



Grundlag och medborgarrätt

Håkan Strömberg



E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2025

eISBN: 9789190023211

ISBN: 9140033392 (originalutgåva i tryck)

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.334>



Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.

(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>).

Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

Håkan Strömberg
Grundlag och medborgarrätt

Håkan Strömberg

Grundlag och medborgarrätt



CWK Gleerup Bokförlag

Bröderna Ekstrands Tryckeri AB, Lund 1974

21740211

ISBN 91-40-03339-2

Förord

Den nyligen antagna regeringsformen innehåller bestämmelser om de medborgerliga rättigheterna, som har utsatts för stark kritik. En kommitté har tillsatts för att utarbeta förslag till förbättrade grundlagsregler i ämnet, och den offentliga debatten om grundlagsskyddet för de medborgerliga rättigheterna kommer säkerligen att fortsätta. Denna skrift är avsedd som ett inlägg i debatten. Den vill från rättsvetenskapliga utgångspunkter söka reda ut problemet och om möjligt anvisa en framkomlig väg till dess lösning. Framställningen innehåller både juridisk analys och värderingar. Jag hoppas att analysen skall vara till nytta även för dem som inte delar mina värderingar.

Lund i mars 1974
Håkan Strömberg

Innehåll

Inledning	9
Historisk tillbakablick	12
Internationell utblick	17
Rättighetsreglernas syfte	20
Rättighetsreglernas juridiska struktur	24
Negativa och positiva rättigheter	24
Rättighetsreglernas adressater	26
Möjligheten att formulera rättighetsregler med självständigt innehåll	28
Möjligheten att formulera bindande rättighetsregler	31
Absoluta och relativa rättigheter	32
Rättighetsskyddets styrka enligt våra grundlagar	35
Gamla regeringsformen	35
Tryckfrihetsförordningen	36
Nya regeringsformen	37
Formella garantier mot otillbörliga rättighets- inskränkningar	44
Krav på generell form för rättighetsinskränkningar	44
Krav på beslut av visst statsorgan	46
Särskilda procedurkrav	47
Materiella garantier mot otillbörliga rättighets- inskränkningar	50
Beskrivningen av rättigheternas ändamål och innehåll	50
Självklara begränsningar?	51
Inskränkningar med hänsyn till motstående intressen	52
Förbud mot angripande av rättighetens väsentliga innehård?	56
Likhetsgrundsatsen	59
Demokratins självförsvär	62
Utlänningars rättsställning	64
Rättighetsinskränkningar vid krig eller krigsfara	66
Rättighetsinskränkningar i äldre författningar	68

Rättighetskatalogens innehåll	70
Garantierna för rättighetsreglernas iakttagande	75
Den enskildes rättsskyddsmöjligheter	75
Lagprövningen	77
Bilagor:	
1. Utdrag ur 1974 års regeringsform	85
2. Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen av FN:s generalförsamling 10/12 1948	91
3. Utdrag ur internationell konvention om medborger- liga och politiska rättigheter, antagen av FN:s gene- ralförsamling 16/12 1966	97
4. Utdrag ur Europarådets konvention 4/11 1950 an- gående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, jämte tilläggsprotokoll nr 1 och 4	107
Litteratur. Källor. Förkortningar	115

Inledning

Vilken praktisk betydelse kan det ha, att vissa av rättsordningens väsentliga principer skrives in i grundlagen? Är det inte på en gång viktigare och tillräckligt, att principerna är förverkligade i lagstiftningen och rättstillämpningen?

För att kunna besvara dessa frågor måste man först klargöra för sig skillnaden mellan en grundlag och en vanlig lag. Båda stiftas av riksdagen, men det är svårare och tar längre tid att ändra en grundlag. I vissa länder krävs beslut med kvalificerad majoritet eller t.o.m. folkomröstning för att ändra grundlagen. I vårt land krävs två likalydande riksdagsbeslut med mellankommande riksdagsval. En grundlagsregel är alltså inte orubblig, men den har en relativt högre grad av stabilitet än en vanlig lagregel.

De centrala delarna av en grundlag skiljer sig också till sitt innehåll från en vanlig lag. Grundlagen bestämmer bl.a. de högsta statsorganens sammansättning och maktbefogenheter. Den talar om vilka statsorgan som har rätt att stifta lagar. Den kan därför också sätta gränser för lagstiftningsmakten. Härav följer att grundlagen har högre rang än vanliga lagar. Grundlagsregler kan visserligen ändras av riksdagen lika väl som vanliga lagregler, men de binder riksdagen så länge de gäller, dvs. tills de eventuellt ändras genom den särskilda procedur som är föreskriven för grundlagsändring.

Om vissa väsentliga rättsprinciper skrives in i grundlagen, får detta sålunda följden — förutsatt att grundlagen verkligen respekteras — att riksdagen blir bunden av dessa rättsprinciper och inte kan åsidosätta dem utan den besvärliga procedur som en grundlagsändring innebär. Principerna kommer att binda även andra statsorgan: regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. De kommer så att säga att bilda ett stabiliserande skelett i rättsordningen. Detta

gäller även om principerna inte är undantagslösa. Om de står inskrivna i grundlagen, blir det inte så lätt att helt glömma bort dem eller offra dem för att vinna tillfälliga fördelar.

Men är det verkligen nödvändigt att grundlagsfästa de centrala rättsprinciperna? Är inte det väsentliga, att principerna verkligen upprätthålles och respekteras i praktiken, i vanlig lagstiftning och rättstillämpning? Erfarenheten har visat att vi i vårt land har kunnat utveckla och bibehålla sådana medborgerliga rättigheter som yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet utan att förankra dem i grundlagen. De har garanterats genom ett fungerande demokratiskt samhällssystem och en sund rättskultur.

Det är lätt att i främmande staters författningar finna exempel på högtidliga rättighetsförklaringar, som inte är mycket mer än tomma ord. Avståndet mellan författningens vackra fraser och den krassa verkligheten kan ibland vara ganska stort. Att smycka författningen med värdelösa dekorationer är naturligtvis inget att sträva efter. Då är det viktigare att se till att de centrala rättsprinciperna verkligen blir genomförda i praktiken.

Under lugna och stabila förhållanden skulle vi kanske kunna klara oss som hittills utan grundlagsskydd för väsentliga medborgerliga rättigheter. Men vem kan garantera att vi får leva i lugn även i framtiden? En grundlag måste skrivas så att den håller också i hårda tider. Tillfälliga inhemska opinionsstormar eller påtryckningar från främmande stater kan sätta riksdagen i ett tvångsläge, som medför risker för allvarliga inskränkningar i de medborgerliga rättigheterna. Det kan vara tryggt att i ett sådant läge kunna hänvisa till de band, som grundlagen lägger på riksdagens handlingsfrihet. Riksdagen kan då inte ge vika för trycket utan att antingen sätta sig över grundlagen eller genomföra den tidsödande procedur som en grundlagsändring kräver. Man skall naturligtvis inte överskatta grundlagens motståndskraft i ett nödläge. En grundlag kan inte stå emot en revolution eller en erövring. Men den kan åtminstone stärka möjligheten till ett uppehållande försvar.

En grundlag är i och för sig bara ett skrivet dokument. Grundlagsregler om medborgerliga rättigheter har därför inget värde i och för sig. De får sitt värde genom att ingå som led i en fungerande rättsordning. I ett korrumpert och kaotiskt samhälle blir sådana regler bara ett uttryck för fromma önskningar. Om grundlagsreglerna skall ha någon mening, får avståndet mellan norm och verklighet inte vara för stort, spänningen mellan författningen och det faktiska rättstillståndet inte för stark.

Härav följer inte att man noga måste anpassa grundlagsreglerna efter de gällande lagarnas innehåll och ängsligt undvika att grundlagarna ställer krav på lagändringar. När man skriver en ny grundlag, bör man inte sätta målet alltför lågt. Man måste räkna med att en grundlagsreform kommer att kräva en översyn och förbättring av gällande lagar. Vår nya regeringsform visar tyvärr vissa tecken på alltför stor försiktighet i detta avseende.

Det väsentliga är att man inte ställer grundlagens krav så högt att de inte kan efterlevas. Grundlagen måste kunna fungera som ett led i den stora helhet som rättsordningen utgör. Det måste vara möjligt för riksdagen att följa grundlagen, och om den någon gång inte gör det skall avsteget kunna korrigeras av de rättstillämpande organen utan att sammanhållningen i statsapparaten därför äventyras. Man bör inte vara rädd för att sikta mot höga mål, men man bör inte spänna bågen så hårt att den brister.

