

Nr 233.

Av herr **Söderberg** i Stockholm m. fl., om tillägg i 16 och 86 §§ regeringsformen.

Vid 1911 års riksdag väcktes av undertecknade en motion (A. K. 1911, nr 335) om införande i regeringsformen av bestämmelser angående församlingsfriheten.

I motionen gavs först en översikt av huru denna fråga behandlats av olika riksdagar. Riksdagen 1862—63 gav, i anslutning till sin uppfattning om församlingsfriheten »såsom given», 10 kapitlet, 15 § strafflagen sin ännu varande lydelse:

»Sammankommer menighet å landet eller i stad till överläggning om allmänt eller menigheten särskilt rörande ärende; då må tillträde till sammankomsten ej offentlig myndighet förvägras. Ej må sammankomsten av myndigheten upplösas, så framt därvid ej företages något, som emot lag stridande är, eller eljest allmän ordning störer. Den som underlåter att hörsamma myndighetens bud i ty fall, straffes med böter från och med tio till och med tvåhundra riksdaler.»

Härigenom tillbakavisades Kungl. Maj:ts förslag, som gick ut på att i strafflagen införa anmälningstvång för offentliga mötens och sammankomsters avhållande. Det oaktat utfärdades 1868 »Ordningsstadga för rikets städer» och i densammas 13 § är församlingsfriheten, tillsammans med skådespel, lindansning, konstridning och andra dylika lustbarheter, överlämnad till polismyndigheternas godtycke. Genom isynnerhet ordningsstadgans 13 § jämte landshövdingeinstruktionens av år 1855 10 § lades och ligger fortfarande i de administrativa myndigheternas händer en av Kungl. Maj:t given maktutövning, som alltmer trängt in på och i flera fall gjort illusorisk den församlingsrätt och församlingsfrihet som tidigare förklarats »såsom given».

Vidare anfördes i motionen huru frågan motionsvis förts fram till riksdagarna åren 1890, 1891, 1892 och 1893. Andra kammaren uttalade sig såväl 1892 som 1893 för församlingsfrihetens grundlagsbefästande, varemot frågan föll på första kammarens motstånd.

Ur 1911 års motion torde följande anföras, såsom ännu ägande full aktualitet:

»Under den långa tid, som församlingsfriheten och den därmed sammanhängande demonstrationsrätten här i landet reglerats av Kungl. Maj:ts, vid sidan om riksdagens beslut, givna förordningar, ha i stor utsträckning medborgarna och framför allt arbetarna fått erfara verkningar härav. Den tidigare »såsom given» ansedda församlingsrätten har alltmer gjorts beroende av myndigheternas uppfattning om hur långt och vitt de administrativa stadgandena skola tillämpas. Fallen ha varierat, från småaktiga tillämpningar av ordningsstadgan och upp till de ännu i frisk hågkomst varande händelserna i Stockholm den 20 april 1902.

De senare åren — isynnerhet de tvenne senaste — ha dock alltmera blottat vådan av att vissa fundamentala medborgerliga fri- och rättigheter sakna skydd av grundlag samt till och med av allmän lag. Dessa uppfattningar gävos redan vid 1910 års riksdag tillkänna uti en av hr Lindhagen m. fl. väckt motion, vari riktades riksdagens uppmärksamhet på det i vårt land befintliga och särskilt under år 1909 starkt framträdande godtycket från de administrativa myndigheternas sida, beträffande isynnerhet fridlysningarnas ingripande uti församlingsrätten och demonstrationsrätten samt häktningar och åtal.

Uti en av hr Kristensson m. fl. vid detta års riksdag väckt motion har riksdagens uppmärksamhet ånyo fästs på det intrång i församlingsrätten, som allt fortfarande sker genom de av Konungens befallningshavande vidtagna fridlysningarna.

