

Nr B 2

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning och förslag rörande införande i grundlag av vissa för svensk rättsuppfattning grundläggande principer.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr B 155 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr B 218 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära en förnyad utredning rörande införande i regeringsformen av bestämmelser, som uttrycker för svensk rättsuppfattning fundamentala principer, t. ex. skydd för enskild äganderätt, och inför riksdagen framlägga därav föranledda förslag».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Den svenska rätten har av gammalt innehållit bestämmelser, syftande till att skydda den enskilde tillkommande rättigheter mot godtycke och övergrepp från statsmakternas sida. I vår nuvarande regeringsform har 16 § betraktats som den i detta hänseende centrala men även andra stadganden såsom 73, 74 och 86 §§ regeringsformen har ansetts giva skydd åt den enskilde mot statsmakten.

Riksdagen hemställde år 1938, i anledning av väckta motioner, i skrivelse (nr 362) till Kungl. Maj:t om utredning av frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället vore av den fundamentala vikt, att de ej måtte kunna åsidosättas utan grundlagsändring.

I konstitutionsutskottets till grund för riksdagens beslut i ämnet liggande utlåtande (nr 16) anfördes följande:

Ett för våra svenska grundlagar — och särskilt regeringsformen — karakteristiskt drag är elasticiteten. Grundlagarna hava hittills icke varit inriktade på att trygga det vid någon viss tidpunkt levande svenska samhällets »fundamentala principer», även om stadganden finnas, som beröra dessa. Inom författningens ram har det varit möjligt att anpassa lagstiftningen efter förändrade tids- och samhällsförhållanden. Utskottet håller före, att denna elasticitet också bör för framtiden bevaras och att följaktligen, om i grundlag vissa »fundamentala principer» skulle inskrivas, detta varken kan eller får förhindra att en successivt skeende faktisk omdaning i det allmänna rättsmedvetandet av de begrepp, till vilka dessa principer hänföra sig, om-

sättes i lagstiftning. Ändras det allmänna rättsmedvetandet här i någon viss punkt, så följer därav att ifrågavarande begrepp kan få ett annat innehåll i olika tider och att grundlagsskyddet då icke kan omfatta annat eller mera än det begrepp som i grundlagen ursprungligen blivit definierat — grundlagsskyddet blir illusoriskt, om eller när ett dylikt begrepp ej längre har något underlag i verkligheten.

Därest det grundlagsskydd för »det nuvarande samhällets fundamentala principer», som motionärernas förslag åsyftar, skulle kunna vinnas genom införande i regeringsformen av vissa sådana principer, t. ex. i anslutning till eller omedelbart före § 86 (om tryckfriheten), kan en utredning härom vara befogad. Inom utskottet hava skilda meningar uttalats angående såväl möjligheten som effektiviteten av dylika principstadganden i svensk grundlag. Utskottet vill för sin del betona, att grundlagens helgd icke ökas utan tvärtom kan undergrävas, om däri införas bestämmelser, vilka avses såsom garantier men så avfattas att de blott bliva platoniska uttalanden, dem lagstiftaren kan frestas att i särskilda fall mer eller mindre direkt skjuta åt sidan. Över Kungl. Maj:t med riksdagen finnes nämligen för närvarande ingen makt, som med generellt bindande verkan kan förklara en av dem samfällt stiftad lag vara ogiltig. Införandet av ett grundlagsstadgande, som förlänade högsta domstolen och regeringsrätten behörighet att avgiva dylika förklaringar kan utskottet icke förorda.

Utskottet vill vidare framhålla vikten av att åt grundlagsändringar icke gives sådan karaktär att de förhindra eller försvåra möjligheten av effektivt skydd gentemot sådana krafter, som med våldsmedel vilja omdana stats-skicket.

Motionärerna hava icke åsyftat att göra någon fullständig uppräknig av alla de fundamentala principer, som äro värdefulla tillgångar för den mänskliga samvaron inom ett kultur- och rättssamhälle. Utskottet vill sålunda erinra om att rätten till arbete och försörjning för medborgarna måste anses som en lika viktig princip som till exempel den om äganderätten. Därest en utredning skall komma till stånd, bör denna förty omfatta jämväl andra fundamentala principer än dem, som direkt beröres i motionerna.

