

N:o 7.

Ank. till Riksd. kansli den 29 mars 1892, kl. 1 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om ändrad lydelse af § 16 regeringsformen äfvensom motion om tillägg till samma § och till § 86 regeringsformen.

Uti en inom Andra Kammaren väckt, till utskottets behandling öfverlemnad motion, n:o 158, hafva herr *V. Vahlin* och herr *P. Andersson* i Högkil återupptagit sitt vid 1890 års riksdag väckta förslag om införande i grundlagen af bestämmelse till församlingsfrihetens betryggande.

Motionärerna föreslå, att Riksdagen måtte besluta följande förändrade lydelse af 16 § regeringsformen:

»Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen förderfva eller förderfva låta, till lif, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen afhända eller afhända låta något gods, löst eller fast, utan ranssakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskrifva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda hvar och en vid en fri utöfning af sin religion, såvidt han icke derigenom störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en hvar blifva dömd af den domstol, hvarunder han rätteligen hörer och lyder.

Ej må det förmenas svenske medborgare att sammankomma för öfverläggning i allmänt eller enskildt ärende. De föreskrifter, som erfordras till förekommande af missbruk af denna församlingsrätt, meddelas i lag, som stiftas af Konungen och Riksdagen gemensamt.»

Till stöd för detta förslag anföra motionärerna:

»I de förslag till strafflag, som af Kongl. Maj:t förelades rikets ständer vid 1844 och 1847 års riksdagar, finnas intagna bestämmelser, af enahanda

lydelse i begge, rörande församlingsrätten. Ur det senare af dessa lagförslag, som i sin helhet icke af Riksdagen slutbehandlades, utbrötos emellertid, jemte andra, dessa bestämmelser, hvilka Riksdagen för sin del, endast med en obetydlig förändring af deri stipulerade bötesbelopp, beslöt att utfärda. Till detta beslut lemnade Kongl. Maj:t genom utfärdandet, »på rikets ständers underdåniga förslag», af förordningen af den 6 februari 1849 sin sanktion; och i sammanhang härmed upphäfdes äfven förordningen af den 1 juli 1743, angående budkaffar, äfvensom kongl. kungörelsen af den 26 november 1816 angående sammankomster. I det förslag till strafflag, som af Kongl. Maj:t å nyo framlades för 1863 års Riksdag, återfinnas, endast med en obetydlig förändring af böteslatituden, samma bestämmelser rörande församlingsrätten, som i 1849 års förordning intagits. Riksdagen vägrade emellertid nu, genom de fyra ständens samstämmiga beslut, sitt godkännande så väl åt den tvetydiga redaktionen af det uttryck, hvarigenom församlingsrätten, hvilken Riksdagen för sin del antog såsom gifven, erkändes; liksom den äfven uteslöt den, enligt dess förmenande, obehöfliga inskränkning deri, som skyldigheten att anmäla sammankomst medför; men tillade deremot böstesbestämmelser för mötesdeltagare, som vägra att åtskiljas. Denna Riksdagens uppfattning vann äfven Kongl. Maj:ts godkännande, och återfinnas därför de för församlingsrättens så skyddande som begränsande af Riksdagen för behöfliga och tillräckliga ansedda bestämmelser i kap. 10 § 15 af nu gällande strafflag.

Af hvad nu anförts synes osökt framgå, att lagstiftningen rörande församlingsrätten af begge statsmagterna erkänts såsom fallande under det lagstiftningsområde, som angifves af § 87 regeringsformen, och att därför äfven bestämmelserna vidkommande densamma icke heller bort på annat sätt ändras, än det, på hvilket de tillkommit.

Emellertid har, hvad Riksdagen svårigen kunnat förutse eller förvänta, en dylik ändring på annan väg blifvit bragt till stånd, då icke endast anförda bestämmelse om anmälan redan år 1868, utan derutöfver äfven andra, gående än längre i strid med Riksdagens uttalade och beaktade mening, tid efter annan intagits i ordningsstadgan för rikets städer.

Det sätt, som här blifvit begagnadt för att till Kongl. Maj:ts ekonomiska lagstiftning återbörda, hvad derifrån enligt gängse grundlagstolkning blifvit bestämdt fränskildt, torde ensamt vara af tillräcklig innebörd, för att icke af en representation, som allt mer lärt uppskatta vigten af konstitutionella formers noggranna iakttagande, böra allt förtfarande lemnas oanmärkt; men äfven derutöfver lär frågan om församlingsrätten för ett folk, som är medvetet och ömtåligt om sin rätt och frihet, ega den stora betydelse, att dess tillitsmän icke böra underlåta att, i hvad på dem vid-

kommer, söka åt denna rätt tillförsäkra den plats inom lagstiftningen, som af dess så natur som betydelse angifves.