Historisk tillbakablick

Tanken att det finns bestämda gränser för statens makt över medborgarna har gamla anor i vårt land. Förhållandet mellan konung och folk gestaltade sig under medeltiden som ett slags avtalsförhållande. Enligt konungabalken i Magnus Erikssons landslag från mitten av 1300-talet skulle den nyvalde konungen och folkets representanter binda sig inbördes genom ömsesidiga eder. Ur landslagens föreskrifter om konungaedens innehåll må följande citeras:

Andra artikeln är det, att han skall all rättvisa och sanning styrka, älska och gömma, och all vrångvisa och osanning och all orätt nedertrycka, både med rätt och sin konungsliga makt.

Tredje artikeln är det, att han skall trygg och trogen vara mot all sin allmoge, så att han skall ingen fattig eller rik på något sätt fördärva till liv eller lem, utan han vare lagligen förvunnen som lag och rikets rätt säga. Ej heller skall han på något sätt taga något gods av honom utan efter lag och laga dom, som förr är sagt.

Sjunde artikeln ---. Han skall ock all sin allmoge freda och frälsa, särskilt den spake, som med späkt och lagom vill leva, så för ostyriga och vrånga inländska män som för utländska; särskilt i åminnelse hava och hålla och styrka kyrkofrid, tingsfrid och kvinnofrid och hemfrid.

Vissa delar av konungaedens innehåll kom sedermera att upptagas i 1700-talets regeringsformer. Första punkten i § 2 av 1719 års RF löd sålunda:

Kongl. Maj:t tillhör lag, rätt och sanning att styrka, älska och gömma, men vrångvisa och orätt förbjuda, avskaffa och nedertrycka, ingen fördärva till liv och lem, utan han vare lagligen förvunnen och dömder, ej heller något gods, löst eller fast, någon avhända eller avhända låta utan efter lag och föregången laga

dom, freda och frälsa den, som med späkt och med lagom vill leva, men näpsa, aga och straffa den ostyrige och vrångvise.

Stadgandet återkom i § 2 av 1720 års RF, dock med den ändringen att uttrycket "liv och lem" utbyttes mot "liv och ära, lem och välfärd". I 1772 års RF fick § 2 följande lydelse:

Konungen äger styra rike sino, som Sveriges lag säger, han och ingen annan, rätt och sanning styrka, älska och gömma, men vrångvisa och orätt förbjuda, avskaffa och nedertrycka; ingen fördärva till liv och ära, lem och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan laga dom och rannsaking samt styra riket efter konungabalken, landslagen och denna regeringsform.

När en ny RF skulle utarbetas 1809, byggde utkastet till den blivande RF § 16 i huvudsak på de nu nämnda förebilderna. Det enda i sak nya som tillades i regeringsförslaget (det s.k. Håkansonska förslaget) var uttrycket "personlig frihet" samt en föreskrift, att konungen skulle låta envar bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder. Under förslagets behandling i riksdagens konstitutionsutskott tillfogades nya bestämmelser om skydd för hemfriden, förbud mot förvisning och religionsfrihet. Härigenom kom RF § 16 att få den lydelse, som har kvarstått oförändrad i 165 år:

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, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt 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.

Diktaturregimernas framfart i Europa under 1930-talet väckte i vårt land insikten, att RF § 16 gav ett alltför bräckligt skydd åt de medborgerliga rättigheterna. På begäran av riksdagen tillkallade justitieministern 1938 sakkunniga för att utreda frågan om införande i RF av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället fick anses vara av den fundamentala vikt, att de ej utan grundlagsändring borde få åsidosättas genom lagstiftningen. De sakkunniga avgav 1941 ett betänkande med förslag till ändrad lydelse av RF § 16 (SOU 1941:20). Häri föreslogs, att RF § 16 skulle utökas med föreskrifter om yttrandefrihet, församlingsfrihet, föreningsfrihet, personlig frihet, närings- och arbetsfrihet, egendomsskydd, social trygghet, förbud mot retroaktiv straffrättskipning samt skydd för brev-, telegraf- och telefonhemligheten. Förslaget ledde emellertid inte till något resultat.

Det förslag till ny RF, som ingick i författningsutredningens slutbetänkande 1963 (SOU 1963:16—19), upprepade i kapitlet om statsskickets grunder innehållet i RF § 16, dock med den ändringen att de inledande orden "Konungen bör ---" utbyttes mot den onekligen något plattare formuleringen "I överensstämmelse med vad i riket av ålder gällt skola rikets alla myndigheter, enligt vad i denna regeringsform närmare stadgas ---". Förslaget innehöll också ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Utöver de rättigheter, som hade medtagits i 1941 års förslag, behandlades här även rörelsefrihet, rätt till undervisning och utbildning, rätt till arbete samt asylrätt för politiska flyktingar. Kapitlet innehöll också bestämmelser om skolplikt och värnplikt samt en föreskrift om utläningars principiella jämställdhet med svenska medborgare.

Grundlagberedningens förslag till ny RF (SOU 1972:15) innehöll däremot inget särskilt rättighetskapitel. I kapitlet om statsskickets grunder kvarstod som en obetydlig rest av RF § 16 ett stadgande, att rikets myndigheter skulle styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd (1:8). I kapitlet om lagar och lagstiftning gavs en uppräkningslista av

medborgerliga rättigheter, som skulle gälla "om ej annat stadgas i lag" (7:2). Och i kapitlet om rättskipning och förvaltning ingick föreskrifter om förbud mot tillfälliga domstolar, förbud mot diskriminering, rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden, förbud mot retroaktiv straffrättskipning, förbud mot landsförvisning och expatriering av svensk medborgare samt rätt till ersättning vid expropriation o.d. (10:1, 5—9).

Regeringens förslag till ny RF (prop. 1973:90) skilde sig från grundlagberedningens förslag framförallt därigenom, att det innehöll ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.). Dit överfördes från lagstiftningskapitlet bestämmelserna om de rättigheter, som skulle kunna inskränkas genom lag. Dessutom tillfogades vissa "målsättningsstadganden": om rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna, om rätt till utbildning, arbete och social trygghet, medinflytande på arbetsplatsen och anställningstrygghet.

Förslaget till ny RF fick sin slutliga utformning vid behandlingen i konstitutionsutskottet (KU 1973:26). De viktigaste ändringarna var, att man strök de av regeringen föreslagna målsättningsstadgandena och tillfogade en föreskrift om rätt till fackliga stridsåtgärder.

Den nya RF har antagits av riksdagen 6/6 1973 och 27/2 1974. Den träder i kraft 1/1 1975. De delar av lagtexten, som är av intresse för denna framställning, har här intagits som *bilaga 1*.

Den lösning, som nya RF ger av problemet om grundlagsskyddet för de medborgerliga rättigheterna, får betraktas som provisorisk. Inom konstitutionsutskottet kunde enighet nås endast genom att man sköt vissa kontroversiella frågor åt sidan. På förslag av utskottet har riksdagen begärt en utredning i syfte dels att uppnå ett utbyggt skydd i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna, dels att få frågan om en vidgning av rättighetsområdet i övrigt belyst. Den begärda utredningen har tillsatts i november 1973. Enligt direktiven, som finns tryckta i riksdagsberättelsen 1974 (Ju:61), bör utredningsarbetet vara färdigt senast under första halvåret 1975.

Vid sidan av den nu skildrade rättsutvecklingen har tryckfriheten haft sin egen historia i vårt land. Den har kommit att få en utförlig reglering genom en egen grundlag. Tryckfrihetsförordningen 1766 avskaffade censuren och införde en vidsträckt tryckfrihet. Den fick emellertid en kort livslängd, trots att den betecknade sig själv som en "orygglig grundlag". Redan 1774 utfärdades en ny tryckfrihetsförordning, som avsevärt beskar tryckfriheten. Under den gustavianska tiden återinfördes censursystemet steg för steg. Efter 1809 års statsvälvning fastslogs på nytt tryckfrihetens grundläggande principer i RF § 86. En ny tryckfrihetsförordning antogs 1810, men den ersattes snart av 1812 års tryckfrihetsförordning, som kom att gälla ända tills den ersattes av den nu gällande tryckfrihetsförordningen 1949. Den aktuella grundlagsreformen berör bara tryckfrihetsrätten i några detaljer; bl.a. överflyttas principstadgandet i gamla RF § 86 till TF 1:1.

Internationell utblick

I likhet med Sverige kan England uppvisa en obruten tradition från medeltiden när det gäller stadganden som avser att skydda medborgarna mot övergrepp från de makthavandes sida. Magna Charta 1215 påbjöd bl.a., att ingen fri man fick hållas i fängelse utom efter dom av sina likar och efter landets lag. Habeas Corpus Act 1679 garanterade rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden. Även Bill of Rights 1689 innehöll regler till den enskildes skydd; bl.a. förbjöds omåttliga böter samt grymma och ovanliga straff.