Då vi genom denna motion ytterligare påkalla riksdagens uppmärksamhet på den för arbetarklassen i all synnerhet viktiga frågan om församlingsrätten och demonstrationsrätten, så ledas vi av samma utgångspunkter som förestavat ovannämnda motioner, nämligen: dels den ständigt existerande faran av att medborgerliga fri- och rättigheter, vilka visserligen ej äro lagfästa, men dock allmänt ansetts *såsom oförytterliga och givna*, kunna kringskäras genom godtyckligt och efter subjektiva uppfattningar tillämpade administrativa stadganden, dels av den under årens lopp vunna erfarenheten av att så verkligen ägt rum. Särskilt ordningsstadgan för rikets städer av 1868 samt landshövdingeinstruktionen av 1855 ha lagt uti resp. myndigheters hand en maktbefogenhet av utomordentlig räckvidd.

Till följd av sin elastiska beskaffenhet ha de administrativa förordningarna under årens lopp mer och mer kunnat av myndigheterna tillämpas på ett sätt som bibringat arbetarklassen den uppfattningen, att myndigheterna *tagit parti* i den sociala striden. Många utav de hinder, trakasserier och straff, som drabbat arbetarna, då de enligt sin egen uppfattning endast utövat dem tillkommande fri- och rättigheter, skrivas sålunda av en stark opinion på vederbörande myndigheters bristande opartiskhet. Rätten för menige man att fritt sammankomma och avhandla för dem viktiga frågor, löper fara att helt glida undan, om ej en bestämd gräns uppdrages, över vilken myndigheterna ej få gå. Denna gräns bör, enligt vår bestämda uppfattning, angivas genom lag, stiftad av konung och riksdag gemensamt.

Bland allt annat, som onekligen vittnar om en fortgående strävan hos de administrativa myndigheterna att öka maktfullkomligheten på detta område, må pekas på de numera rätt talrikt förekommande anmälningarna till riksdagens justitieombudsman från medborgare, som ansett sig orättfärdigt behandlade och dömda av dessa myndigheter. I flera fall har J. O. givit de klagande upprättelse.

Under begreppet »ordning» och upprätthållande därav kan inrymmas så ofantligt mycket, och i »ordningens» namn kunna gentemot arbetarna många åtgärder vidtagas, varöver mångtusen arbetare uppröras i sitt innersta och en av grunderna läggas för *deras* uppfattning om sin ställning i samhället.»

Efter officiell källa gavs därpå en lång förteckning på mötes- och demonstrationsförbud under år 1909.

Härefter anfördes i motionen:

»Enbart denna officiella relation giver vid handen, hur illusorisk församlingsrätten var för arbetarklassen under denna tid. Vi våga antaga, att hade 1809 års grundlagsstiftande män kunnat blicka ett sekel in i framtidens Sverige och föreställt sig, att så skulle förhållandena utveckla sig, hade de säkerligen ej dröjt att i *grundlagen* inrista helgd åt församlingsfriheten. Och vi våga även hålla före att rikets ständer, som år 1863 betraktade församlingsfriheten »såsom given», hade ännu kraftigare givit sin mening tillkänna för Kungl. Maj:t, om de kunnat förutse den utveckling av inskränkning i församlingsfriheten, varom den ovan refererade officiella utredningen vittnar.»

Efter att ha framhållit hur godtyckligt de olika straffsatserna voro satta av olika myndigheter för överträdelse av de utfärdade förbuden samt ur den officiella redogörelsen anført antalet åtal som verkställdes 1909 på grund av dessa utfärdade förbud, anfördes ytterligare i motionen:

»Så långt de missförhållanden, som av det anförda tydligt framstå, kunna bero av lagarna och förordningarna själva, måste den lagstiftande församlingen låta sig angeläget vara att fortast möjligt söka undanröja dem, genom att giva lagarna ett klarare och på samma gång ett folkligt innehåll, genom att draga upp bestämdare gränser i berörda fall för huru långt Kungl. Maj:ts administrativt lagstiftande makt bör sträcka sig. Medborgarnas fri- och rättigheter få ej vara avhängiga av ordningsstadgor och landshövdingeinstruktioner, som tillämpas efter administrativt godtycke. Alla skäl tala alltså för att i svensk *grundlag* åt församlingsfriheten nu gives det skydd, som den bör ha.