Så väl sjelfva innehållet af flera i ordningsstadgan tillagda bestämmelser rörande församlingsrätten, som än mer administrativa myndigheters uppfattning deraf, visar, att dessa bestämmelser icke äro af natur att, äfven med den vidsträcktaste tolkning af det i regeringsformens § 89 förekommande uttrycket »lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra», kunna derunder inbegripas.

Bestämmelserna i fråga synas 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.

Då yttrandefriheten, vid begagnandet af det tryckta ordet, ansetts vara af en så viktig betydelse för vårt folk, att bestämmelserna därför tillerkänts grundlags helgd, synes i analogi härmed rätten för hvarje medborgare att öppet inför andra, som vilja höra honom, uttala sina åsikter äfven hos oss böra tillmätas en annan och högre betydelse, än att i lagstiftning likställas med lindansning, kägelslagning, gatsopning och mer dylikt.

För huru viktig andra kulturfolk anse denna rätt, och hvilket skydd den hos dem erhållit, hafva vi i den af oss år 1890 afgifna motion n:o 205 redogjort.

Att denna rätt icke redan förut i likhet med tryckfriheten blifvit på ett mer tillfredsställande sätt så skyddad som begränsad, torde kunna förklaras deraf, att församlingsrätten icke förut för vårt folk egt den stora betydelse, som den för närvarande eger; och hvilken betydelse måste förväntas än mer tillväxa i mån af det allt lifligare intresse för kulturfrågor och behovet af ett fritt meningsutbyte derom, som åter framträder såsom en nödvändig följd af en stigande upplysning hos ett folk.

Förhållandena äro därför väsentligt förändrade, sedan Riksdagen senast deltog i lagstiftningen rörande församlingsrätten; den har vunnit ökad betydelse på samma gång ingrepp deri så i strid mot som med stöd af ordningsstadgans föreskrifter upprepadt förekommit.

Då det för ett folks lugna utveckling och framåtskridande är en af de allra viktigaste faktorer, huru och på hvad sätt yttrandefriheten begränsas — i synnerhet så, att icke en oskäligen rädsla för öppet uttalade tankar för till en vida farligare och betydelsefullare tystnad — torde svenska Riksdagen icke längre böra underkänna sin så rätt som pligt att deltaga i stiftandet af de lagar, som röra församlingsrätten, med hvilken rätt yttrandefriheten står i ett så nära och oskiljaktigt sammanhang och beroende.»

I enahanda syfte har herr *J. Mankell* i en likaledes inom Andra Kamraren väckt motion, n:o 173, framställt förslag. Med anledning af anmärkningar, som vid behandlingen af ofvan omförmälta, år 1890 väckta förslag blifvit såväl af konstitutionsutskottet som ock inom kamrarna mot samma förslag framställda, föreslår herr Mankell, att Riksdagen ville för sin del till hvilande för vidare grundlagsenlig behandling besluta:

dels att mellan de i § 16 regeringsformen förekommande orden »ingen från ort till annan förvisa» och »ingens samvete tvinga» måtte införas följande tillägg: *ingen hindra i församlingsfrihetens utöfvande,*

dels ock att till församlingsfrihetens ytterligare betryggande måtte i § 86 regeringsformen införas detta tillägg:

Med församlingsfrihet förstås svenske mäns rättighet att utan föregående anmälan eller tillstånd 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 mom. 1 regeringsformen föreskrifver.

Till stöd för detta senare förslag anför herr Mankell, att fastän tryckfriheten vore genom särskild grundlag betryggad, hade dock ansetts nödvändigt att i regeringsformens § 86 närmare bestämma dess omfång och begränsning. Då för församlingsfriheten, äfven om nyssnämnda tillägg i § 16 infördes, skulle saknas en dylik bestämmelse, syntes så mycket mera skäligt att i regeringsformen införa en sådan, som det föreslagna tillägget till § 16 utan närmare bestämning kunde gifva anledning till misstyding.