Den utveckling, som lett till att flertalet moderna staters författningar innehåller bestämmelser om de medborgerliga rättigheterna, tog sin egentliga början i slutet av 1700-talet. Sedan de engelska kolonierna i Nordamerika förklarat sig självständiga 1776, antog de nordamerikanska staterna egna författningar och flera av dem även särskilda rättighetsförklaringar. Rättighetsregler kom sedan att inflyta i Förenta Staternas konstitution 1787 och framförallt i dess författningstillägg (amendments). Den mest kända rättighetsförklaringen blev emellertid den förklaring om människans och medborgarens rättigheter, som under franska revolutionen antogs av nationalförsamlingen 1789. Här garanterades bl.a. den personliga friheten, likheten inför lagen, åsiktsfriheten, yttrandefriheten och äganderätten. Franska revolutionens rättighetsförklaring kom sedan att få stor betydelse som förebild vid utformningen av "rättighetskatalogerna" i de många nya författningar som tillkommit under 1800- och 1900-talen. Antalet grundlagsgaranterade rättigheter har härvid kommit att utökas mer och mer, och utöver de klassiska frihetsrättigheterna har tillkommit nya typer av rättigheter, såsom rätt till arbete, utbildning och social trygghet.

För närvarande finns bortåt 150 självständiga stater. De

flesta av dessa har författningar, som innehåller mer eller mindre allvarligt menade bestämmelser om de medborgerliga rättigheterna. Det är inte möjligt att här ens göra ett försök att ge en överblick över detta enorma material. Endast ett exempel skall nämnas. Den västtyska grundlagen 1949, som tillkommit mot bakgrund av ett tillstånd av skrämmande rättslöshet, innehåller rättighetsregler, som är omsorgsfullt utformade och som också tycks ha tagits på allvar i rättstillämpningen. I det följande skall några av dessa regler anföras för att belysa vissa speciella problem.

Efter andra världskriget har skyddet för individens rättigheter blivit en internationell angelägenhet. I Förenta Nationernas stadga anges som ett av FN:s ändamål att åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion (1:3). FN:s generalförsamling antog 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (här intagen som *bilaga 2*). Förklaringen var avsedd som en gemensam riktlinje för alla folk och nationer men avsåg inte att vara rättsligt bindande.

Arbetet med att åstadkomma bindande överenskommelser på området fortsatte emellertid inom FN och resulterade i att generalförsamlingen 1966 antog två konventioner, en om medborgerliga och politiska rättigheter samt en om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Mellan de båda konventionerna föreligger den principiella skillnaden, att den förra konventionen är direkt förpliktande för de anslutna staterna, medan den senare endast ålägger staterna att efter förmåga söka successivt förverkliga de i konventionen uppställda målen. Sverige har 1971 ratificerat konventionerna, men dessa har ännu inte trätt i kraft när detta skrives. I denna framställning kommer endast konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter att beaktas. Ett utdrag ur konventionen är här intaget som *bilaga 3*.

Inom Västeuropa har arbetet med att omsätta den allmänna rättighetsförklaringen i bindande överenskommelser

gått snabbare. År 1950 antogs i Rom en inom Europarådet utarbetad konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den behandlar ungefär samma frågor som den ovannämnda FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Europarådskonventionen har kompletterats med fem tilläggsprotokoll, av vilka nr 1 och 4 innehåller ytterligare rättighetsregler. Konventionen och de fyra första tilläggsprotokollen har trätt i kraft, och Sverige har ratificerat dem samtliga. Ett utdrag ur konventionen och tilläggsprotokollen nr 1 och 4 är här intaget som *bilaga 4*. I Europarådets regi har vidare en europeisk social stadga antagits i Turin 1961. Den har ungefär samma innebörd som FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Europarådskonventionen ålägger Sverige bestämda förpliktelser, och detsamma blir fallet med FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter när den träder i kraft. Konventionerna kräver emellertid inte att de där stadgade rättigheterna skall garanteras just i grundlag. Det räcker att rättigheterna säkras genom vanlig lagstiftning och rättstillämpning.

Rättighetsreglernas syfte

När man i slutet av 1700-talet började föra in rättighetsförklaringar i staternas författningar, skedde detta mot bakgrunden av rådande naturrättsliga föreställningar. Man ansåg att människan av naturen var utrustad med vissa rättigheter, och att det var samhällets skyldighet att respektera och skydda dessa rättigheter. Franska revolutionens rättighetsförklaring fastslog sålunda i art. 1, att människorna föds och förblir fria och lika i rättigheter, och i art. 2 uttalades:

Ändamålet med varje politisk sammanslutning är bevarandet av människans naturliga och oförbytterliga rättigheter. Dessa rättigheter är friheten, äganderätten, säkerheten och motståndet mot förtryck.

De naturrättsliga ideerna har, trots all kritik de utsatts för, visat en seg livskraft, och de framträder ännu tydligt i FN:s rättighetsförklaring. Oavsett vilken inställning man har till tanken på naturliga rättigheter, så lever fortfarande med oförminskad kraft föreställningen, att de medborgerliga rättigheterna är till för individens egen skull. Det moderna samhällets utveckling har visserligen lett till att de enskildas intressen alltmer har fått vika för det som betraktats som allmännyttan och att medborgarna har underkastats en allt starkare kontroll från myndigheternas sida. Men denna utveckling har samtidigt givit förnyad styrka åt kraven på en skyddad personlig sfär, som sätter en bestämd gräns för myndigheternas handlingsfrihet.

Men man har också alltmera kommit att inse, att de medborgerliga rättigheterna inte bara är till för individens skull utan också är en nödvändig förutsättning för det demokratiska samhällssystemets upprätthållande. Det räcker

inte att medborgarna har rösträtt. För att rösträtten skall ha någon mening, måste medborgarna också ha åsiktsfrihet. Och verklig åsiktsfrihet förutsätter personlig säkerhet och trygghet. Erfarenheten har visat att det politiska förtrycket inte i första hand yttrar sig i rösträttens avskaffande. Viktigare medel för förtrycket är kvävandet av yttrandefriheten, godtyckliga arresteringar, tortyr, husrannsakingar, hemlig avlyssning, strejkförbud, vidmakthållande av ekonomisk misär och mycket annat. Skyddet för de medborgerliga rättigheterna har alltså en dubbel motivering: det tjänar till upprätthållande av både individens människovärde och det demokratiska samhällssystemet.

Mot kravet på ett effektivt grundlagsfästande av de medborgerliga rättigheterna anföres ibland, att man inte bör binda statsmakternas handlingsfrihet alltför mycket och därigenom hindra önskvärda reformer. Denna synpunkt bör naturligtvis vägas mot kraven på förstärkt grundlagsskydd för de medborgerliga rättigheterna. Men avvägningen behöver inte leda till samma resultat, när det gäller olika typer av rättigheter. Låt oss göra en schematisk uppdelning av de medborgerliga rättigheterna efter det syfte som de i första hand tjänar:

1. *Skydd för den fria åsiktsbildningen.* Enligt nya RF 1:1 bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen får betraktas som en nödvändig förutsättning för att rösträtten skall kunna utövas på ett meningsfullt sätt. Den garanteras genom sådana medborgerliga rättigheter som yttrandefrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och religionsfrihet. Dessa rättigheter omfattar andlig frihet överhuvudtaget, inte bara i samhällsfrågor utan också i t.ex. vetenskapliga, litterära, konstnärliga och religiösa frågor. Friheten inom dessa olika områden står i ett så nära samband med den politiska åsiktsbildningen, att den får anses som en nödvändig förutsättning för den politiska friheten.

Kan man på detta område göra gällande, att ett grund-

lagsskydd för de medborgerliga rättigheterna skulle kunna binda statsmakternas handlingsfrihet alltför mycket och därigenom hindra önskvärda reformer? Nej, givetvis inte. Tvärtom är den fria åsiktsbildningen en förutsättning för att behovet av reformer skall kunna komma till klart uttryck. På detta område bör det vara möjligt att åstadkomma en grundlagsreglering som kan behållas oförändrad, så länge man vill ha kvar det demokratiska systemet.

2. *Skydd för den personliga integriteten.* Den enskildes känsla av människovärde förutsätter att han har en personlig sfär, som i princip är skyddad mot statliga ingrepp. Hit hör främst den personliga friheten och rörelsefriheten, den kroppsliga integriteten, hemfriden och skyddet för förtroliga meddelanden. Dessa värden kan i och för sig betraktas som egenvärden, men de har också avgörande betydelse för medborgarens möjlighet att aktivt delta i samhällslivet. Den fria åsiktsbildningen förutsätter ett minimum av personlig säkerhet, och erfarenheten visar att politiskt förtryck regelmässigt innebär kränkningar av den personliga integriteten.