Att under nuvarande förhållanden blott söka avvakta den dag, då maktens administrativa utövande gentemot arbetarklassen skall ske genomgående humant och förstående, endast som en följd av myndigheternas vidgade uppfattning om sitt rätta uppträdande i klassernas ekonomiska och sociala strider, synas oss de vunna erfarenheterna icke inbjuda till. Det riktigaste och säkraste torde för visso vara, att betryggande lag här skapas och att klara, bestämda former givas, vilka de maktutövande myndigheterna skola följa vid handhavandet av det ansvarsfulla kall, på vars rätta utövande så många medborgares frihet och samhälleliga lycka så ofta beror.»

I motionen hemställdes slutligen, att riksdagen måtte, såsom vilande i grundlagsenlig ordning, besluta, dels följande nya lydelse av 16 § regeringsformen:

Konungen bör, — — — — —
 annan förvisa; ingen hindra i församlingsfrihetens utövande; ingens samvete — — — — — och lyder;

dels följande tillägg till 86 § regeringsformen:

Med församlingsfrihet förstås svenska medborgares rättighet att fritt sammankomma för överläggning om allmänt eller enskilt ärende, samt att med överläggningen fortfara, så länge intet mot lag stridande förekommer. Närmare bestämmelser i avseende på denna rätts utövande meddelas genom lag, som stiftas i den ordning 87 §, 1 mom, regeringsformen föreskriver.

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen. Dock reserverade sig 6 av utskottets ledamöter och yrkade på följande tillägg till § 86 regeringsformen, som på det närmaste sammanhängde med motionens yrkande:

Med församlingsfrihet förstås svenska medborgares rättighet att sammankomma (fortsättningen lika med motionens yrkande).

Första kammaren följde utskottets hemställan utan votering. Andra kammaren biföll däremot reservanternas förslag med 107 röster mot 94.

För tredje gången, (förut 1892 och 1893), hade således andra kam-

maren uttalat sig för församlingsfrihetens grundlagsenliga befestande, medan däremot första kammaren, denna gång för femte gången, (förut 1890, 1891, 1892 och 1893), ställt sig avvisande däremot.

* * *

Denna stora rättsfråga för det svenska folket ligger sålunda fortfarande i samma läge som när den 1890 ånyo bragtes på tal i riksdagen. Och anledningen därtill är densamma, som beträffande flera andra, folkets stora massa berörande livsfrågor. Den har oupphörligt strandat på första kammarens oblidkeliga avslag.

Förhållandena påkalla återigen att fästa riksdagens uppmärksamhet å densamma. Icke blott därför att den, till följd av sin grundlagsnatur, måste, därest den skall kunna vinna slutlig stadfästelse av nästpåföljande riksdag, behandlas och godkännas av innevarande riksdag, utan fastmer därför att frågan om församlings- och demonstrationsrätten fått en allt mer ökad betydelse för oerhört stora lager av vårt lands befolkning. Det är för medborgarna kränkande att, i utövandet av denna rätt, vara beroende av administrativt godtycke. Hela det nu rådande förfaringssättet vilar i första hand på den oriktigheten att de administrativa myndigheterna av Kungl. Maj:t förlänats en befogenhet, som riksdagen ej varit med om att tilldela dem, och vars gränser ej äro tillkomna efter på vederbörligt sätt beslutade lagar.

Den tid som gått sedan 1911 har ej varit ägnad att borttaga den uppfattning som gav sig uttryck i 1911 års motion, utan fastmer att stärka densamma. Om ej förhållanden av den karaktär, som utmärkt 1909 års stora strid mellan kapital och arbete varit framträdande i den omfattning, som det året var fallet, så ha det oaktat varje år händelser passerat, vilka mer än tydligt ådagalagt myndigheternas begär att spela rollen av förmyndare, i all synnerhet över arbetarna och förhindra dem i deras berättigade frihet. Såväl den dagliga pressens krönika som studium av justitieombudsmannens ämbetsberättelser bära vittne därom.

Att polismyndigheterna vid av arbetarna anordnade demonstrationer i allt större utsträckning lagt sig till med uppgiften att på förhand granska inskriptionerna å de fanor och standar, som medföras i arbetarnas demonstrationståg, och endast tillåta dem, som vinna polisens gillande, är för bekant för att här behöva särskilt påpekas. Därtill kommer polisens på flera håll beslagtagande av demonstrationsfanor och standar, vilkas inskriptioner ansetts förgripliga. Allt efter samma myndigheters subjektiva upp-

fattningar. Att emellanåt på förhand vilja granska vad en talare på ett möte kan ha att andraga är också ett utslag av det administrativa förmynderskapet, som myndigheterna på vissa orter ej visat sig för främmande för.

