

Nr 10

Utlåtande i anledning av motioner om lagstadgad rätt för svensk medborgare till utresa ur riket.

I de likalydande motionerna I: 162 av herr Björk och fröken Mattson och II: 184 av fröken Sandell m. fl. hemställs "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag till lag, avseende svensk medborgares rätt till utresa ur riket".

Motionerna

I motionerna anföras bl. a. följande.

Frågan om behovet av en särskild rättighetskatalog i grundlagarna är omstridd och torde icke komma att lösas inom avsevärd tid. I avvaktan därpå synes skäl föreligga att ersätta passkungörelsen med av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag i samma ämne. Passkungörelsen har visserligen varit föremål för en successiv liberalisering, men inga garantier föreligger mot att en regering i framtiden kan önska införa nya inskränkningar i resefriheten genom ändringar i kungörelsen. Vissa önskemål i sådan riktning har f. ö. framkommit även under senare år. Det är inte tillfredsställande att så betydelsefulla frågor skall kunna regleras genom en författning, utfärdad av regeringen i administrativ ordning. Passkungörelsens bestämmelser berör i dag direkt mångdubbelt fler människor än för några årtionden sedan. Det ständigt växande antalet utlandsresor gör det å ena sidan angeläget att vanliga medborgare skall ha sin rätt till pass tryggad utan onödiga inskränkningar, å andra sidan att oundgängligen nödvändiga inskränkningar i denna rättighet göres till föremål för noggrann och allsidig prövning.

Nuvarande författningsreglering

Regler som begränsar svensk medborgares rätt att lämna riket finns — om man bortser från reglerna i 25 kap. rättegångsbalken om reseförbud — uteslutande i författningar som beslutats av Kungl Maj:t utan riksdagens hörande. Sådana regler finns främst i *kungörelsen den 7 november 1941 om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass och kungörelsen den 31 maj 1940 om utfärdande inom riket av pass åt svensk medborgare för utrikes resa (passkungörelsen).*

Förstnämnda kungörelse innehåller ett principiellt förbud för svensk

medborgare att resa ut ur riket till annat land än Danmark, Finland, Island eller Norge, såvida han inte innehar giltigt pass. Den som bryter häremot straffas med böter eller där omständigheterna är försvårande fängelse i högst sex månader. Även försök är straffbart.

Passkungörelsen innehåller föreskrifter om handläggningen av passärenden m. m. och föreskriver dessutom vissa grunder för avslag på ansökan om pass. Enligt 6 § får ansökan om pass inte bifallas bl. a. i följande fall, nämligen om passmyndigheten har kännedom om eller skäligen anledning antaga, att sökanden står i sådan förbindelse med utlandet eller eljest bedriver sådan verksamhet, som är skadlig för svenska statsintressen, om sannolika skäl finns till antagande, att sökanden ämnar använda passet för obehörigt ändamål, samt därest med hänsyn till rikets försvarsberedskap sökanden prövas icke böra tilldelas pass.

Till den 1 juli 1969 var rätten att erhålla pass begränsad för personer som meddelats avflyttningsförbud med stöd av lagen den 14 juni 1917 om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket. I prop. 1969: 69 med förslag till lag om upphävande av 1917 års lag, vilken prop. bifölls av riksdagen (1 LU 39), anförde föredragande departementschefen bl. a. följande (s. 16).

För egen del vill jag först betona, att rätten att lämna det land där man vistas, även ens hemland, hör i ett demokratiskt samhälle till de grundläggande rättigheterna. Denna rättighet bör vara underkastad endast sådana inskränkningar som är strängt nödvändiga. För att inskränkningar till skydd för annans ekonomiska anspråk skall framstå som försvarliga måste krävas att det är ytterst angeläget att den berättigades intressen blir tillgodosedda.

Konventioner m. m.

I fråga om innehållet i bestämmelser, som avser rätten för svensk medborgare att resa ut ur riket och att återvända hit från utlandet, föreligger eller kan i framtiden komma att föreligga folkrättslig skyldighet för Sverige att respektera vissa konventioner. Sådan skyldighet föreligger oavsett vilken statsrättslig valör författningen i fråga har.