Även på detta område förefaller det svårt att på allvar göra gällande, att en grundlagsreglering skulle kunna hindra statsmakterna att genomföra önskvärda reformer.

3. *Skydd för den enskildes utvecklingsmöjligheter i övrigt.* Man kan följa det förda resonemanget ett steg vidare och säga, att den enskildes känsla av människovärde och därmed hans möjlighet att aktivt delta i samhällslivet förutsätter åtskilligt mer än ett skydd för den personliga integriteten. Den enskilde behöver ekonomisk trygghet: skydd för äganderätten, näringsfrihet, tillgång till arbete, anställningstrygghet, rätt till fackliga stridsåtgärder, trygghet mot nöd osv. Han behöver också skydd för hälsan, utbildning och möjlighet till andlig utveckling. Han behöver allt detta inte bara för sin egen skull utan också för samhällets. Den ekonomiska tryggheten, folkhälsan, den allmänna kunskapsnivån osv. är nödvändiga förutsättningar för en fungerande

demokrati, och det politiska förtrycket vill gärna rycka undan dessa förutsättningar.

På detta område blir frågan om grundlagsskyddet besvärligare än på de båda tidigare nämnda. Möjligheterna att åstadkomma ett grundlagsskydd i form av rättsligt bindande regler är här ganska begränsade. Till stor del får man nöja sig med programförklaringar, eftersom de uppställda målen bara kan nås genom en utveckling av samhällets resurser och en steg för steg förbättrad lagstiftning. Och i den mån bindande grundlagsregler är möjliga att formulera, t.ex. i fråga om skyddet för äganderätten, kommer man in på kontroversiella frågor. Skall man skydda äganderätten överhuvudtaget, eller skall man bara skydda rätten att äga ett eget hem och kanske ett litet eget företag? I senare fallet blir det svårt att dra gränsen för vad som skall skyddas. Och i förra fallet kan skyddet komma i konflikt med allmännyttans krav och anspråk på ekonomisk utjämning mellan medborgarna.

Rättighetsreglernas juridiska struktur

Negativa och positiva rättigheter

Den enskilde medborgarens förhållande till staten kan, schematiskt sett, sägas uppvisa följande fyra aspekter:

1. rätt till medinflytande: rösträtt, valbarhet, behörighet till offentliga uppdrag och tjänster;
2. rätt till prestationer från myndigheternas sida: rättskydd, utbildning, sjukvård, sociala bidrag osv.;
3. frihet från statligt tvång och statliga ingrepp;
4. underkastelse: lydnadsplikt, skattskyldighet, tjänsteplikt, skyldighet att tåla ingrepp av olika slag.

De tre första aspekterna innebär olika slag av medborgerliga rättigheter. Av dessa kan den första, som innebär rätt till deltagande i den offentliga verksamheten, här lämnas åt sidan, eftersom den inte beröres av den aktuella diskussionen om de medborgerliga rättigheterna. Den följande framställningen kommer att handla om rättigheter av typerna 2 och 3, vilka kan betecknas som *positiva* respektive *negativa* rättigheter. De negativa rättigheterna utgör tydligen motsatsen till det under 4 nämnda underkastelseförhållandet.

De negativa rättigheterna eller frihetsrättigheterna får betraktas som de mest centrala av de medborgerliga rättigheterna. Rättighetsreglerna i nya RF handlar mest om negativa rättigheter. När rubriken till 2 kap. talar om grundläggande "fri- och rättigheter", kan detta kanske ge intrycket att med "friheter" avses de negativa rättigheterna och med "rättigheter" de positiva. I regel åsyftas dock i kapitlet endast frihetsrättigheter, även när termen "rätt" användes (t.ex. "rätt till information", "demonstrationsrätt" och "rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder"). Den genom hänvisningen i 4 § till TF omnämnda rätten att taga del av all-

män handling är dock en positiv rättighet, liksom den i 11:3 fastslagna rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden.

Liksom underkastelseförhållandet kan indelas i skyldighet att lyda påbud, att rätta sig efter förbud och att tåla ingrepp, kan de negativa rättigheterna indelas i frihet att handla, frihet att inte handla och frihet från ingrepp. Dessa distinktioner kommer till uttryck i nya RF 2 kap., där 1 och 5 §§ avser olika slag av handlingsfrihet, 2 § rätt till passivitet och 3 § frihet från ingrepp. Endast i 1 § användes dock ordet frihet, medan 2 och 3 §§ talar om "skydd".

De negativa rättigheterna har helt naturligt en begränsad innebörd, och de räcker inte alltid till för att uppnå de syften som de skall tjäna. Yttrandefrihetens värde beror i hög grad på om man förfogar över medel att göra sin stämma hörd. Men yttrandefriheten innebär bara en möjlighet att yttra sig ohindrad och utan risk för påföljder; den grundar inga anspråk på att få skriva i tidningarna eller tala i radio. Man bör ha klart för sig dessa begränsningar och samtidigt svårigheterna att eliminera dem genom grundlagsregler.

Det är viktigt att skilja mellan negativa och positiva rättigheter framförallt av det skälet, att det i stort sett är lättare att skapa grundlagsskydd för de negativa rättigheterna än för de positiva. Men man bör också ha klart för sig sambandet mellan de båda rättighetstyperna. En negativ rättighet kan behöva kompletteras med en positiv för att få ett effektivt skydd. En grundlagsgaranti för den personliga friheten får sitt egentliga värde först genom en grundlagsstadgad rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden. Överhuvudtaget behövs rättsskyddsregler som komplettering till de negativa rättigheterna. Som längre fram skall utvecklas, är det i viss utsträckning möjligt att grundlagsfästa rätten till rättsskydd. Men en negativ rättighet kan också behöva kompletteras på annat sätt. Det går visserligen inte att bygga ut yttrandefriheten med en grundlagsstadgad rätt för envar att skriva i tidningarna eller tala i radio. Men det är ändå viktigt att det skapas garantier för att olika meningsriktningar får komma till tals i massmedia. Detta kan ske genom reglerna om det statliga presstödet och om

radions programverksamhet. Även om det inte är möjligt att i grundlag särskilt reglera statens medverkan vid tillhandahållandet av olika uttrycksmedel, skulle en i grundlag inskriven likhetsgrundsats, gällande för hela statsverksamheten, kunna få betydelse på detta område.

Rättighetsreglernas adressater

Typiskt sett gäller rättighetsreglerna i en grundlag för medborgarna gentemot staten. De avser att grunda rättigheter för den enskilde medborgaren och motsvarande plikter för statsorganen. I nya RF 2 kap. heter det sålunda, att "varje medborgare" är "gentemot det allmänna" tillförsäkrad vissa rättigheter, och att "varje medborgare" är skyddad mot att "myndighet" utsätter honom för visst tvång och vissa ingrepp.

I denna framställning användes för enkelhetens skull termen "medborgerliga rättigheter". Detta uttryck, som tar sikte på det typiska, är dock något oegentligt, eftersom motsvarande rättigheter mycket väl kan tillkomma juridiska personer och utlänningar. Den rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, som stadgas i nya RF 2:5, tillkommer sålunda i första hand föreningar och bolag, och reglerna i 2:1 om förenings- och religionsfrihet gäller indirekt även till förmån för sammanslutningar. Vidare gäller flera av rättighetsreglerna i 8 och 11 kap. även till förmån för utlänningar. Och det är en viktig fråga, som skall behandlas längre fram i denna framställning, om inte rättighetsreglerna i 2 kap. i viss utsträckning bör gälla även för utlänningar. Ur dessa synpunkter är det i rubriken till nya RF 2 kap. använda uttrycket "grundläggande" fri- och rättigheter att föredraga framför termen "medborgerliga" rättigheter.

Det är inte alla rättighetsregler som är formulerade så, att de talar om rättigheter för den enskilde. Några regler talar bara om förpliktelser för statsorganen. Bestämmelserna i nya RF 8:1 och 11:1 är sålunda riktade till de lagstiftande organen. Stadgandet i 11:3 om domstolsprövning av frihetsberövanden är i detta avseende oklart formulerat; det kan uppfattas som riktat till lagstiftaren eller till domsto-

larna, men det kan också uppfattas som grundande en rätt för den enskilde.