Av de medborgerliga fri- och rättigheterna är tryckfriheten i vårt land mera än i något annat land erkänd genom grundlagsbestämmelser. Den personliga äganderätten åtnjuter genom bestämmelser i regeringsformen §§ 16, 73 och 74 ett visst, om också ofullständigt grundlagserkännande. Vissa andra individuella intressen skyddas i regeringsformen § 16 mot övergrepp från konungamakts och förvaltningens sida. I flera främmande länder hava vissa av de medborgerliga fri- och rättigheterna erhållit grundlags skydd i vidare omfattning än i Sverige. Motionärerna åsyfta nu att hos oss bereda vissa fri- och rättigheter ett starkare skydd än det, som för närvarande tillkommer dem i svensk rättsordning. För att förverkliga denna tanke ligger det närmast till hands att införa och bestämma nämnda fri- och rättigheter i svensk grundlag och alltså låta dem åtnjuta samma skydd, som för närvarande tillkommer andra, för vårt folk mindre betydelsefulla ting. Enligt utskottets mening kan det emellertid därvid icke komma i fråga att på något sätt, vare sig i form eller sak, rubba regeringsformen § 16, som redan 1809 sammanfattade seklers erfarenheter.

Motionärerna hava anfört, att det möter svårigheter att i lagtext utforma, vad de önska få infört i grundlagen, men anse dessa icke vara ööverstigliga.

Utskottet vill heller icke förneka möjligheten av att vissa resultat kunna ernås genom en utredning. Ämnet är också av det intresse och av den vikt att ett försök att övervinna svårigheterna synes vara befogat. Utskottet finner sig dock i samband härmed böra understryka, att det icke kan komma i fråga att i grundlag införa en omfattande katalog med tillhörande många undantag såsom i tryckfrihetsförordningens äldre form rörande offentliga handlingar, och icke heller att hänvisa till nya speciella grundlagar, utan allenast att i grundlag giva korta och klara principstadganden.

Med anledning av ovanberörda riksdagsskrivelse verkställdes inom justitiedepartementet utredning i ämnet genom särskilt tillkallade sakkunniga. Dessa framlade i sitt i maj månad 1941 avgivna betänkande (SOU 1941: 20) ett förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.

I sin principmotivering anförde de sakkunniga bl. a. följande:

Den svenska rätten har efter tillkomsten av 1809 års regeringsform fullföljt de rättssäkerhetens och den medborgerliga frihetens principer, som redan förut hävdats i efter äldre tiders åskådning avpassad form. Den medborgerliga rätt att uttrycka och gemensamt verka för bestämda trosidéer och åsikter, som främst kommer till uttryck i religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet, har steg för steg fullständiggats. Det har i detta hänseende icke förelegat någon motsättning mellan de konstitutionalistiska idéer, som voro förhärskande under 1800-talet, och nutidens demokratiska åskådning. Det är betecknande, att de medborgerliga friheterna erkändes och skyddades redan innan den moderna folkstyrelsen genomfördes; på denna punkt har den parlamentariska demokratien helt kunnat anknyta till äldre traditioner. Inom alla politiska riktningar av betydelse har meningsfriheten och vad därmed sammanhänger ansetts vara livsnerven i det folkstyrda svenska samhället. Även i fråga om medborgarens sociala och ekonomiska frihet hade med rättsstatstanken förenade principerna upprätthållits och utbyggt. Äganderätten har i det allmännas intresse underkastats inskränkningar och därigenom på viktiga områden förändrat karaktär, men grundsatsen om egendomens trygghet och statens skyldighet att lämna ersättning vid förfogande över eller expropriation av egendom har i lagstiftningen stadfäst. På detta område gäller, liksom beträffande de medborgerliga friheterna i mera egentlig mening, att den bestående ordningen vunnit anslutning av en överväldigande majoritet inom folk och representation. Frihet att utöva yrke och bedriva näring har införts; de inskränkningar och åtskillnader, som ännu vid regeringsformens tillkomst förelågo, ha avskaffats. Tillika har, särskilt under senare tid, en omfattande socialreformatorisk lagstiftning fastställt och reglerat statens plikt att hjälpa och skydda medborgarna vid ålderdom, sjukdom och arbetslöshet och andra fall av bristande försörjningsförmåga.

