

Nr 15.

Ankom till riksdagens kansli den 2 maj 1916 kl 5 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion om ändring och tillägg i §§ 16 och 86 regeringsformen.

Närvarande: herrar Edén, Clason, Hellberg, Bellinder, K. J. Ekman, Kjellén*, Stadener, von Mentzer, von Bahr, von Zweigbergk, Klefbeck, Larsson i Västerås, Persson i Malmö, Räf, Beckman i Linköping, Ericsson i Vallsta, Hallén*, Hildebrand, Karlsson i Mo och Magnusson* i Kalmar.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 257, av herrar *Söderberg* i Stockholm, *Branting*, *Thorsson*, *Lindqvist* i Stockholm, *Rydén*, *Persson* i Malmö, *Palmstierna*, *Larsson* i Västerås, *Eriksson* i Grängesberg och *Sandler*, hemställes,

»att riksdagen måtte, såsom vilande i grundlagsenlig ordning, besluta *dels* följande nya lydelse av 16 § regeringsformen:

Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; *ingen hindra i församlingsfrihetens utövande*; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, såvitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder;

dels följande tillägg till 86 § regeringsformen:

Med församlingsfrihet förstås svenska medborgares rättighet att fritt sammankomma för överläggning om allmänt eller enskilt ärende, ävensom att genom offentliga demonstrationståg under lagliga former giva uttryck för

sina uppfattningar i allmänna angelägenheter. Närmare bestämmelser i avseende på denna rätts utövande meddelas genom lag, som stiftas i den ordning 87 § 1 mom. regeringsformen föreskriver.»

Till stöd för sin hemställan hava motionärerna anfört följande:

»Vid flera föregående tillfällen har inom riksdagen påvisats om den uppenbara brist i vår grundlagsstiftning, att densamma icke har något att säga om en för landets medborgare så betydelsefull fråga som församlingsfriheten. Under det att andra grundläggande medborgerliga rättigheter såsom religionsfrihet och tryckfrihet hava grundlagens skydd, är församlingsfriheten därifrån utesluten.

Motioner om grundlagsenligt skydd för församlingsfriheten ha även vid flera tillfällen väckts inom riksdagen, senast åren 1911 och 1914. Syftet med dessa motioner har vid dessa tillfällen, liksom tidigare på 1890-talet, vunnit andra kammarens bifall, men frågan har ständigt strandat på första kammarens avslag. Skälen för avslag från motståndarnes sida ha varit mångahanda. Än har det hetat, att denna rätt är i Sverige så given och självfallen, att den ej behöver grundlagsfästas. Och det talet har vidhållits, oaktat faktiska påvisanden av att den när allt kommer omkring i högsta grad är beroende av de administrativa myndigheternas godtyckliga förfarande. Vid andra tillfällen har det sagts, att det ej är tillrådligt i grundlagen införliva ett stadgande härom, då man ej på samma gång har den allmänna lagstiftning klar, vilken skall tjäna som överbbyggnad på grundlagsstadgandet. Trots flera påvisanden av huru oändligt löst församlingsrätten i själva verket sitter här i landet, ha dock ständigt nya förebäranden mot densammas lagliga skyddande framburits. Verkliga skälet för avslag har väl dock varit det, att man finner fortfarande allt väl beställt med förhållandena sådana de äro, där de administrativa myndigheterna ha makten att som de själva för gott finna handhava folkets utövande av den som självskrivna påstådda församlingsrätten.

Den senaste tidens erfarenheter ha dock kraftigare än förut varit fallet ådagalagt det alldeles ofrånkomliga uti att, om Sveriges befolkning skall känna sig tryggad i utövandet av denna sin oförytterliga rätt, densamma måste skyddas av sådana lagbestämmelser, att myndigheterna ej få i sin makt att göra den illusorisk.

Den i riksdagens andra kammare under detta år, vid behandlingen av justitieombudsmannens verksamhet för år 1915, framförda frågan om förbudet mot ett socialdemokratiskt valmöte i Södermanland under augusti 1914 påvisar oförtydligt, att åtgärder måste vidtagas från riksdagens sida för att lagligt trygga församlingsfriheten. Man må blott erinra sig förloppet av denna händelse och de blivande konsekvenserna av högsta dom-