Under de politiskt upprörda tider, som voro rådande under detta års första månader, fick detta godtycke särskilt luft under vingarna. Nedrivande av arbetarpartiets valaffischer, obehörigt ingripande i landsvägs-mötens avhållande m. m., allt vittnade om vissa myndigheters tappande av den sans och opartiskhet, som måste känneteckna den utövande makten, därest densamma skall av samtliga medborgare i ett land betraktas såsom varande endast den opartiska rättens handhavare. Genom dylikt upprepat förfaringssätt från myndigheternas sida lägges grunden till ett latent stridstillstånd mellan myndigheter och stora grupper af medborgare, och huru pass befruktande detta skall verka för nationell samling, som på samma gång från alla tongivande kretsar förkunnas såsom oeftergivligt i dessa tider, är lätt begripligt. Men än mer, det verkar förråande på det allmänna tänkesättet. Ty när myndigheterna gå i täten i strävandena att behandla arbetarna och deras politiska parti, ej såsom jämnställda medborgare, utan såsom en mot fäderneslandets intressen sammanrotad skara, då förstår man huru reflexen härav skall återverka på de samhällsgrupper, vilka i blodet ha oviljan mot arbetarnas sociala och politiska strävanden.

Det var först efter många om och men, som hufvudstadens arbetare tillåtos att demonstrationsvis giva *sin* politiska mening tillkänna under februaridagarna i år. Deras anhållan hos polisen om demonstrationståg genom huvudstadens gator blev först avslagen. Med ett uttryckligt stadgande i grundlagen om frihet för församlingsrättens utövande hade ett sådant avslag ej rimligen kunnat lämnas. Polismyndighetens subjektiva uppfattning gjorde sig här gällande. Några svårigheter för bondetågets demonstrationståg hördes dock ej av. Att arbetarnas demonstrationståg sedan kom till stånd förändrar ej saken. Likhet inför lag och myndigheter, det är detta som arbetarna begära, det och intet annat.

Vi hålla före att den tid nu är inne, då församlingsrättens fria utövande måste finna ett stöd i Sverges grundlag. Inrymmes denna frihet bland grundlagsbestämmelserna, så torde även medborgarnas rätt att utöva densamma vila på ett säkert plan och ej bliva beroende av administrativt godtycke. Som ett av skälen för avslag på 1911 års motion — hur pass allvarligt det skälet nu var menat — anförde dåvarande konstitutionsutskott, att »motionärerna ej framlagt ens grundlinierna till den lag, som efter det av dem föreslagna andra momentet till § 86 regeringsformen

skulle närmare bestämma församlingsrättens utövande. Då emellertid utskottet anser, att det vore olämpligt att i regeringsformen införa ett stadgande med hänvisning till en särskild lag, vars innehåll icke blivit närmare angivet, finner sig utskottet redan av detta skäl böra avstyrka de framlagda förslagen». Värdet av detta resonnemang belystes redan under debatten i kamrarna 1911. Församlingsrättens fria utövande, erkänt i grundlagen, är det väsentliga. Blir denna rätt av grundlagen fundamentalt erkänd, är säkerligen de närmare bestämmelserna om utövandet av densamma en lagstiftningsåtgärd, som statsmakterna skola visa sig vara vuxna.

På grund av det här anförda hemställa vi alltså:

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 Sverges 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 envar bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder;

dels följande tillägg till 86 § regeringsformen:

Med församlingsfrihet förstås svenska medborgares rättighet att fritt sammankomma för överläggning om allmänt eller enskilt ärende, samt att med överläggningen fortfara, så länge intet mot lag stridande förekommer, 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.

Skulle konstitutionsutskottet ej kunna godkänna förslagens ordalydelse, överlämnas till utskottet att på annat sätt, i överensstämmelse med motionens syfte, formulera desamma.

Stockholm den 4 juli 1914.

Ernst Söderberg.

C. E. Svensson.

Emil Kristensson.