I afseende på innebörden af det föreslagna tillägget till § 86 regeringsformen vore att bemärka, att då förslag till ny strafflag af regeringen vid 1862—1863 års riksdag förelades rikets ständer, innehöll detsamma i fråga om församlingsrätten, att det ej skulle vara menighet förment att sammankomma till öfverläggning om mål eller ärende, som den gemensamt anginge; ej heller finge sådan sammankomst af offentlig myndighet upplösas, der ej dervid företoges något, som mot lag stridande var eller eljest allmän ordning störde. Om tid och ställe för sådan sammankomst skulle dock offentliga myndigheten i orten eller staden så långt förut underrättas, att den kunde dervid tillstådes vara, om så nödigt ansåges.

I det betänkande, som rörande detta regeringens förslag af lagutskottet afgafs, anfördes att de i förslaget förekommande inskränkningar i församlingsrätten icke vore af förhållandena hos oss betingade; de strede mot svenska folkets urgamla frihet samt vore öfverflödiga med afseende på den sans, hvaraf folket vid dess utöfning visat sig mäktigt. Offentliga sammankomster för hvarjehanda ändamål föranstaltades öfver allt i riket, utan

att ordningen deraf stördes. De vore tvärt om ett bland villkoren för denna ordning, såsom utgörande luftrör, hvarigenom den allmänna meningen finge andas ut o. s. v.

På grund af detta lagutskottets yttrande beslöt Riksdagen att borttaga de viktigaste inskränkningarna, särdeles anmälningspligten; och dermed syntes i lag och lagenligt fastslaget, att några i förväg lagda hinder för svenske medborgares rätt att sammankomma till öfverläggning icke ens i form af anmälningspligt skulle förekomma.

Detta skedde i en tid, som var lifligt upprörd genom agitationen för representationsförändringen; då talrika möten med anledning deraf egde rum, och då i öfrigt hela landet var uppfyllt af väpnade skaror, nemligen skarpskyttarne, hvilka så godt som dagligen samlades till öfning i vapnets bruk för fosterlandets försvar, utan att anmälningsskyldighet i någon form förefans eller ordningen dervid i någon mån stördes. Och sedan dess hade, motionären veterligen, icke något inträffat, som skulle utvisa, att svenska folket nu mera vore mindre värdigt den obegränsade församlingsfriheten än vid nämnda tid.

Vid sådant förhållande vore, enligt motionärens förmenande, både anmälningsskyldighet och tillstånds inhemtande obehöfliga. Då båda delarne likväl på administrativ väg skulle kunna stadgas, om uttrycket församlingsfrihet »utan i förväg lagda hinder» begagnades ensamt, torde ett förtydligande tillägg vara behöfligt. Nämnda uttryck kunde vara tillfyllestgörande i afseende på tryckfriheten, hvars beskaffenhet närmare angäfvos genom särskild lag, men skulle i förevarande fall kunna gifva anledning till missstyrdning.

Emellertid vore det för församlingsfriheten icke tillräckligt, att menighet finge samlas, utan äfven nödigt, att yttrandefriheten, som vore församlingsrättens egentliga mål, dervid upprätthölles. Ty eljest kunde offentlig myndighet genast efter samlingen utan tillfyllestgörande anledning upplösa sammankomsten. I följd deraf syntes behöfligt, att sådant genom en särskild mening i grundlagsstadgandet förekommes i andra fall än nödigt vore. Hvilka dessa fall vore, stadgades för närvarande i strafflagens 10 kap. §§ 14 och 15.

I det betänkande, utskottet afgaf i anledning af herrar Vahlins och Anderssons vid 1890 års riksdag väckta motion, anförde utskottet:

»Bland de i § 15 regeringsformen genom uttryckligt stadgande bekräftade allmänt medborgerliga rättigheterna finnes ej församlingsrätten upptagen. Detta oaktadt har det aldrig satts i fråga, att ej svenske medborgare egde att sammankomma för öfverläggning i allmänt eller enskildt

ärende. Denna rätt har alltid ansetts såsom i sakens natur gifven, och denna uppfattning kom, såsom motionärerna erinrat, till ett synnerligen tydligt uttryck under förarbetena till den nu gällande strafflagen. Enligt det af Konungen framställda förslaget skulle kap. 10 § 14 strafflagen hafva erhållit 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 tillstådes vara, om så nödigt finnes. Sker sammankomst utan sådan anmälan, vare den, som sammankomsten föranstaltade, förfallen till böter från och med tjugo till och med tvåhundra riksdaler.» — Rikets Ständer, som 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, föreslogo i stället för samma paragraf en ny redaktion, som, enligt hvad ständerna anförde i sin skrifvelse till Konungen angående förevarande fråga, »förutsätter församlingsfriheten såsom gifven.» I öfverensstämmelse med hvad ständerna föreslagit erhöi berörda stadgande sin nuvarande lydelse.