Har det nu någon reell betydelse, om en rättighetsregel är formulerad på det ena eller andra sättet? Nej, det kan det knappast ha. Varje rättighetsregel, som är värd detta namn, har tre olika sidor: den grundar rättigheter för den enskilde, den begränsar lagstiftarens handlingsfrihet, och den innebär direktiv till domstolar och andra myndigheter. Exempelvis är förbudet i RF 8:1 mot retroaktiv strafflagstiftning i första hand riktat mot riksdagen som lagstiftare, men det innebär också ett förbud för domstolarna att tillämpa en retroaktiv strafflag och en rätt för den enskilde att åberopa grundlagen när han överklagar en dom som innebär retroaktiv strafflagstillämpning. Och stadgandet i RF 2:1 om mötesfrihet grundar inte bara en rätt för den enskilde att anordna och delta i möten utan innebär givetvis också ett förbud för regeringen att genom förordning inskränka mötesfriheten (t.ex. genom generella förbud, tillståndstvång och bötesbestämmelser) samt ett förbud för myndigheterna att utan stöd av lag hindra möten eller besluta om påföljder för möten. Det finns alltså möjligheter att formulera en rättighetsregel på flera olika sätt utan att dess innebörd därför behöver förändras. När rättighetsreglerna i nya RF har delats upp på olika kapitel, tycks detta till stor del ha sin förklaring i att reglerna har formulerats på olika sätt. I författningsutredningens förslag var alla rättighetsregler samlade i ett kapitel oberoende av formuleringen. Frågan är väl, om inte detta var bättre än splittningen i nya RF.

Det sades nyss, att de medborgerliga rättigheterna typiskt sett riktar sig mot staten. Man kan emellertid tänka sig rättighetsregler, som är formulerade så att de tycks handla om rättigheter för vissa enskilda subjekt mot andra enskilda subjekt. Detta gäller t.ex. regeln i nya RF 2:5 om rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder. Det skulle också gälla en eventuell grundlagsregel om rätt till arbete, om rätt till anställningstrygghet eller rätt till medinflytande på arbetsplatsen. Om man i grundlag fastslog principen om utom-

äktenskapliga barns jämställdhet med äktenskapliga, skulle regeln också komma att avse förhållanden mellan enskilda. Men även regler av dessa slag bör anses i grund och botten vara riktade mot statsorganen. Stadgandet i RF 2:5 innebär sålunda, att en facklig stridsåtgärd som inte är förbjuden i lag eller avtal inte får hindras av regeringen eller polisen och inte av arbetsdomstolen får läggas till grund för en dom på skadestånd. I de övriga nämnda exemplen är det fråga om rättigheter, som inte kan grundlagsfästas på annat sätt än genom målsättningsstadganden eller programförklaringar. Rätten till arbete kan tryggas bara genom en klok ekonomisk politik och en väl fungerande arbetsförmedling. Ett stadgande härom blir alltså en riktlinje för statsmakternas handlande. Och grundlagsstadganden om rätt till anställningstrygghet osv. får karaktären av program för lagstiftningen. De riktar sig alltså till riksdagen såsom lagstiftande organ.

Möjligheten att formulera rättighetsregler med självständigt innehåll

För att det skall ha någon mening att grundlagsfästa vissa medborgerliga rättigheter, måste grundlagsreglerna säga något utöver vad de vanliga lagarna innehåller. Det är visserligen ofta nödvändigt att medge, att rättighetsreglernas räckvidd begränsas genom lag. Men själva huvudregeln, från vilken undantag skall kunna stadgas och som skall gälla direkt i den mån inga undantag har beslutats, måste ha ett självständigt innehåll. Om man t.ex. i grundlag fastslår yttrandefriheten och därmed bara avser yttrandefriheten i den omfattning den har enligt de vid varje tillfälle gällande lagarna, är grundlagsregeln uppenbart meningslös. Det är därför mindre lyckat att i grundlagen säga, att vanlig lag "närmare utformar" en medborgerlig rättighet (se nya RF 1:4). Ett sådant uttryckssätt slätar över det motsatsförhållande mellan huvudregel och undantag, som är nödvändigt för att huvudregeln skall få ett eget innehåll. Det är sålunda viktigt att undersöka, i vilken utsträckning det verkligen är

möjligt att formulera rättighetsregler med ett självständigt innehåll.

Till en början bör fastslås, att rättighetsregler i en grundlag inte fastslår några "naturliga" rättigheter, som existerar helt oberoende av rättsordningen. Rättighetsreglerna hänger inte i luften, utan de utgör ett led i det omfattande system av regler som håller ihop samhället. För att de skall ha någon mening, måste de förutsätta att det finns allmänna organ, som kan följa eller bryta mot reglerna, och att det finns andra allmänna organ, som kan ingripa mot kränkningar av reglerna. Detta måste betraktas som underförstått i alla rättighetsregler.

I övrigt är möjligheterna att beskriva en rättighet i termer med självständigt innehåll mycket varierande, beroende på rättighetens art. Sådana rättigheter som yttrandefrihet, rörelsefrihet och skydd mot kroppsliga ingrepp kan beskrivas i helt naturliga termer, som inte hämtar sitt innehåll från rättsordningen i övrigt. En annan sak är, att även i en sådan naturlig beskrivning av en rättighets innehåll kan ligga vissa underförstådda begränsningar, betingade av de allmänna gränser för handlingsfriheten som rättsordningen uppställer; om man grundlagsfäster rörelsefriheten, kan härav inte gärna följa en rätt att bryta mot trafikreglerna (mera härom längre fram).

Annorlunda förhåller det sig med sådana rättighetsregler, som avser att ge ett skydd åt bestående rättsförhållanden, t.ex. äganderätt eller medborgarskap. Dessa rättsförhållandens uppkomst och innehåll bestämmes av gällande lagregler. En rättighetsregel av denna typ hämtar alltså till stor del sitt innehåll från gällande lag. Härav följer emellertid inte att rättighetsregeln är meningslös. Den har visserligen inget att säga om rättsförhållandets uppkomst och innehåll, men den begränsar möjligheterna att bringa rättsförhållandet att upphöra.

Liknande är förhållandet med sådana rättighetsregler, som vill garantera den enskilde möjligheten att företaga handlingar med vissa rättsverkningar. Exempelvis får en grundlagsregel om rätt att bilda föreningar eller att ingå äktenskap

till stor del sitt innehåll från gällande rättsregler om föreningar resp. äktenskap. Men rättighetsregeln är ändå inte meningslös. Den begränsar lagstiftarens möjlighet att förbjuda vissa rättshandlingar, med den verkan dessa nu har enligt gällande rätt.

Hittills har det varit tal om olika slag av frihetsrättigheter. Om man sedan övergår till sådana rättigheter, som innebär anspråk på positiva prestationer från det allmännas sida, är det tydligt att de förutsätter att det allmänna har faktiska möjligheter att tillgodose sådana anspråk. En rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden förutsätter sålunda att det finns domstolar. När denna förutsättning är uppfylld, måste ett stadgande om rätt att påkalla domstolsprövning anses meningsfullt, låt vara att rättens verkliga innebörd i mycket beror av innehållet i gällande lagregler om rättegången.

Ett grundlagsstadgande om rätt till utbildning och social trygghet kan vara avsett enbart som en programförklaring. Men om vi tänker oss, att det verkligen avser att grunda en rätt för den enskilde, får det inte mycket självständigt innehåll. Det förutsätter att det allmänna verkligen har resurser att tillhandahålla utbildning och social trygghet. Och om denna förutsättning är uppfylld, blir rättighetens innehåll helt beroende av den organisation som har byggts upp för att tillhandahålla dessa förmåner. Rättighetsregeln kan knappast säga mer än att ingen godtyckligt får uteslängas från att utnyttja förmånerna.

Vad slutligen beträffar grundlagsregler med innebörden av målsättningsstadganden eller programförklaringar, möter det givetvis inga svårigheter att ge dem ett innehåll som är oberoende av för tillfället gällande rätt. Däremot är det svårt att ge dem ett preciserat innehåll. För att de skall få någon praktisk betydelse, måste de uppställda målen förverkligas genom vanlig lagstiftning och genom utveckling av samhällets resurser.

Möjligheten att formulera bindande rättighetsregler

Rättighetsregler i en grundlag kan tänkas vara utformade antingen som bindande rättsregler eller som program för lagstiftningen och den offentliga verksamheten i övrigt. Skillnaden kan i lagtexten markeras genom att ordet "bör" användes i regler av sistnämnda slag.

Att en rättighetsregel är bindande kan betyda, att den binder de normgivande organen (riksdag och regering) eller de rättstillämpande organen (domstolar och förvaltningsmyndigheter) eller bådadera. För att en rättighetsregel skall kunna betecknas som bindande, måste den binda åtminstone något av de nämnda organen. Eftersom de normgivande organens bundenhet varierar, måste som ett minimum krävas att de rättstillämpande organen är skyldiga att följa grundlagsregeln, om inget undantag är stadgat i lag eller förordning. Man kan alltså tänka sig rättighetsregler, som binder bara de rättstillämpande organen, även om sådana regler får ett ganska urvattnat innehåll. Däremot är det svårare att tänka sig rättighetsregler, som binder enbart de normgivande organen. Man kan kanske formulera sådana regler, men då det kommer att saknas garantier för deras efterlevnad, blir de i verkligheten programförklaringar och bör lämpligen formuleras som sådana.