FN:s generalförsamling antog 1948 en *allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna*. I artikel 13 mom. 2 stadgas, att envar har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land. I artikel 29 mom. 2 stadgas att vid utövandet av sina fri- och rättigheter får envar underkastas endast sådana inskränkningar, som blivit fastställda i lag i uteslutande syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose det demokratiska samhällets rättmätiga krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd. Förklaringen om de mänskliga rättigheterna grundar icke några rättsliga förpliktelser för FN:s medlemsstater. Emellertid har efter ett långvarigt arbete på att fixera de mänskliga

rättigheterna i internationellrättsligt bindande fördragsbestämmelser FN:s generalförsamling år 1966 antagit dels en *konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, dels en *konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. Artikel 12 i förstnämnda konvention innehåller, att envar som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där röra sig fritt och fritt välja bosättningsort, att envar äger frihet att lämna vilket land som helst, däribland sitt eget, att de nämnda rättigheterna icke får underkastas andra inskränkningar än sådana, som stadgas i lag och är nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen ("ordre public"), den allmänna hälsovården eller sedligheten eller andra personers fri- och rättigheter samt är förenliga med övriga i konventionen inskrivna rättigheter, samt att ingen får godtyckligt förvägras att inresa till sitt eget land. Det finns anledning till antagande att frågan om ratifikation av de båda konventionerna kommer att underställas riksdagen inom en nära framtid, möjligen redan i år.

Inom Europarådets ram tillkom 1950 den *europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Sverige har ratificerat såväl konventionen som fem tilläggsprotokoll till denna. Endast det första och det fjärde har dock trätt i kraft. Såvitt avser den här aktuella frågan innehåller protokoll nr 4 bestämmelser (art. 2 och 3) som har mycket stor likhet med motsvarande bestämmelser i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (art. 12).

87 och 89 §§ regeringsformen

Samfällad lagstiftning av Konungen och riksdagen regleras i 87 § RF. Denna lagstiftning omfattar allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten (1 mom.) samt kyrkolag (2 mom.). Vid lagstiftning enligt 87 § RF skall lagrådet höras (jfr prop. 1970: 24 som innehåller förslag till upphävande av denna skyldighet).

Författningsutredningen anförde bl. a. följande (SOU 1963: 17 s. 326).

Att klart definiera innebörden av uttrycket "*allmän civil- och kriminal-lag*" innebar redan år 1809 svårigheter. Allmänt sammankopplades uttrycket med "*allmänna lagen*", d. v. s. Sveriges rikets lag. Man utgick då från att allt som kunde räknas som allmän civil- och kriminallag och intet annat borde upptagas i allmänna lagen, men man var också klar över att så förhöll det sig icke. Till allmän civillag torde, under intryck av dåvarande naturrättsliga åskådningssätt, ha hänförts sådana rättsregler, som vilade på — såsom 1810 års organisationskommitté för en blivande lagkommitté uttryckte saken — "*rättsvisans fasta och oföränderliga grunder*" och som var oberoende av statsmakternas intentioner och samhällsgruppernas särintressen. Sådana rättsregler avsåg medborgarnas förhållande till varandra. Enligt dåvarande terminologi hörde till allmän civillag även civilprocesslagen och till allmän kriminallag även kriminalprocesslagen. Till belysning av det sag-

da må anföras uttalandet i stadfästelseresolutionen till 1734 års lag, att i denna lag skulle ingå "alla de nödigaste stycken . . . som till det enskilda levernet i ett väl beställt rike höra och uti rättegångs och utsöknings mål kunna till rättesnöre tjäna, varigenom rätt och rättvisa kan handhavas och bibehållas".

I 89 § RF behandlas riksdagens befogenhet med avseende på *dels* vad som rör "lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra", *dels* "grunderna för allmänna inrättningar av alla slag". Nämnda lagar och författningar har sedan gammalt gemensamt sammanfattats under begreppen ekonomisk och administrativ lag (ekonomi- och politilag). Denna lagstiftning tänkes ingå som ett moment i rikets styrelse. Beträffande begreppet "allmänna inrättningar" må här endast anmärkas att i 1810 års riksdagsordning som exempel på sådana inrättningar nämndes "uppfostrings- och undervisningsverken, allmänna fattigvården, lanthushållningen, bergverken".

89 § RF har följande lydelse.