Det är uppenbart, att de här berörda grundsatserna, som kunna betecknas som uttryck för svenska medborgare tillkommande fri- och rättigheter, icke i sin helhet äro innefattade i § 16 regeringsformen, sådan denna för närvarande lyder. Vissa principer, t. ex. rörande förenings- och församlingsfrihet, äro icke alls nämnda i detta stadgande. Härtill kommer, att § 16, eller i varje fall delar av denna paragraf, äro riktade blott mot regeringsmakten och sålunda icke begränsa möjligheten av en samfällid lagstiftning i strid med de

uppställda normerna. För ett generellt stadfästande av de i vårt land erkända medborgerliga fri- och rättigheterna kräves alltså ett tillägg till grundlagens nuvarande bestämmelser.

Enligt de sakkunnigas mening bör ett sådant tillägg komma till stånd. De fri- och rättigheter, varom här är fråga, höra till grundvalarna för det svenska statskicket och det svenska rättssamhället överhuvud, och det synes då i och för sig påkallat, att de klart och tydligt inskrivas i vår främsta grundlag. Att så icke redan skett, beror icke på meningsskiljaktigheter rörande grundsatsernas värde; snarare sammanhänger det med att dessa grundsatser så energiskt hävdats och att deras värde så allmänt erkänts, att ett praktiskt behov av grundlagsfästande icke med någon styrka gjort sig gällande. I nuvarande utrikes- och inrikespolitiska situation synes emellertid ett auktoritativt fastställande av dessa principer angeläget. Under samtidens ideologiska debatter och brytningar har känslan för de medborgerliga rättigheter, som av ålder präglat svenskt statsliv, blivit alltmera allmän och medveten. Det är av betydelse att här, såsom på andra områden, våra omistliga nationella värden klarläggas, förkunnas och, såvitt det är möjligt, säkerställas gentemot växlingar och påfrestningar. Vidare har genom de långtgående statliga ingripanden, som under de senaste åren ansetts nödvändiga, det direkta praktiska behovet av en fastare reglering av hithörande rättsområden understrukits. Även om en helt klarläggande normering av de medborgerliga fri- och rättigheter, som te sig väsentliga, icke kan företagas — och i varje fall icke lämpligen kan ske i grundlagen — är det av vikt, att utgångspunkterna preciseras och att så långt möjligt en gränsdragning åstadkommes. Det är här icke i första rummet fråga om att skydda de enskilda medborgarna, utan att stärka den svenska rättsordningen och därmed den svenska staten; den nationella enhetens särart och styrka betingas av medborgarens frihet och rätts-säkerhet.

Sakkunnigförslaget blev ej utsänt på remiss eller föremål för överarbetning inom justitiedepartementet.

Vid 1948 års riksdag väcktes en motion (I: 50), i vilken hemställdes att riksdagen för vidare grundlagsenlig behandling ville antaga ett förslag till ändrad lydelse av 16 § regeringsformen, som i det väsentliga överensstämde med det av de sakkunniga framlagda. I anledning härav anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (17/1948):

Det svenska rättssamhällets grundprincip består i omsorgen om människornas rätt och frihet. Denna omsorg visar sig redan i grundsatsen att ingrepp däri endast få äga rum med stöd av allmängiltiga regler som i lika mån gälla för alla medborgare och sålunda sätta en spärr för godtycke och våld. Den visar sig också däri, att sådana regler, för så vitt de avse mera väsentliga ingrepp, skapas under riksdagens medverkan, efter fri och öppen diskussion. Och icke nog med detta: det står fast, att ett visst mått av frihet räknas såsom människorna tillförsäkrat på ett sådant sätt, att icke ens Konung och riksdag kunna förgripa sig därpå. Det är i kraft av dessa grundsatser som Sverige förtjänar kallas en rättsstat.

Det är naturligt att man icke alltid varit ense om hur långt hänsynen för enskild rätt och frihet skall sträcka sig, och i vilken omfattning de nyss an-

givna grundsatserna sålunda skola tillämpas. Men meningsskiljaktigheterna hava i stort sett icke gällt det väsentliga. Och vad mera är: rättsstatens grundsatser, vilkas betydelse under lugnare tider icke alltid till fullo uppmärksammas, hava under den förödelsens tid, som det europeiska statslivet genomgått, kommit att för alla demokratiskt sinnade medborgargrupper i vårt folk allt klarare framstå i hela sin omätliga betydelse. Vare sig man utgår från de rätts- och frihetstraditioner, som sedan århundraden präglat vårt folks väsen, eller från de politiska, sociala, ekonomiska och kulturella strävanden, som göra sig gällande i nutidens liv, står det lika klart, att rättsstaten är den omistliga grundvalen för allt svenskt samhälleligt arbete.

