

Nr 50.

Av herr **Andrén m. fl.**, med förslag till ändrad lydelse av § 16
regeringsformen.

Vid 1938 års riksdag väcktes i båda kamrarna, i första kammaren av herr Domö m. fl., i andra kammaren av herr Bagge m. fl., likalydande motioner, vari hemställdes, att riksdagen måtte »i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag i syfte att i grundlag införa och bestämma några av det nuvarande samhällets fundamentala principer på sådant sätt, att dessa icke kunna åsidosättas utan en ändring av svensk grundlag». »De principer», hette det vidare, »som därvid i första hand böra komma i fråga, äro: förenings-, församlings-, yttrande- och religionsfriheten samt den personliga äganderätten.»

I motiveringen till detta yrkande framhålles bl. a., att de försvårande former, som gälla för ändring av grundlagarna, dels kunna förekomma förhastade beslut, dels innebära en demokratisk garanti, då folkets i val uttalade vilja måste föregå det definitiva beslutet. »Det är», heter det i motionen, »ett klart demokratiskt krav, att en tillfällig maktinnehavare icke utan folkets hörande skall kunna genomföra förändringar, som i sak innebära en djupt ingripande revolution, en revolution, ur vilken en återgång kanske knappast är möjlig.»

I motionen redogöres vidare för de garantier, som grundlagarna i sin nuvarande ordalydelse giva för vissa grundläggande principer i det svenska samhällsskicket. Det vore uppenbart, att våra grundlagar icke gäve det skydd för dessa, som en modern rättsstat kräver. I många moderna stater hade särskilt medborgarens fri- och rättigheter ett starkare rättsskydd än den svenska författningen gav.

Motionen hänvisade också till de erfarenheter, som Europa gjort under den närmast föregående tiden. Det heter härom:

»Ända fram mot världskrigets¹ slut var rättsstatens idé en gemensam egendom för rättsmedvetandet i Europa. Tryckfrihet, förenings- och församlingsfrihet, religionsfrihet och personlig äganderätt voro allmänt erkända rättsgrundsatser. I stat efter stat ha emellertid dessa rättsatser blivit skjutna åt sidan. Även om icke någon omedelbar fara skulle föreligga för dessa grundsatsers åsidosättande i vårt land, torde vi ha skäl att rusta oss mot överrumplingar, företagna måhända av tillfälliga maktinnehavare i strid mot folkets rättsmedvetande. När det gäller att skydda samhällets bärande

¹ Här avses naturligtvis det första världskriget.

principer mot dylika överrumplingar, synas de former, som sedan gammalt gälla för svensk grundlagstiftning, synnerligen värdefulla.»

Motionen redogör i korthet för det rättsskydd, som enligt svensk rätt tillkommer den svenska medborgarfriheten, och konstaterar, att detta knappast kan anses till fyllest.

Dessa motioner tillstyrktes av K. U. och antogs av riksdagens båda kamrar i så måtto, att riksdagen beslöt att i skrivelse till Kungl. Maj:t »begära utredning angående frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället må anses vara av den fundamentala vikt, att de ej må utan grundlagsändring åsidosättas genom lagstiftningen». (K. U. 1938 nr 16.)

I december 1938 bemyndigade också dåvarande statsrådet och chefen för justitiedepartementet tillkallade sakkunniga att inom departementet verkställa utredning i enlighet med riksdagens beslut. De sakkunniga voro professor Herbert Tingsten, tillika ordförande, ledamoten av andra kammaren herr Erik Fast, professor G. André, redaktören, fil. dr Knut Petersson samt godsägaren, fil. lic. Ferdinand Nilsson. I maj 1941 framlade dessa sitt förslag. Samtliga sakkunniga voro ense om det förslag till lagtext, som var huvudresultatet av deras arbete. De delade också den principiella uppfattning, som kommit till uttryck i motionerna. Då utredningen har utkommit av trycket, (SOU 1941: 20) torde det icke vara nödigt eller lämpligt att under nuvarande förhållanden giva en utförligare redogörelse för de sakkunnigas framställning. Ur principmotiveringen förtjänar emellertid följande stycke att särskilt framhållas:

Det är uppenbart, att de här berörda grundsatzerna, 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 samfällad lagstiftning i strid med de uppställda normerna. För ett generellt stadgande 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 statsskicket och det svenska rättssamhället över huvud, 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 grundsatzernas värde; snarare sammanhänger det med att dessa grundsatser så energiskt hävdats och att deras värde så allmänt erkänts, att ett praktiskt behov av grundlagsfästade 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 rättssäkerhet.