Uti riksdagens kamrar må frågor väckas om förändring, förklaring och upphävande av lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra; om sådana nya lagars stiftande samt om grunderna för allmänna inrättningar av alla slag. Riksdagen äge dock icke makt att i dessa mål annat eller mera besluta, än föreställningar och önsknings, att hos Konungen anmälas, och varå Konungen, sedan statsrådet däröver blivit hört, göre det avseende Han för riket nyttigt finner. Vill Konungen åt riksdagen överlämna att gemensamt med Honom något avgöra, som rikets allmänna styrelse rör, då förfares därmed, på det sätt, som angående lagfrågor är i 87 § 1 mom. stadgat.

I fråga om avgränsningen mellan 87 och 89 §§ RF må härutöver anföras följande.

År 1947 väcktes i riksdagen motioner, i vilka hemställdes, att riksdagen skulle anhålla att Kungl. Maj:t "ville för godkännande underställa riksdagen sådana författningar, med stöd av vilka väsentliga ingrepp ske i medborgarens frihet och egendom, ävensom, i den mån grundlagsändringar för detta ändamål anses böra företagas, för riksdagen framlägga förslag härom".

I det av riksdagen godkända *utlåtandet nr 24* redogjorde *konstitutionsutskottet* för en utveckling, som inneburit att riksdagen vunnit ökat inflytande inom områden, som förut enligt 89 § RF ansetts förbehållna regeringsmakten. Enligt utskottets mening hade motionärerna i huvudsak riktigt karakteriserat utvecklingens resultat, då de uttalade att "alla något så när viktiga ingrepp i frihet och egendom" blivit beroende av riksdagens medverkan. Sedan utskottet berört de särskilda förhållandena under krigsåren — då 89 § RF ansetts lämna stöd för under utomordentliga förhållanden vidtagna åtgärder i vidsträcktare omfattning än eljest — uttalade utskottet att utskottet var förvissat om att regeringen var beredd medverka till att riksdagen i fortsättningen, liksom tidigare, erhöll medbestämmanderätt beträffande författningar, som innebar väsentliga ingrepp i medborgarens frihet och egendom. Utskottet fann därför en framställning i ärendet från riksdagens sida icke erforderlig.

Beträffande behandlingen i riksdagen under senare tid av en fråga (lag angående skolplikt) rörande gränsen mellan 87 och 89 §§ RF må hänvisas till 2LU 1959: 6.

Författningsutredningen behandlade ingående spörsmålet och uttalade därvid bl. a. (SOU 1963: 17 s. 328).

Beträffande den praxis, som för närvarande tillämpas, må anföras följande. Den gamla definitionen på *allmän civillag* äger i betydande utsträckning alltjämt giltighet, men till denna kategori räknas över huvud lagar, som innebär väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom. Detta har medfört, att åtskilligt av vad som vid 1800-talets början klart uppfattades som ekonomisk lag numera anses vara allmän civillag. Till *allmän kriminallag* hänföres i allmänhet straffrättsliga bestämmelser, som avser brott av så allvarlig natur, att straffet är ett ej allt för kort fängelsestraff. Straffrättsliga bestämmelser av sådan art erfordrar med andra ord samfällad lagstiftning. Denna regel är emellertid icke undantagslös. Enligt passkungörelsen, som är utfärdad i administrativ ordning, kan sålunda fängelse utdömas upp till två år.

I ovannämnda proposition 1970: 24 — som innehåller förslag om att lagrådsgranskning enligt 87 § RF icke i något fall skall vara obligatorisk — erinras om att uttrycket "allmän civil- och kriminallag" är svårtolkat och att utvecklingen efter år 1809 har inneburit att en lång rad av nya ämnesområden blivit föremål för lagstiftning. I propositionen anföras vidare följande.

Praxis har ofta vacklat när det gällt att ta ställning till formerna för ny lagstiftning, d. v. s. om lagstiftningen skulle ske enligt 87 § med samstämmiga beslut av Kungl. Maj:t och riksdag och efter lagrådets hörande, eller enligt 89 § med Kungl. Maj:t som ensam beslutande och utan skyldighet att inhämta lagrådets yttrande. Utvecklingen har i stort sett gått i den riktningen att alternativet med gemensam lagstiftning och inhämtande av lagrådets yttrande fått ökad användning. Huruvida det därvid ansetts att lagmaterian i sig fallit inom tillämplighetsområdet för 87 § eller det i stället förhåller sig så att Kungl. Maj:t enligt 89 § sista punkten delat med sig av sin exklusiva lagstiftningsbefogenhet till riksdagen kan i många fall vara vanskligt att avgöra.