Åt en enstämmig sådan uppfattning gav konstitutionsutskottet 1938 uttryck i sitt ovan omnämnda utlåtande. Under världskriget framträdde också det svenska folkets önskan att hålla vakt kring rätten och friheten i det 1941 avgivna betänkandet om revision av § 16 regeringsformen. Konstitutionsutskottet har nu velat giva ett förnyat uttryck åt vad som otvivelaktigt är en samfällid svensk vilja.

De grundsatser på vilka utskottet syftar hava endast på ett med hänsyn till nutidens krav mycket ofullkomligt sätt inskrivits i våra grundlagar. Särskilt gäller detta om regeringsformens 16 §. Detta stadgande ger ett fullödigt och värtaligt vittnesbörd om djupt rotade rätts- och frihetstraditioner. Men dess rättsliga innebörd är oviss. I vad mån och på vad sätt det ger uttryck åt de grundsatser, som utskottet betecknat som kännetecknande för rättsstaten, är omtvistat. Otvivelaktigt är i varje fall, att regeringsformens 16 § icke åt medborgarnas frihet och rätt ger ett ens tillnärmelsevis så säkert stöd som de stadganden av likartat innehåll, som återfinnas i flertalet främmande författningar. Det är, just i den allvarliga och prövande tid, som vårt folk liksom Europas övriga folk nu genomlever, en naturlig uppgift att söka befästa den svenska rättsstaten genom att i regeringsformen infoga såvitt möjligt klara och bindande uttryck för dess grundsatser.

Denna uppgift är emellertid krävande och ömtålig. Innebörden av och formen för de nya grundlagsbuden måste underkastas den sorgfälligaste prövning, för så vitt man vill eftersträva att skapa regler, som å ena sidan lämna statsmakterna den rörelsefrihet, som de, särskilt under utomordentliga förhållanden, kunna behöva, men å andra sidan uppdraga sådana gränser, att medborgarnas frihet och rätt i väsentliga hänseenden få ett säkert skydd. Det står för utskottet klart, att det är till ett sådant mål man måste sträva. Utskottet är under dessa förhållanden ej berett att på grundval av 1941 års kommittéförslag, som icke varit föremål för vare sig remissförfarande eller Kungl. Maj:ts prövning eller de förevarande motionerna, som i huvudsak bygga på kommittéförslaget, utarbeta förslag till erforderliga grundlagsändringar.

Utskottet hemställde om att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära förnyad utredning beträffande frågan om införande i regeringsformen av bestämmelser vilka giva ett uttryck åt det svenska rättssamhällets grundläggande principer samt att för riksdagen framlägga de förslag, som härav föranleddes.

Riksdagens skrivelse (nr 122) med ovannämnda hemställan är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Den år 1954 tillsatta författningsutredningen har enligt sina direktiv att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning. Utredningen har i en den 3 sistlidna oktober dagtecknad kommuniké upplyst, att den uppdragit riktlinjerna för en modernisering av den skrivna författningen och givit direktiv om fortsatt arbete innevarande höst med en författnings-text, som i en enda grundlag sammanfogar nuvarande regeringsform och riksdagsordning. Detta arbete åsyftar en förenkling och förkortning av nuvarande grundlagsbestämmelser. Från författningsutredningen har vidare inhämtats, att utredningen till behandling upptagit just de frågor, som beröras i förevarande motioner.

År 1951 ratificerade Sverige Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande skyldigheterna (se prop. 165/1951). Denna innehåller bland annat stadganden om skydd för livet, skydd mot tortyr, slaveri, tvångsarbete och olaga frihetsberövande, garantier för en opartisk och offentlig rättegång, skydd för retroaktiv strafflagstiftning, skydd för privatlivet och garantier för tankefrihet, samvetsfrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet, församlings- och föreningsfrihet. Ett tilläggsprotokoll av den 20 mars 1952 till konventionen har också ratificerats av Sverige (se prop. 32/1953). I detta stadgas beträffande äganderätten (artikel 1): »Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkta. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar, som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser». Genom konventionen har tillskapats en kommission för de mänskliga rättigheterna. Kommissionen kan, såvitt angår Sverige, mottaga framställningar från enskilda personer eller organisationer, som anse sig kränkta, sedan alla inhemska rättsmedel utnyttjats.