Beträffande innebörden av och de närmare skälen för de bestämmelser, som de sakkunniga sålunda anse sig böra förorda, hänvisas till den i det följande givna detaljmotiveringen. De sakkunniga vilja emellertid redan i detta sammanhang framhålla, att de föreslagna grundlagsbestämmelserna i regel erhållit den utformningen, att vederbörande frihet eller rättighet principiellt garanteras, varjämte fastslås, att den närmare regleringen av ämnet skall ske genom av konung och riksdag samfällt beslutad lagstiftning. Härigenom klarlägges, för att anknyta till ett konkret exempel, att församlingsfrihetens grundsats icke får kränkas och att detaljföreskrifter rörande utövandet av och gränserna för denna frihet måste stadgas i lag: vad som ej är i lag eller med stöd av lag uttryckligen förbjudet, är tillåtet. För närvarande äro ett stort antal bestämmelser på hithörande områden givna i skilda författningar, som icke tillkommit under riksdagens medverkan. Enligt de sakkunnigas uppfattning är det av största vikt, att dessa stadganden så långt möjligt ersättas genom enhetliga och i form av samfällid lagstiftning meddelade regler. Det förutsattes, att den till grundlagsbestämmelserna anknutna lagstiftningen får största möjliga klarhet och fullständighet. Endast på två punkter förorda de sakkunniga ovillkorliga grundlagsstadganden, nämligen då det gäller plikt för staten att vid förfogande över eller expropriation av egendom lämna skälig ersättning samt i fråga om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning.

Då de sakkunniga åt de föreslagna grundlagsbestämmelserna givit denna utformning, ha de jämväl starkt påverkats av synpunkten, att författningens föreskrifter icke böra alltför starkt binda statsmakternas handlingsfrihet. Regleringen av medborgerliga fri- och rättigheter får icke givas en så absolut och ovillkorlig karaktär, att hinder uppstå för de ökade statsingripanden och de intrång i den enskildes frihet och självbestämmanderätt, som under särskilda förhållanden kunna vara erforderliga. Genom de senaste årens krissituation och de rättsförändringar, som den gjort nödvändiga, har denna synpunkt aktualiserats och dess betydelse framhävt. De sakkunniga ha med tanke härpå ansett det lämpligt att i de punkter, som i detta sammanhang rimligen kunna komma i fråga, överlämna åt statsmakterna att inom grundlagens ram reglera tillämpningen av de fastställda allmänna grundsatserna. Härvid kunna för särskilda förhållanden avpassade särbestämmelser givas. Ett upphävande av de angivna grundsatserna kan visserligen ske blott genom grundlagsändring, men ett sådant upphävande kan icke tänkas bli va satt i fråga, så länge Sverige förblir en demokratisk rättsstat.

Vid sidan av principmotiveringen hade de sakkunniga en kommentar till varje särskild del av det framlagda lagförslaget. I fråga om denna detaljmotivering hänvisas till de sakkunnigas betänkande.

Angående placeringen i regeringsformen för de föreslagna tilläggsbestämmelserna yttra de sakkunniga:

Den givna *platsen i regeringsformen* för fastställande av medborgarnas fundamentala fri- och rättigheter synes vara § 16. i vilken redan en rad bestämmelser av denna art äro införda. De sakkunniga ha utgått från att härvid den nuvarande lydelsen av § 16 i möjligaste mån bör lämnas orubbad. Helt torde detta dock icke låta sig göra. Två i slutet av § 16 uttryckta grundsatser böra utan tvivel erhålla en sådan formulering, att deras generella, icke blott för konungamakten begränsande innehåll tydligt anges. Detta gäller dels föreskriften om religionsfrihet, som utformades först 1809 i anslutning till den franska rättighetsförklaringen och som nu lämpligen bör införas i en allmän bestämmelse om medborgerliga friheter, dels bestämmelsen om rätt forum, som för närvarande finnes inryckt i en särskild, från den övriga delen av paragrafen skild sats och som därför utan svårighet kan överflyttas till ett annat stycke. De sakkunniga föreslå därför att den nuvarande § 16 till och med orden »ingens samvete tvinga eller tvinga låta» bibehålles som ett första moment i paragrafen. I det väsentliga förblir alltså enligt de sakkunnigas förslag den gällande lydelsen av § 16 orubbad; de ålderdomliga och märgfulla satsen i paragrafen, som med rätta vunnit berömmelse, förbli obeskurda. De nya bestämmelser, som de sakkunniga anse sig böra föreslå, skulle införas i tre följande moment av § 16. Vid utformningen av dessa bestämmelser har största möjliga knapphet och koncentration eftersträfvats, och paragrafen synes i dess föreslagna nya lydelse icke bliva alltför omfattande.