Grundlagsreglering av rätten att resa ur riket

I regeringsformen (RF) 16 § stadgas bl. a. följande.

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; — — —.

Författningsutredningen föreslog (SOU 1963: 17, s. 158) att RF 16 § — i princip oförändrad — skulle överföras till en ny regeringsform (1 kap. 2 §). Därutöver borde uttryckliga bestämmelser tagas upp om vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter (2 kap.). I detta avseende stadgades bl. a. följande (2 kap. 2 §).

Svensk medborgare åtnjuter personlig frihet samt rätt att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket; han är ock tillförsäkrad hemfrid samt rätt att oförkränkt sända meddelanden genom post eller annat sådant allmänt samfärdsmedel. Dessa fri- och rättigheter må ej inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag.

Författningsutredningen framhöll att ett principstadgande i grundlag om nämnda rättigheter icke innefattade hinder mot att dessa underkastades vissa begränsningar. Det utgjorde emellertid garanti för att erforderliga begränsningar meddelades genom generella normer, som innebar likformighet i behandlingen av lika fall. Med hänsyn till de betydelsefulla medborgerliga intressen, varom här är fråga, borde inskränkningar i rättigheterna enligt utredningens mening få meddelas endast genom lag eller med stöd av lag. Utredningen utvecklade närmare sin syn på frågan i vilka fall den ena eller andra av dessa båda former för normgivning skulle komma i fråga.

Författningsutredningens förslag till rättighetsregler utsattes för — som det uttalas i direktiven till grundlagberedningen — tämligen kompakt kritik från remissinstansernas sida (se SOU 1965: 2, s. 100—126). Såvitt avser den i detta sammanhang aktuella bestämmelsen i förslaget till regeringsform, 2 kap. 2 §, togs i åtskilliga yttranden upp frågan, om inskränkningar i de i paragrafen avsedda rättigheterna skulle få ske. Somliga remissorgan ifrågasatte om inte krav på grundlagsändring i viss utsträckning borde uppställas för inskränkningar i hithörande rättigheter. RÅ menade att lagstiftning, som i väsentlig utsträckning inskränkte den personliga friheten, borde kunna ske endast genom grundlagsändring, eventuellt genom allmän lag med viss kvalificerad majoritet i riksdagen. Som exempel anfördes det tänkta fallet, att statsmakterna i fredstid skulle föreskriva att ingen svensk medborgare fick lämna riket. Den föreslagna möjligheten att annorledes än genom lag inskränka hithörande rättigheter gav anledning till åtskillig kritik under remissbehandlingen. En hovrätt ville, att möjligheten att ”med stöd av lag” inskränka ifrågasvarande rättigheter skulle helt tas bort. Hovrätten ansåg det nämligen olämpligt att i fråga om rättigheter, som ansetts så viktiga att de omnämnts i rättighetskatalogen, öppna en väg till undantag i administrativ ordning. En annan hovrätt ifrågasatte, om det med grundsatserna i utredningens förslag var förenligt att i administrativ väg stadga passtväng för svenska medborgare, som reser ur riket, såsom skett i den kungörelse, som nämnts ovan. Hovrätten uttalade, att bestämmelsen antagligen hade tillkommit främst i de resandes eget intresse, men att den formellt torde innebära en så betydande inskränkning i den svensk medborgare enligt förslaget 2

kap. 2 § tillkommande rätten att fritt lämna riket, att bestämmelsen rätteligen hörde hemma i lag. Enligt en länsstyrelse måste de i passkungörelsen behandlade frågorna regleras i lag, om det föreslagna grundlagsstadgandet genomfördes. En utförlig redogörelse för remissorganens inställning till förevarande paragraf lämnas i SOU 1965: 2 s. 136—142.

I direktiven till grundlagberedningen (se riksdagsberättelsen 1967: Ju 61) behandlas utförligt frågan om grundlagsskydd för sådana intressen, som åsyftas med frihets- och rättighetsbeteckningar av olika slag. Därvid anförs till en början följande.