I motionerna framhålles vikten av att frågorna om den enskildes rätts-säkerhetsgarantier gentemot statsmakten ej falla i glömska, och motionärerna mena, att det finnes välgrundad anledning till att den av riksdagen år 1948 begärda fortsatta utredningen kommer till stånd. Utskottet vill med anledning härav framhålla, att det vidhåller den uppfattning, som kommit till uttryck i dess ovan återgivna utlåtande från år 1948. Utskottet anser det alltså angeläget, att de för den svenska rättsordningen fundamentala principerna givas det skydd, som ett grundlagsfästade innebär. Som tidigare nämnts har emellertid författningsutredningen under arbete just de frågor, som beröras i motionerna. En skrivelse i motionernas syfte är därför nu icke behövlig, varför utskottet hemställer,

att motionerna I: B 155 och II: B 218 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 6 november 1958

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Elmgren, Damström, Fritiof Karlsson, Olsén, Erik Olsson, Torsten Andersson, Arvidson, Källqvist och Per-Olof Hanson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård,* Norén, Spångberg, Jonsson i Haverö, Hammar,* Gustafsson i Bogla, Svenungsson, Hamrin och fru Sjöqvist.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av hrr *Källqvist, Per-Olof Hanson, Hammar* och *Hamrin*, vilka ansett att utskottet borde anföra och hemställa följande:

I likhet med motionärerna vill utskottet understryka vikten av att frågorna om den enskildes rättssäkerhetsgarantier uttryckligen fastslås genom grundlag. Såsom motionärerna framhållit ger regeringsformens 16 § visserligen ett vittnesbörd om djupt rotade rätts- och frihetstraditioner, men dess rättsliga innebörd är oviss. Det råder i varje fall ingen tvekan om, att denna paragraf inte ger samma säkra stöd som stadgandena i många andra länders författningar. Detta gäller sådana för svensk rättsuppfattning grundläggande principer, såsom förenings-, församlings-, yttrande- och religionsfrihet samt personlig äganderätt.

I motionerna påpekas även, att Sverige på det internationella planet genom ratificering av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna förbundet sig att iakttaga sådana rättsgrundsatser, som enligt riksdagens tidigare uttalanden bort ges grundlagsskydd. Detta är ytterligare ett skäl till komplettering av grundlagsbestämmelse i nyssnämnda hänseenden. Det kan i detta sammanhang nämnas, att 1956 års riksdagsskrivelse (nr 196) rörande utredning om lagändringar, som kan visa sig nödvändiga för att anpassa svensk rätt till ifrågavarande konvention ännu icke föranlett någon åtgärd från regeringens sida.

Under utskottets behandling av ärendet har uppgivits att författningsut-

redningen upptagit de i motionerna berörda problemen till behandling. Författningsutredningens direktiv innehåller emellertid icke något uttryckligt uppdrag åt utredningen att utarbeta och framlägga ett förslag i ärendet. Dessa viktiga problem är över huvud inte vare sig omnämnda i direktiven eller på annat sätt överlämnade till utredningen. Detta framstår som mycket mer anmärkningsvärt som enligt direktiven till utredningen överlämnats två andra skrivelser av år 1952 och 1953, vilka båda har samband med översynen av författningen. Utredningen torde givetvis av eget initiativ ha möjlighet att —därest utredningen så anser— ta upp problemen.

Med hänsyn till frågornas stora vikt och betydelse anser dock utskottet att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t bör uttryckligen begära att efter förnyad utredning förslag framlägges för riksdagen om införande av bestämmelser i grundlag, som uttrycka för svensk rättsuppfattning fundamentala principer.

Under hänvisning till det anförda hemställer sålunda utskottet,

att riksdagen med bifall till de likalydande motionerna I: B 155 och II: B 218 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära att efter förnyad utredning förslag framlägges för riksdagen om införande i grundlag av bestämmelser som uttrycka för svensk rättsuppfattning grundläggande principer, såsom förenings-, församlings-, yttrande- och religionsfrihet samt skydd för personlig äganderätt.