Äfven om lagstiftaren emellertid ansett nödigt att i grundlagen uttryckligen garantera församlingsrätten och för den skull i § 16 regeringsformen upptagit densamma bland de öfriga derstädes berörda allmänt medborgerliga rättigheterna, skulle detta i och för sig ej hafva lagt något hinder i vägen för att församlingsfriheten kunnat blifva närmare bestämd genom föreskrifter, meddelade af Konungen på grund af den honom enligt § 89 regeringsformen tillkommande lagstiftningsmagt. Regeringsformens 16 §, som förutsätter att der omnämnda rättigheter kunna begränsas, meddelar nemligen ingen bestämmelse om, huru sådana begränsningar skola fastställas. Huruvida dessa kunna bestämmas af Konungen ensam eller äro underkastade Konungens och Riksdagens gemensamma beslutanderätt, detta beror på förhållanden, som ej beröras i denna §, hvilken alls icke afser att uppdraga någon gräns mellan Konungens och Riksdagens magt. För den skull kan ej heller saknaden i grundlagen af ett allmänt erkännande af församlingsfriheten i något som helst afseende betraktas såsom orsak till, att, enligt motionärernas förmenande, genom Konungens lagstiftning vissa inskränkningar i densammas utöfning blifvit gjorda.

Motionärerna föreslå emellertid, att i § 16 regeringsformen skall intagas ett uttryckligt stadgande derom, att de föreskrifter, som erfordras till förekommande af missbruk af församlingsrätten, skola meddelas i lag, som stiftas af Konungen och Riksdagen gemensamt. Derigenom skulle således beträffande församlingsfriheten i § 16 upptagas en bestämmelse, som, enligt hvad ofvan visats, innebure ett för paragrafen i öfrigt främmande reglerande af Konungens och Riksdagens inbördes magtställning. Behovvet af en dylik grundlagsändring kan utskottet ej anse vara ådagalagdt. Motionärerna hafva icke på något sätt visat, att de af Konungen meddelade ordningsföreskrifter i förevarande ämne öfverskridit hvad som erfordras för upprätthållande af allmän ordning och för förekommande af församlingsfrihetens missbruk. Men äfven om hithörande stadganden i vissa afseenden skulle kräfvä en ny lagstiftning, så är det genom ändring af dessa stadganden, rättelse bör åstadkommas, och en förändring i grundlagen för detta ändamål kan ej anses nödvändig.»

I enlighet med den utaf utskottet sålunda uttalade uppfattning hemställde utskottet, att motionen icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda; och blef denna hemställan af båda kamrarna bifallen.

Hvad uti förevarande båda motioner blifvit anfördt har icke kunnat rubba utskottets åsigt om obehöfligheten af att i afseende på en rätt, som aldrig blifvit bestridd utan alltid ansetts såsom i sakens natur gifven och hvars fria utöfning icke, såvidt känt är eller visadt blifvit, i någon mån är hotad, i grundlagen införa bestämmelse till densammas bekräftande.

Emellertid synes herrar Vahlins och Anderssons förslag vara föranledt, icke så mycket af insigten om den föreslagna 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, gjort ett ingrepp i den lagstiftningsmagt, som rätteligen skulle tillkomma Konung och Riksdag gemensamt, och att på den grund Riksdagen genom förslagens antagande borde häfda sin rätt att deltaga i lagstiftningen på detta område. Denna uppfattning kan utskottet icke dela. Då Rikets Ständer togo del uti bestämmandet af det stadgande, som nu återfinnes i 10 kap. 15 § strafflagen, utöfvade de härvid icke någon annan befogenhet än den, som enligt 87 § regeringsformen tillkom nämnderna att gemensamt med Konungen stifta allmän kriminallag. Men deraf att Riksdagen deltagit i denna kriminella lagstiftning följer alldeles icke, att föreskrifter, som blott hafva till ändamål att i sin utöfning *ordna* församlingsfriheten och således icke hafva sin plats vare sig i strafflag eller allmän civillag, falla inom området för Kongl. Maj:ts