Uppenbart är, att det finns vissa värden eller intressen, som bör respekteras och skyddas av samhällsmakten i dess normgivning liksom i dess utövning av andra funktioner, så långt detta av hänsyn till andra likaledes skyddsvärda samhällsintressen rimligen kan ske. Såsom exempel bland andra på intressen, som på detta sätt är förtjänta att respekteras och värnas, kan nämnas för det demokratiska samhällets funktionsförmåga så väsentliga ting som yttrandefrihet, personlig frihet, föreningsfrihet och församlingsfrihet. Så länge insikten om dylika världens betydelse är levande hos folkets flertal, ligger däri med folkstyrt samhälle en stark faktisk garanti för att de blir respekterade och skyddade av samhällsmakten. Även om ifrågavarande intressen alltså mycket väl kan bli behörigen tillgodosedda utan grundlagens stöd, skulle det, icke minst med tanke på tider då demokratin hotas inifrån eller utifrån, innebära en styrka, om de kunde omgärdas med grundlagens skydd. Erfarenheten visar emellertid, att det är förordat med avsevärda rättstekniska svårigheter att åvägabringa ett tjänligt grundlagsskydd för sådana intressen, som åsyftas med frihets- och rättighetsbeteckningar av olika slag.

Sedan härefter utförligt diskuterats olika författningsmodeller, som kommit till användning vid försök att skapa grundlagsskydd för viktigare rättigheter, anför föredragande departementschefen i direktiven följande.

Även om det på förevarande område rör sig om en i rättstekniskt hänseende sällsynt svårbehandlad materia, bör man enligt min uppfattning icke för närvarande uppge försöken att nå en tillfredsställande lösning av hithörande problem. Det går knappast att, såsom i förstone kanske förefaller närliggande, lösa den föreliggande uppgiften på det enkla sättet, att man låter grundlagen med rättsligt bindande verkan fastslå existensen av vissa namngivna rättigheter. Utgångspunkten bör vara att en rättighet icke utgör ett utanför rättsordningen existerande fenomen utan snarast är ett ideologiskt uttryck för den samlade verkan av ett mestadels omfattande och rikt differentierat komplex av konkreta rättsregler med sinsemellan skiftande inriktning, av vilket rättigheten alltså till sitt innehåll och för sitt förverkligande är helt och hållet beroende. En grundlagsförklaring rörande rättighetens existens ger därför närmast till resultat, att hela det regelkomplex, som vid grundlagsstadgandets tillkomst uppbär rättigheten i fråga, omgärdas med grundlagsskydd, så att ändringar däri icke alls eller icke i viss riktning får ske utan föregående grundlagsändring. Även med en jämförelsevis begränsad rättighetskatalog skulle mycket stora partier av rättsordningen på detta sätt bli inlemmade i grundlagen. Eftersom samhället är underkastat ständiga och ofta snabba förändringar, säger det sig självt, att

en rättighetskatalog i detta rättstekniska utförande skulle till avsevärt men för samhället i hög grad reducera möjligheterna att i tid anpassa rättsordningen efter vad ändrade samhällsförhållanden kräver. Det kan därför icke annat än beträffande någon enstaka rättighet av hög dignitet, t. ex. tryckfriheten, ifrågakomma att kringgärda hela eller huvuddelen av det regelsystem, som konstituerar rättigheten, med grundlagsskydd, vare sig i den indirekta form som nu antytts eller genom att direkt införa de särskilda till systemet hörande reglerna i grundlag. Man bör i stället söka inrikta grundlagsregleringen på vissa essentiella kvaliteter hos det regelsystem, på vilket en viss rättighet avses vila, och slå vakt om dem i grundlagsstadganden med så konkret utformning som möjligt. Om den personliga friheten tas till åskådningmaterial, skulle en grundlagsreglering med denna inriktning exempelvis kunna leda till — förutom regler om vem normgivningsmakten på området skall tillkomma — förbud mot frihetsberövande på vissa angivna grunder, som enligt demokratiskt synsätt är uteslutna som skäl för frihetsförlust. Såsom grund för frihetsberövande skulle i ett sådant stadgande kunna uteslutas exempelvis språk, nationalitet, ras, härkomst och, i den mån detta icke följde av grundlagsskydd för yttrandefrihet och religionsfrihet, även politisk och religiös åskådning. Vill man utbygga det härigenom tillskapade grundlagsskyddet, kan man tänka sig grundlagsregler om den möjlighet till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande, som bör stå den därav drabbade till buds. Om en sådan grundlagsreglering kompletteras med andra grundlagsbestämmelser, som icke enbart tar sikte på att hindra otillbörliga frihetsberövanden, t. ex. föreskrifter om maktutövningens normbundenhet, förbud mot tillfälliga domstolar och förbud mot retroaktiv lagstiftning om straff eller andra sådana påföljder, förstärks grundlagsskyddet för den personliga friheten ytterligare.

