerna, af allmän ordning och till förekommande af missbruk af församlingsfriheten. Att genom de i ordningsstadgan för rikets städer i afseende å denna frihets utöfvande meddelade föreskrifter öfverskridits hvad som i förevarande afseende erfordras, har hittills icke blifvit ådagalagdt. Men äfven om hithörande stadganden skulle i vissa afseenden finnas icke tillfredsställande, så är det i dessa stadganden som Riksdagen har att söka vinna rättelse, och en förändring af grundlagen för detta ändamål kan icke anses påkallad.

Utskottet hemställer alltså,

att herr Perssons motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 17 februari 1893.

På utskottets vägnar:

O. Bergius.

Reservation

af herrar *Ljungman, Bengtsson, Boström, Dahn, Johnsson, Vahlin, Wikstén, Gyllensvärd, Hedin* och *Persson*, som ansett, att utskottet bort tillstyrka bifall till motionen och hemställa,

det Riksdagen måtte antaga nedanstående förslag till ändrad lydelse af § 86 regeringsformen att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

§ 86.

1. Med tryckfrihet förstås hvarje svensk mans rättighet att, utan några af den offentliga magten i förväg lagda hinder, utgifva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, gifven att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla handlingar och protokoll i hvad mål som helst, de protokoll undantagna, som uti statsrådet och hos Konungen i ministeriella ärenden och kommandomål föras, må ovilkorligen genom trycket kunna utgifvas. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden, hvilka böra hemliga hållas.

2. Med församlingsfrihet förstås svenske mäns rättighet att sammankomma för öfverläggning om allmänt eller enskildt ärende samt att med öfverläggningen fortfara, så länge intet mot lag stridande förekommer. Närmare bestämmelser i afseende på denna rätts utöfvande meddelas genom lag, som stiftas i den ordning, 87 § 1 mom. stadgar.