stolens friande utslag. En socialdemokratisk valorganisation anordnar ett valmöte på enskilt område för behandling av stundande riksdagsmannaval. Militära myndigheter, förlagda i trakten, finna sig på ytterst uppkonstruerade skäl ej tilltalade av mötets avhållande. De giva Konungens befallningshavande del av denna sin uppfattning och Konungens befallningshavande är ögonblickligen redo att efterkomma deras önskingar genom att utfärda mötesförbud och genom för övrigt i hög grad olämpligt uppträdande av underordnade tjänstemän å själva mötesplatsen. Utan minsta förgräpliga åtgörande från befolkningens sida, förhindras mötets avhållande genom samverkan av civila och militära myndigheter, och församlingsfriheten kränkes på det grövsta. Den väg, som så ofta anvisas, nämligen klagovägen, anlitas nu av de förfördelade, och man klagar hos justitieombudsmannen. Densamme låter vid Svea hovrätt anhängiggöra åtal mot vederbörande civila ämbetsmän. Hovrätten förklarar dock, att de ej gjort sig skyldiga till ämbetsfel och högsta domstolen fastställer detta utslag.

I och med detta utslag synes fältet vara fritt för de administrativa myndigheterna att på det mest obehöriga sätt i samhällsbevarande nit ingripa i församlingsrättens utövande. Alltid skall man under vissa givna förhållanden kunna finna anledningar att förbjuda vissa offentliga mötens avhållande. Med högsta domstolens prejudicerande utslag växa tendenserna till maktfullkomlighet hos myndigheterna, och med vetskap om vad den högsta rättsinstansens utslag innebära i prejudikatsväg kan man sluta sig till att klagovägen ej är någon framkomlig väg för hävdandet av den medborgerliga rätten på detta område. Och i själva verket, vilket absurt och för ett fritt folk förnedrande rättstillstånd, att deras rätt att fritt komma samman och dryfta allmänna angelägenheter skall för det första icke blott sakna lagens skydd mot myndigheternas övergrepp utan därtill ytterligare skruvas till genom högsta rättsinstitutets i landet normgivande utslag! Om någonsin torde här riksdagen behöva genom beslut om ett lagstadgande säga ifrån, att vida över för dagen rådande rättsuppfattningar står dock omsorgen om folkets andliga frihet. Tiden härför synes nu starkare än förut vara inne.»

Motionärerna överlämna ock åt utskottet, att, därest förslaget ordaydelse ej kan av utskottet godkännas, vidtaga erforderliga omformuleringar i överensstämmelse med motionens syfte.

Utskottet vill till en början erinra därom, att församlingsfriheten, ehuru icke uttryckligen lagfäst, dock är i princip erkänd enligt svensk rätt. Sålunda har bestämmelsen i 10 kap. 15 § strafflagen — som tillerkänner myndighet rätt att närvara vid sammankomst av »menighet å landet eller i stad till överläggning om allmänt eller menigheten särskilt

Utskottets
yttrande.

rörande ärende» och att upplösa sammankomsten, därest vid densamma »företages något, som emot lag stridande är eller eljest allmän ordning störer» — avsiktligt fått en avfattning, som giver vid handen, att församlingsfriheten förutsättes såsom given. Indirekt framgår ock av detta stadgande, att offentlig myndighet icke äger påfordra tillträde till andra sammankomster än sådana som äro att anse såsom offentliga. Då vidare ordningsstadgan för rikets städer dels i vissa fall föreskriver anmälan till polismyndighet om tillämnade sammankomster, dels i andra fall uppställer som villkor för sammankomster, att tillstånd erhålles av myndigheten, så ha därmed samtidigt vissa gränser angivits beträffande myndigheternas befogenhet att hindra sammankomsters hållande. Det bör även märkas, att ordningsstadgan endast är gällande för städer och vissa andra platser med större sammanträngd befolkning, vadan alltså de däri upptagna inskränkningarna i församlingsfriheten icke gälla för landsbygden i övrigt. Genom åtskilliga domstolsutslag har ock erkännande givits åt den grundsats, att församlingsfriheten är en medborgerlig rättighet, endast underkastad de i lag angivna begränsningar.