Utredningen bör närmare pröva, om man med den nu exemplifierade metoden eller på annat sätt kan åstadkomma en tillfredsställande grundlagsreglering i de ämnen det här är fråga om.

Utskottet

För närvarande regleras rätten för svensk medborgare att resa utomlands i författning som utfärdats av Kungl. Maj:t i administrativ ordning. Sålunda finns enligt kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass ett principiellt förbud för den som inte har sådant pass att resa till annat än nordiskt land. Förbudet är straffsanktionerat. Till denna författning ansluter passkungörelsen (1940: 471), som innehåller bl. a. föreskrifter om handläggningen av passärenden samt, delvis allmänt formulerade, grunder för avslag på ansökan om pass.

I motionerna framhålls som otillfredsställande att så betydelsefulla frågor som inskränkningar i resefriheten regleras i en författning, utfärdad i administrativ ordning. I avvaktan på en lösning av frågan om införande i grundlag av en rättighetskatalog synes enligt motionärerna skäl föreligga att ersätta passkungörelsen med av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag i ämnet. I motionerna yrkas att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall

anhålla om förslag till lag, avseende svensk medborgares rätt till utresa ur riket.

Som uttalades förra året i samband med avskaffandet av lagen om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket hör i ett demokratiskt samhälle rätten att lämna det land där man vistas, även ens hemland, till de grundläggande rättigheterna. Denna rättighet bör vara underkastad endast sådana begränsningar som är strängt nödvändiga. Varje inskränkning innebär enligt utskottets mening ett så väsentligt ingrepp i den enskildes frihet att förordnande härom inte bör kunna meddelas annorledes än genom av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

Författningsutredningens förslag till en ny regeringsform innehöll ett antal bestämmelser om vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Bl. a. föreslogs att svensk medborgare skulle åtnjuta personlig frihet samt rätt att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket. Dessa och vissa andra i grundlag inskrivna fri- och rättigheter skulle inte få inskränkas annorledes än genom lag eller med stöd av lag. Författningsutredningens förslag har inte lett till lagstiftning. Frågan om att i grundlag stadga skydd för grundläggande fri- och rättigheter — utöver vad som upptas i 16 § regeringsformen — har emellertid ånyo aktualiserats i samband med tillsättandet av grundlagberedningen. Utredningen har nämligen enligt sina direktiv att pröva bl. a. om man kan åstadkomma en tillfredsställande grundlagsreglering av väsentliga medborgerliga fri- och rättigheter.

Enligt vad utskottet inhämtat pågår för närvarande inom grundlagberedningen ett utredningsarbete som avser detta spörsmål. Såsom uttalas i direktiven rör det sig här om en i rättstekniskt hänseende sällsynt svårbehandlad materia. Då, som motionärerna påpekar, därtill kommer att frågan om behovet av en särskild rättighetskatalog är omstridd och grundlagberedningen även har andra omfattande utredningsuppgifter är det inte osannolikt, att avsevärd tid kan komma att förflyta innan den här aktuella frågan blir löst.

På grund av det anförda anser utskottet önskvärt att Kungl. Maj:t närmare överväger om det kan finnas skäl att utan att avvakta resultatet av grundlagberedningens arbete jämlikt 87 § regeringsformen förelägga riksdagen förslag till lag om rätt för svensk medborgare att resa ur riket. En sådan lag bör för att få ett reellt innehåll ange de grunder på vilka utresa kan vägras och möjligheterna till prövning i högre instans av dylik vägran. Däremot torde även i fortsättningen åtskilliga av de regler, som nu finns i passkungörelsen — bl. a. de som avser förfarandet vid utfärdande av pass — kunna utfärdas i administrativ ordning.

Vad utskottet anfört bör bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Utskottet hemställer,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 162 och II: 184
i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet an-

fört om samfälld lagstiftning rörande rätten för svensk medborgare att resa ur riket.

Stockholm den 3 mars 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Erik Svedberg (s),* fröken Mattson (s),* herrar Schött (m), Svanström (cp), fru Lindström (s),* herrar Sörenson (fp) och Larfors (s);

från andra kammaren: fru Löfqvist (s),* fröken Bergegren (s), herrar Martinsson (s), Hansson i Piteå (s), Johansson i Växjö (cp), Oskarson (m),* Polstam (cp) och fru Anér (fp).*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.