Lättast att fastslå genom bindande rättsregler är helt naturligt de rättigheter, som ovan betecknats som negativa (frihetsrättigheter). Om man förutsätter den befintliga domstols- och förvaltningsorganisationen, behövs inga ytterligare resurser för att göra rättighetsregler av detta slag omedelbart effektiva. Reglerna kan tillämpas direkt av domstolar och förvaltningsmyndigheter, i den mån de inte har satts ur spel genom av grundlagen tillåtna undantag i lag eller förordning.

Även vissa positiva rättigheter kan fastslås genom bindande rättsregler. För att exempelvis regler om rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden eller om rätt att taga del av allmänna handlingar skall bli effektiva och omedelbart tillämpliga, behöver man inte förutsätta mer än den existerande domstols- och förvaltningsorganisationen.

Sådana positiva rättigheter, vilkas värde beror av hur långt samhällets faktiska resurser har utvecklats, t.ex. rätt till utbildning, sjukvård och social trygghet, kan naturligtvis inte fastslås genom grundlagsregler som är bindande i den meningen, att de ger den enskilde rätt till förmåner, vilkas innehåll är bestämt i grundlag. Det enda som kan fastslås på ett bindande sätt är rätten att få tillgång till de faktiskt befintliga förmånerna. En sådan rätt skulle i grundlagen kunna uttryckas i form av en likhetsgrundsats, gällande för den offentliga verksamheten överhuvud.

Rättighetsregler, som bara innehåller riktlinjer för lagstiftningen och politiken i övrigt, saknar naturligtvis bindande karaktär och erbjuder därför knappast några juridiska problem av intresse.

Absoluta och relativa rättigheter

En rättighetsregel i en grundlag kan vara formulerad så, att den inte medger några undantag. Den kan också lämna möjligheten öppen till undantag genom vanlig lagstiftning. I det förra fallet kan den fastslagna rättigheten betecknas som absolut, i det senare som relativ. Med "absolut" menas här givetvis inte att rättigheten är helt orubblig utan bara att den inte kan inskränkas eller avskaffas utan grundlagsändring.

Denna distinktion är av betydelse endast såvitt gäller bindande rättighetsregler. Regler med karaktär av programförklaringar brukar ha ett så vagt innehåll, att frågan om möjligheten att göra undantag från reglerna saknar aktualitet.

Ett av de viktigaste problemen, när man skall utforma rättighetsreglerna i en grundlag, är vilka regler som kan göras undantagslösa. Ett par exempel på sådana regler har vi i vår nya RF (särskilt i 8:1). Kanske skulle man kunna införa ytterligare ett par undantagslösa regler, t.ex. om förbud mot tortyr. Men det är inte många medborgerliga rättigheter som kan utformas som absoluta. En och annan föreställer sig kanske, att man skulle kunna grundlagsfästa

t.ex. en absolut yttrandefrihet. Men detta är en illusion. Närmare eftertanke visar, att vissa begränsningar är nödvändiga; det kan här räcka att peka på att yttrandefriheten måste ha en gräns i hänsynen till andra människors heder och ära.

Som ett ytterligare exempel kan man ta en så till synes självklar rätt som rätten till livet. Både FN-konventionen och Europarådskonventionen skyddar denna rätt, dock utan att förbjuda dödsstraff. Nya RF 8:1 förbjuder dödsstraff, men stadgandet förbjuder inte dödande i administrativ väg. Skulle man kunna tänka sig att utvidga stadgandet till att omfatta ett absolut skydd för livet? Europarådskonventionen medger dödande i nödvärn och för att hindra rymning och stävja upplopp eller uppror. Vi fick nog tänka oss att medge vissa undantag för polisverksamheten, om vi inte vill ge gangsterligor privilegiet att få döda utan risk att dödas. Men det är ganska svårt att formulera en undantagsregel så att den blir tillräckligt vid utan att inbjuda till missbruk. Att en grundlagsskyddad rätt till livet skulle komma i konflikt med abortlagstiftningen kunde man kanske komma ifrån genom det något formalistiska resonemanget, att det är fråga om en rätt för varje medborgare och att ingen blir medborgare innan han är född. Men skulle man genom en grundlagsreglering behöva ta ställning till om dödshjälp i framtiden skall kunna bli tillåten eller inte? De svårigheter som tornar upp sig tycks vara så stora, att man kanske kommer fram till att det är bäst att grundlagen tiger om rätten till livet.

De flesta medborgerliga rättigheterna måste av praktiska skäl utformas som relativa rättigheter. Det stora problemet blir då, hur man skall kunna förhindra att rättighetsreglerna blir alltför urholkade genom undantag. Två metoder är härvid tänkbara. Man kan kräva ett särskilt yttre förfarande för beslut om inskränkningar i de medborgerliga rättigheterna (formella garantier). Eller man kan i grundlag på ett eller annat sätt bestämma inskränkningarnas tillåtna innehåll (materiella garantier). Båda dessa metoder skall behandlas i det följande. Största uppmärksamheten kommer

dock att ägnas åt de materiella garantierna, som hittills bara i obetydlig omfattning kommit till användning i våra grundlagar. Först skall dock undersökas, vilken styrka skyddet för de medborgerliga rättigheterna har i våra grundlagar.

Rättighetsskyddets styrka enligt våra grundlagar

Gamla regeringsformen

Det ärevördiga stadgandet i 1809 års RF § 16, som ännu gäller när detta skrives, har en obestridlig moralisk tyngd och auktoritet. Det ålägger konungen att verka för rättvisan och förbjuder honom övergrepp mot medborgarna. Några undantag från dessa förpliktelser är det inte tal om. Men hur effektivt är det skydd för de medborgerliga rättigheterna, som detta stadgande ger?

Till sin formulering riktar sig RF § 16 bara till konungen, inte till riksdagen. Detta betyder kanske inte så mycket, eftersom riksdagen inte kan lagstifta utan konungens medverkan. Men på några punkter saknar stadgandet självständigt innehåll; sådana uttryck som "lagligen", "lag och laga stadgar" och "rätteligen" innebär ju hänvisningar till gällande lagar och författningar. Värre är att rättsutvecklingen har avlägsnat sig ganska långt från stadgandets ordalydelse. Föreskrifterna om skydd för frihet och äganderätt tillåter egentligen bara ingripanden i form av straff. Men lagstiftningen medger numera åtskilliga andra slag av ingrepp i frihet och äganderätt. Inte heller föreskrifterna om skydd för hemfriden och förbud mot förvisning har lagt hinder i vägen för lagstiftningen (se t.ex. rättegångsbalkens regler om husrannsakan och civilförsvarslagens bestämmelser om utrymning).

RF § 16 har sålunda inte lagt några band på konungens och riksdagens samfällda lagstiftning. Den har inte heller satt någon bestämd gräns för regeringens förordningsmakt. Exempelvis har regeringen ansetts kunna föreskriva kortare frihetsstraff, och den av regeringen beslutade polisinstruktionen innehöll för inte så länge sedan bestämmelser om tillfälligt omhändertagande. Vad som egentligen står kvar av stadgandets innebörd är ett förbud mot godtyckliga in-

gripanden utan författningsstöd eller med andra ord ett krav att inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter får ske endast med stöd av allmängiltiga författningsregler. Möjligen kan man i stadgandet också inläsa, att dessa författningsregler måste vara rättvisa till sitt innehåll.

RF § 16 har ibland åberopats inför domstol, men aldrig med någon framgång.

Tryckfrihetsförordningen

Tryckfrihetsförordningen åberopas ofta som en förebild, när man vill visa att det är möjligt att effektivt och uttömmande grundlagsreglera en medborgerlig rättighet. Å andra sidan framhålles lika ofta, att det inte är praktiskt möjligt att ge varje medborgerlig rättighet en lika vidlyftig grundlagsreglering som tryckfriheten. Det kan därför vara av intresse att undersöka, hur effektivt grundlagsskyddet är i TF. Härvid måste man skilja mellan tryckfriheten i egentlig mening och rätten att taga del av allmänna handlingar, som ju också regleras i TF.