Utskottet anser det icke desto mindre vara angeläget, att denna viktiga medborgerliga rättighet erhåller uttryckligt skydd i lag. Utan att ingå på den närmare motiveringen för den nu föreliggande motionen tillåter sig utskottet att hänvisa till vad konstitutionsutskottet vid 1914 års senare riksdag yttrat:

»Utskottet delar ovanberörda [1911 års] konstitutionsutskotts uppfattning, att församlingsfriheten hos oss är att betrakta såsom i princip given, ehuru uttryckligt lagstadgande därom icke finnes. Så mycket mindre rimligt måste det från denna utgångspunkt te sig, att en så viktig medborgerlig rättighet som den, varom här är fråga, skall till sin praktiska tillämpning vara utlämnad åt Kungl. Maj:ts administrativa lagstiftning utan möjlighet för riksdagen att direkt öva inverkan därpå. Självfallet är nämligen, att de ordningsföreskrifter, som för församlingsrättens utövning äro erforderliga, alltid innebära större eller mindre inskränkningar i denna rätt själv. Då allmänt normerande bestämmelser saknas, är under sådana omständigheter icke uteslutet, att de i administrativ ordning uppdragna gränserna göras snävare, än skäligt är. Härtill kommer, att saknaden av allmänna bestämmelser alstrar ett osäkerhetstillstånd och öppnar möjlighet till ett godtycke, som det i rättsäkerhetens intresse är av vikt att i möjligaste mån undvika. Det torde icke heller saknas åtskilliga mindre tilltalande exempel, även från senare tider, på olägenheter, vartill det nuvarande tillståndet är orsak.

Utskottet är fördenskull av den meningen, att församlingsfriheten bör

till sin utövning närmare regleras i första hand genom en av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag, i vilken givetvis föreskrifter böra i förevarande hänseende meddelas såväl för rikets städer som för landsbygden. Härutöver anser utskottet emellertid, i likhet med motionärerna, att i betraktande av församlingsrättens stora medborgerliga betydelse principen därom bör fastslås i grundlagen. Så torde ock merendels hava skett i utländsk lagstiftning.»

Härtill kan tilläggas, att det även av de administrativa myndigheterna ofta torde kännas som en brist, att en närmare reglering av församlingsfriheten icke givits i lag.

Motionärerna hemställa, att riksdagen måtte som vilande antaga vissa i motionen formulerade förslag till ändringar i §§ 16 och 86 regeringsformen. Konstitutionsutskottet har vid 1914 års senare riksdag förordat och andra kammaren bifallit ett förslag, innefattande tillägg till allenast § 86 regeringsformen, vilket till ordalydelsen något skiljer sig från det av motionärerna vid samma § föreslagna tillägg. Utskottet hade därvid valt en formulering, som vid flera tidigare tillfällen godkänts av andra kammaren. Emellertid framställdes under debatten i andra kammaren vid 1914 års senare riksdag vissa anmärkningar mot ordalagen i utskottets förslag. Med hänsyn härtill och i betraktande jämväl av det önskvärda uti, att förslag till kompletterande lagstiftning av allmän lags natur kan föreligga till behandling samtidigt med grundlagsförslaget, finner sig utskottet böra tillstyrka, att även spörsmålet om grundlagsbudets avfattande underställes Kungl. Maj:ts prövning.

På grund av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t efter verkställd utredning framlägga förslag till sådana ändringar i regeringsformen, genom vilka dels församlingsfrihetens princip grundlagfästes, dels den närmare regleringen av denna princip i tillämpningen, ävensom de begränsningar, som därvid kunna prövas nödvändiga, hänvisas till av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.

Stockholm den 2 maj 1916.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservation:

dels av herrar *Clason, Bellinder, K. J. Ekman, von Mentzer, von Bahr* och *Beckman* i Linköping, som anför: »Såsom utskottet framhållit, råder intet tvivel därom, att församlingsrätten redan är i svensk lag erkänd. Det väsentliga i de förändrade bestämmelser därom, som kunna befinnas av nöden, tillhör emellertid icke grundlagstiftningens område, och spørsmålet om införande i grundlagen av stadganden rörande församlingsrätt synes icke lämpligen kunna avgöras, förrän den civila lagstiftningen på området föreligger utarbetad och av statsmakterna godkänd. Om vad denna lagstiftning bör innehålla äro för närvarande dock icke några riktlinjer framlagda, än mindre av riksdagen prövade. Hela frågan om innehållet i denna lagstiftning har därtill icke ens kunnat av utskottet upptagas eller behandlas, då den ej tillhör utskottets kompetensområde. Att under sådana förhållanden föreslå en skrivelse till Kungl. Maj:t har synts oss i och för sig oriktigt och i detta fall så mycket mindre lämpligt, som motionärernas egen framställning icke är av beskaffenhet att inbjuda till åtgärder för grundlagstiftning i den av dem ifrågasatta riktningen»;

dels av herr *Räf*,

dels ock av herrar *Hildebrand* och *Karlsson* i Mo beträffande utskottets motivering.