och Riksdagens gemensamma lagstiftning; och derföre, om än Kongl. Maj:t i likhet med Riksdagen ansett att strafflagen ej borde stadga anmälningsskyldighet för rättigheten att sammankomma till offentlig öfverläggning, har Kongl. Maj:t icke inkräktat på Riksdagens magtbefogenhet, då Kongl. Maj:t i afseende på församlingsrättens utöfvande i städerna och vissa andra orter med sammanträngd befolkning föreskrifvit sådan anmälningsskyldighet och utfärdat föreskrifter i öfrigt, förutan hvilka det icke ansetts möjligt att der upprätthålla allmän ordning samt förekomma missbruk af församlingsfriheten. Att berörda ordningsföreskrifter skulle innehålla något till inskränkande eller upphäfvande af yttrandefriheten, hafva motionärerna väl påstått men ej förmått visa; enligt utskottets uppfattning är församlingsfriheten genom samma föreskrifter blott ordnad och begränsad.

Hvad åter angår herr Mankells förslag att i grundlagen införa en bestämmelse, hvarigenom skulle stadgas rättighet för menighet såväl i stad som på landsbygden att sammankomma utan föregående anmälan eller tillstånd, så är detta förslag grundadt på en åsigt om svenska menigheters sans och laglydnad, som, då den sammanställles med det af motionären sjelf förutsedda förhållande, att vid dylika sammankomster lagstridiga handlingar kunna förekomma, synes lida af en inre motsägelse. Nödvändigheten af att i stad göres anmälan hos ordningsmagten om offentlig sammankomst, och att i vissa fall rättigheten att der sammankomma varder beroende af ordningsmagtens tillstånd ligger så i öppen dag och är så allmänt erkänd, att utskottet icke anser behöfligt att derom vidare orda. Men då herr Mankell såsom skäl, hvarför Rikets Ständer vid 1862—1863 års riksdag ansågo att det i Kongl. Maj:ts då framlagda förslag till ny strafflag intagna och då ännu gällande stadgande, att sammankomst skulle hos den offentliga myndigheten förut anmälas, borde utgå ur förslaget, anført något, som hvarken utaf lagutskottet ej heller utaf Rikets Ständer blifvit till stöd för samma åsigt åberopadt, anser utskottet sig böra omförmäla den verkliga orsaken. Denna var, såsom framgår af Rikets Ständers underdåniga skrifvelse, att klagan försports öfver den omgång och den tidsutdrägt, som genom skyldighet att anmäla sammankomst *å landet* ofta förorsakades, då den offentliga myndighetens representant vore boende på långt afstånd eller ej kunde anträffas, samt att Rikets Ständer ansågo att det ej skäligen kunde befaras att, med den utsträckning, offentligheten hos oss vunnit, sådan sammankomst skulle kunna hållas hemlig. Då emellertid, enligt herr Mankells förslag, hvarken anmälningsskyldighet eller tillstånds inhemtande skulle få ifrågakomma, borde motionären hafva gjort åtminstone en antydan om, hvad de bestämmelser i afseende på församlingsrättens utöfvande

till äfventyrs skulle komma att innehålla, hvilka jemlikt samma förslag skulle af Konung och Riksdag gemensamt stiftas.

På grund af hvad utskottet nu och vid 1890 års riksdag i ämnet anført, får utskottet hemställa:

- 1:o) att herrar Vahlins och Anderssons motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda;
- 2:o) att icke heller herr Mankells motion måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 28 mars 1892.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

Reservationer:

af herrar *Ljungman*, *Bengtsson*, *Björkman*, *Boström*, *Dahn*, *Johnsson*, *Wikstén* och *Vahlin*, som ansett att utskottet bort med anledning af motionerna 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;

af herr *Elowson*;

samt af herr *Hedin*, som ansett att utskottet med anledning af herr *Mankells* motion bort tillstyrka ett tillägg till § 86 regeringsformen, dock med den skiljaktighet från motionärens förslag, att i grundlagen ej komme att införas något ovilkorligt förbud mot bestämmande i eventuel lag om församlingsrätten af *anmälnings*-skyldighet i vissa fall, hvadan tillägget borde erhålla följande lydelse:

»Med församlingsfrihet förstås svenske mäns rättighet att *utan föregående tillstånd* sammankomma» (o. s. v. lika med motionärens förslag).