De motiv, som 1938 och 1941 kunde anföras för en grundlagsstiftning av det slag, som sålunda förordades, äga alltfört sin giltighet. Även i våra dagar finns det starka strömningar, som hota de medborgerliga fri- och rättigheterna. Även om de för dagen icke äro så mäktiga i vårt land, kunna de i en annan internationell situation bliva till en allvarlig fara. Det är möjligt, att lag och rätt icke skola hejda dem, som vilja kränka gamla svenska fri- och rättigheter, som länge betraktats som allmänmänskliga rättigheter. Stora delar av vårt folk skulle emellertid med avsky och förakt betrakta en rörelse, som kränkte gällande rätt för att realisera tvivelaktiga eller helt förfelade syften. Man får icke heller bortse från den uppfostrande betydelse, som det måste ha för vårt folks rättsmedvetande, om det svenska samhällets grundläggande principer finna den helgd och det rättsskydd, som vår främsta grundlag kan giva. Hela vårt lagstiftningsarbete bygger för övrigt på den urgamla principen, att lagen skall respekteras och efterlevas. Den möjligheten, att kommande maktägare skola sätta sig över lag och rätt, har

förut icke hindrat svensk lagstiftning att giva lagens sanktion åt sådana principer, som svenskt rättsmedvetande betraktat såsom riktiga.

Som förut anmärkts föreslogo de sakkunniga, att § 16 regeringsformen väsentligen skulle bibehållas i sin nuvarande lydelse. De nya rättighetsreglerna skulle enligt de sakkunniga fogas som nya moment till samma paragraf. Förslaget har följande lydelse:

F Ö R S L A G

till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.

§ 16.

1:o. 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; ingens samvete tvinga eller tvinga låta.

2:o. Svensk medborgare är tillförsäkrad religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet.

Medborgarna äga förty fritt bekänna och utöva sin religion, fritt yttra sin mening i ord, bild eller på annat sätt samt sammankomma och samman-sluta sig för allmänna eller enskilda syften; därvid skola iakttagas de föreskrifter, varom stadgas i av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag; dock att beträffande tryckfrihet gäller vad i § 86 stadgas.

3:o. Svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke må inskränkas endast med stöd av lag som stiftats av Konungen och riksdagen samfällt.

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skäligen ersättning förfoga över och exproprieras egendom; härom stadgas i sådan lag.

Svensk medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet bestämmes genom sådan lag.

4:o. Ej må någon dömas av annan domstol än den, varunder han rätteligen hörer och lyder.

Ej må någon straffas för gärning som ej är belagd med straff i lag som gällt vid gärningens utövande; ej heller må för gärning utdömas strängare straff än däri stadgas.

Envar svensk medborgare skall oförkränkt äga befordra meddelanden genom brev, telegraf, telefon eller annat allmänt sådant samfärdsmedel. Inskränkning häri må endast ske genom av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

Det torde icke finnas någon anledning att göra någon ändring i de formuleringar, som sålunda föreslagits av de sakkunniga. Däremot torde det vara

motiverat att göra en mindre modifikation i den föreslagna lagtextens uppställning. Det sista stycket i mom. 4 torde av skäl, som icke behöva närmare utvecklas, böra uppflyttas som ett tredje stycke i mom. 2.

På grund av vad som sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling ville antaga följande

F Ö R S L A G

till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.

1:o. Konungen bör rätt och sanning — — — (nuvarande lydelse) — — —; ingens samvete tvinga eller tvinga låta.

2:o. Svensk medborgare är tillförsäkrad religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet.

Medborgarna äga förty fritt bekänna och utöva sin religion, fritt yttra sin mening i ord, bild eller på annat sätt samt sammankomma och sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften; därvid skola iakttagas de föreskrifter, varom stadgas i av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag; dock att beträffande tryckfrihet gäller vad i § 86 stadgas.

Envar svensk medborgare skall oförkränkt äga befordra meddelanden genom brev, telegraf, telefon eller annat allmänt sådant samfärdsmedel. Inskränkning häri må endast ske genom av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

3:o. Svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke må inskränkas endast med stöd av lag, som stiftats av Konungen och riksdagen samfällt.

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skäligen ersättning förfoga över och expropriera egendom; härom stadgas i sådan lag.

Svensk medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet bestämmes genom sådan lag.

4:o. Ej må någon dömas av annan domstol än den, varunder han rätteligen hör och lyder.

Ej må någon straffas för gärning, som ej är belagd med

straff i lag, som gällt vid gärningens utövande; ej heller må för gärning utdömas strängare straff än däri stadgas.

Stockholm den 16 januari 1948.

Georg Andrén.

Ivar Anderson.

Karl Wistrand.

Harald Nordenson.

Olof Löthner.

K. G. Ewerlöf.

Gustaf Velandér.

Ebon Andersson.

Axel Mannerskantz.

Erik Arrhén.