Grundlagsregleringen av den egentliga tryckfriheten är ganska utförlig men dock inte helt uttömmande. Om man först ser på de tryckfrihetsbrott, som i TF betecknas som otillåtet yttrande, är regleringen fullständig såtillvida att samtliga brottstyper är uppräknade i TF 7:4; men straffskalorna är bestämda i brottsbalken. Den närmare innebörden av de brott, som kallas otillåtet offentliggörande, bestämmes helt och hållet genom hänvisningar i 7:5 till annan lagstiftning. Detsamma gäller undantagen i 7:3 andra och tredje styckena från informationsfrihetens princip. Beträffande tryckfrihetsprocessen ges de grundläggande reglerna i TF 12 kap., men närmare bestämmelser finns i lagen 22/4 1949 med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, vilken beslutats med stöd av TF 12:15. I frågor, som inte reglerats i TF eller med stöd därav utfärdad lag, gäller enligt 14:5 vad i lag eller författning eljest är stadgat. Detta innebär bl.a. att TF kompletteras av åtskilliga bestämmelser i brottsbalken och rättegångsbalken. Grundlagsregleringen av

tryckfriheten är alltså inte riktigt så fullständig som det ibland göres gällande.

Vad sedan beträffar rätten att taga del av allmänna handlingar, behandlar TF 2 kap. huvudprinciperna rörande offentlighet och sekretess, begreppet allmän handling och förfarandet vid utfående av allmänna handlingar. Beträffande sekretessen anges i 2:1 de ändamål, för vilka allmänna handlingar får hållas hemliga. Dessutom föreskrives, att i särskild lag skall noga angivas de fall, då enligt dessa grunder allmänna handlingar skall hållas hemliga. Denna lag är lagen 28/5 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (vanligen kallad sekretesslagen). TF 2:1 säger ingenting om att rätten att utfärda sekretessbestämmelser skall kunna lämnas vidare till regeringen, men icke desto mindre innehåller sekretesslagen en rad bemyndiganden, med vilkas stöd regeringen har utfärdat ett antal sekretesskungörelser. Härtill kommer att sekretesslagen innehåller hänvisningar till vissa lagar och författningar, som stadgar undantag från sekretesslagens förbud mot utlämnande av vissa handlingar, t.ex. lagarna om allmänt kriminalregister, polisregister och socialregister samt taxeringsförordningen. Slutsatsen blir sålunda, att grundlagsskyddet för rätten att taga del av allmänna handlingar är ganska ofullständigt.

Nya regeringsformen

Absoluta rättigheter. Några av RF:s rättighetsregler är orubbliga i den meningen, att de fastslagna rättigheterna inte kan inskränkas utan grundlagsändring. Hit hör främst reglerna i 8:1 om förbud mot dödsstraff, förbud mot landsförvisning och expatriering av svensk medborgare, förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt rätt till ersättning vid expropriation o.d. (sistnämnda regel är dock i det närmaste innehållslös). Till denna kategori hör också förbudet i 11:1 mot inrättande av tillfälliga domstolar samt reglerna i 11:3 om rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden.

De nu nämnda rättighetsreglerna har utformats under påtagligt hänsynstagande till gällande rätt och kommer i

stort sett inte att kräva några lagändringar. Den tidigare gällande lagen 30/6 1948 om dödsstraff i vissa fall då riket är i krig upphävdes 1973. Förbudet mot expatriering av svensk medborgare är utformat i god överensstämmelse med medborgarskapslagens regler om förlust av svenskt medborgarskap. Något retroaktivt straffstadgande finns säkerligen inte för närvarande. Expropriation o.d. utan någon ersättning alls förekommer inte. Ej heller har vi några tillfälliga domstolar. Stadgandet om rätt till prövning av frihetsberövanden genom domstol eller domstolsliknande nämnd stämmer ganska väl med gällande rätt. Man har sålunda tagit hänsyn till att utlänningar inte kan påkalla någon domstolsprövning vid förvarstagande i avvísings- och förpassningsärenden enligt utlänningslagen, och att frågor om frihetsberövande på grund av psykisk sjukdom prövas av domstolsliknande nämnder. På en punkt brister emellertid överensstämmelsen: lagen 5/6 1973 om tillfälligt omhändertagande saknar föreskrifter om domstolsprövning av frihetsberövanden.

Krav på lagform för inskränkningar. Enligt nya RF 2:4 skall föreskrifter, som "närmare utformar" de fri- och rättigheter och det skydd som avses i 1—3 §§, beslutas i den ordning som föreskrives i 8 kap. Av 8 kap. 3 och 7 §§ framgår, att föreskrifter som "begränsar" ifrågavarande rättigheter i princip skall beslutas av riksdagen genom lag. I ordet "begränsar" får anses ligga, att ingen rättighet kan helt avskaffas. Men i övrigt säger RF inte, hur långt begränsningarna får sträcka sig. Ifrågavarande rättighetsregler får därför väsentligen karaktären av kompetensregler. De innebär, att inskränkningar inte får beslutas av någon annan än riksdagen; denna får alltså inte överlämna åt regeringen att besluta inskränkningar. Härutöver får rättighetsreglerna den betydelsen, att de gäller direkt till förmån för medborgarna, i den mån riksdagen inte har beslutat några undantag i lag.

Det skydd som ligger i kravet på lagform för inskränkningar sträcker sig i själva verket ett stycke utanför området

för de fastslagna fri- och rättigheterna. Huvudregeln är nämligen enligt 8:3, att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, skall meddelas genom lag. Den verkliga räckvidden av denna huvudregel är svår att ange positivt. Riksdagen kan enligt flera stadganden i 8 kap., särskilt 7 §, överlämna normgivningsmakt åt regeringen i en rad olika frågor. I den mån sådan delegation inte är möjlig, gäller huvudregeln i 3 §. Lagformen är exempelvis nödvändig för föreskrifter om skatter, rekvisition och annat sådant förfogande samt förverkande på grund av brott. Härigenom får bl.a. äganderätten ett visst skydd av samma slag som de i 2 kap. uppräknade fri- och rättigheterna.

Regeringens förordningsmakt i fredstid. Endast i två avseenden kan riksdagen enligt RF 8 kap. överlämna åt regeringen att genom förordning besluta inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheter som fastslås i 2 kap. 1—3 §§. Enligt 7 § kan regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. Föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer och tjänstepliktiga kan alltså meddelas av regeringen efter bemyndigande av riksdagen, trots att de inskränker yttrandefriheten. Och enligt 10 § kan riksdagen i en lag, som begränsar någon fri- eller rättighet, bemyndiga regeringen att genom förordning bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. I dessa båda fall kan riksdagen också dels medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, dels uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser (11 §).

Regeringens förordningsmakt i krigstid. Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden

som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen enligt RF 13:6 med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas i lag. Här öppnas tydligen en möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att besluta sådana rättighetsinskränkningar, som annars bara skulle kunna beslutas genom lag. Regeringen kan också enligt 13:5 utan bemyndigande komma att övertaga riksdagens normgivningsbefogenheter, om riket är i krig och till följd därav varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan fullgöra sina uppgifter. I inget av fallen kan regeringens befogenheter dock sträcka sig så långt, att den kan ändra eller upphäva grundlag. Härav följer, att de absoluta rättigheterna är skyddade även vid krig eller krigsfara, medan inskränkningar i de relativa rättigheterna genom regeringsförordningar är tänkbara. Enligt 13:7 får regeringen i de här avsedda fallen inte lämna något av den normgivningsmakt, som egentligen tillkommer riksdagen, vidare till annan myndighet, utom såvitt gäller beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas. RF 13 kap. utesluter inte att riksdagen och regeringen kan fungera även inom ockuperat område; härvid inträder dock en särskild begränsning av lagstiftningsmakten, i det att lagstiftning om vissa politiska brott är förbjuden (13:9).

Rättighetsinskränkningar i äldre författningar. I punkt 6 första stycket av övergångsbestämmelserna till nya RF stadgas:

Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform. Bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även efter den under 1 angivna tidpunkten, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Man kan fråga sig om denna övergångsbestämmelse möjliggör, att en äldre författning eller föreskrift fortfarande gäller, trots att den inskränker någon medborgerlig rättighet, som fastslås i nya RF. Härvid måste man skilja mellan absoluta och relativa rättigheter.

Om det skulle finnas någon äldre författning eller föreskrift, som strider mot någon av de undantagslösa rättighetsreglerna i nya RF, skulle den utan tvivel förlora sin giltighet genom RF:s ikraftträdande. Dessa rättighetsregler har emellertid, som redan framhållits, utformats under sådant hänsynstagande till gällande lagregler, att det är ytterst osannolikt att man skulle kunna leta upp någon sådan grundlagsstridig föreskrift. En annan sak är att det kan tänkas finnas någon lucka i lagen, som gör att denna inte helt uppfyller RF:s krav. Så tycks vara fallet med lagen 5/6 1973 om tillfälligt omhändertagande. Denna lag uppfyller inte kravet i RF 11:3 på rätt till domstolsprövning av frihetsberövande. Lagen blir naturligtvis inte därför ogiltig. Men man måste antaga att den som har omhändertagits med stöd av lagen kan påkalla domstolsprövning av omhändertagandet under direkt åberopande av RF 11:3. Man kan naturligtvis fråga sig, vilket ändamål en sådan domstolsprövning kan fylla, när den omhändertagne mänskligt att döma redan har frigivits innan frågan kan komma upp inför domstol. Här kan emellertid erinras om det förslag till lag om omhändertagande och behandling av berusade personer, som framlades i ett betänkande 1968 (SOU 1968: 55). Enligt detta förslag skulle den omhändertagne inom tre veckor från omhändertagandets upphörande kunna påkalla allmän domstols prövning av omhändertagandets laglighet. Om domstolen förklarade, att omhändertagandet saknat laga grund, skulle några rättsverkningar inte följa av omhändertagandet. En liknande prövning av tillfälligt omhändertagande enligt 1973 års lag skulle kunna få betydelse bl.a. för bedömningen av frågor om skadestånd för obefogat frihetsberövande.

Vad sedan beträffar de relativa rättigheterna, så måste den citerade övergångsbestämmelsen innebära att äldre rät-

tighetsinskränkande föreskrifter fortfarande gäller, även om de har tillkommit i annan ordning än nya RF föreskriver, exempelvis om de har beslutats genom kunglig kungörelse. Förordningen 5/6 1959 med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m., vilken har beslutats av regeringen efter riksdagens hörande, innehåller bestämmelser om förhandsgranskning av film och begränsar sålunda yttrandefriheten. Även vissa bestämmelser i allmänna ordningsstadgan 14/12 1956, vilken har tillkommit på samma sätt, begränsar yttrandefriheten, särskilt i den mån de gäller teater- och biografföreställningar. I universitetsstadgan 4/6 1964, som beslutats av regeringen ensam, föreskrives att varje studerande vid universitet skall vara medlem i studentkår, en föreskrift som inte är förenlig med nya RF 2:2. Dessa av regeringen beslutade bestämmelser gäller alltså tillsvidare, men de kan ändras eller upphävas bara genom lag beslutad av riksdagen.

Det förekommer också att en äldre lag innehåller ett bemyndigande för regeringen att besluta generella inskränkningar i någon av de relativa rättigheter, som fastslås i nya RF. Som exempel kan nämnas lagen 14/12 1956 om allmänna sammankomster 2 §:

Därest det med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot finnes påkallat, äger Konungen eller efter Konungens bemyndigande länsstyrelsen förordna, att allmän sammankomst icke må hållas inom visst län eller del därav.

Detta bemyndigande har väl delvis täckning i nya RF 13:6, nämligen i den mån det ger regeringen beslutanderätt vid krig eller krigsfara; att i ett sådant läge lämna beslutanderätten vidare till länsstyrelsen är dock inte förenligt med 13:7. Såvitt gäller "andra sådana utomordentliga förhållanden" (vad som nu kan åsyftas därmed!) eller farsot, skulle bemyndigandet däremot inte vara möjligt enligt nya RF, eftersom det gäller en begränsning av mötesfriheten (se RF 8:7). Har bemyndigandet därför förlorat sin giltighet?

Nej, enligt andra punkten i den ovan citerade övergångsbestämmelsen får bemyndigandet fortfarande utnyttjas, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Om det inte sker en översyn av äldre rättighetsinskränkande författningar, kan det tydligen dröja länge innan rättighetsskyddet når den tämligen anspråkslösa nivå, som nya RF avser.

Formella garantier mot otillbörliga rättighetsinskränkningar

Krav på generell form för rättighetsinskränkningar

I motiven till sitt förslag till ny RF uttalade författningsutredningen följande:

Principen om yttrandefrihet innefattar vidare krav på att begränsningar i nämnda frihet får äga rum endast med stöd av generella regler, som garanterar likformig behandling av lika fall. (SOU 1963:17 s. 171; jfr s. 175, 178, 185, 193.)

Här uppställdes alltså två krav på rättighetsinskränkningar: de skulle få ske endast med stöd av generella regler, och dessa regler måste garantera likformig behandling av lika fall. De båda kraven hänger tydligen samman på det sättet, att den yttre formen av generella regler är en nödvändig förutsättning för att en likhetsgrundsats skall kunna förverkligas. Den materiella likhetsgrundsatsen kommer att behandlas senare i denna framställning. I detta sammanhang skall bara kravet på generell reglering beröras.

För inskränkningar av de relativa rättigheterna kräver nya RF lagens, eller i undantagsfall förordningens, form. Häri ligger utan tvivel ett krav på att rättigheterna får begränsas bara genom allmängiltiga regler. Enligt motiven till nya RF ligger det nämligen i lagbegreppet, att detta endast kan omfatta rättsregler, dvs. generella föreskrifter (prop. 1973:90 s. 203). En "lex in casu", en lag som avser endast ett enskilda fall, kan inte förekomma enligt vår författning. För vår del är det därför överflödigt att ha ett sådant stadgande som finns i västtyska grundlagen (art. 19:1):

I den mån enligt denna grundlag en grundläggande rättighet kan inskränkas genom lag eller med stöd av lag, måste lagen vara allmängiltig och inte gälla för ett enskilda fall.

En viktig fråga är emellertid, om kravet på generell reglering kan anses uppfyllt, om en till formen allmängiltig lag i praktiken kommer att tillämpas bara på ett fåtal fall. Enligt motiven till nya RF (prop. 1973:90 s. 204) får en lag anses uppfylla kravet på generell tillämpbarhet, om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Däremot skall det enligt samma motiv inte finnas något hinder för att en generellt utformad lag blir tillämplig endast i fråga om ett enskilda fall.

Om en lag generellt förbjuder vissa aktiviteter, kommer den naturligtvis främst att drabba dem som gärna ägnar sig åt dessa aktiviteter. Om en viss politisk meningsriktning har en särskild förkärlek för de förbjudna aktiviteterna, kommer lagen huvudsakligen att drabba den meningsriktningen. Lagen 9/5 1947 om förbud mot politiska uniformer har en allmängiltig formulering, men i verkligheten är den naturligtvis riktad mot nazistiska och fascistiska organisationer. Lagen 13/4 1973 om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (den s.k. terroristlagen) är riktad mot utlänningar tillhörande organisationer och grupper, som kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Utländska terroristorganisationer faller generellt in under lagen oavsett deras politiska inriktning. Men endast ett fåtal sådana organisationer kan befaras verka inom vårt land, och lagen kommer därför i verkligheten att drabba endast ett par politiska riktningar. Lagar av denna typ kan knappast anses strida mot kravet på generell reglering, eftersom de riktar sig mot aktiviteter, som i och för sig skulle kunna bedrivas av vem som helst.

Man kan vidare fråga sig, om kravet på generell reglering innebär att rättighetsinskränkningar bara får ske "genom" generella regler, eller om det räcker att de sker "med stöd av" generella regler. En lagregel kan ju tänkas vara direkt bindande för den enskilde, t.ex. om den innehåller ett allmänt förbud mot vissa handlingar. En rättighetsinskränkning

kan i ett sådant fall sägas ske "genom" lagen. Men i många fall får lagen verkan mot den enskilde först genom förmedling av ett myndighetsbeslut, som innebär tillämpning av lagen i ett visst fall, t.ex. ett beslut om ett tillstånd, åläggande eller förbud. Man får säkert acceptera, att rättighetsinskränkningar i sådana fall sker "med stöd av" lagen, förutsatt att lagen anger de grunder efter vilka myndigheten har att besluta. Men om lagen ger en myndighet fullständigt fria händer, kan kravet på generell reglering av rättighetsinskränkningar inte anses uppfyllt.

Kravet på generell form för rättighetsinskränkningar kan alltså vara uppfyllt, även om en lag uppdrar åt en myndighet att fatta vissa konkreta beslut. Men hur blir det om lagen överlämnar åt en myndighet att besluta allmänna föreskrifter som är rättighetsinskränkande? Ett exempel härpå erbjuder den tidigare citerade 2 § i lagen om allmänna sammankomster. De av myndigheten beslutade föreskrifterna fyller naturligtvis i och för sig kravet på generell reglering. Men detta räcker inte för att de skall vara grundlagsenliga. Det brukar dessutom krävas att de generella reglerna skall vara beslutade av ett bestämt statsorgan. Och att detta organ överlämnar något av sin normgivningsmakt till en underordnad myndighet går inte för sig utan grundlagsstöd.

Krav på beslut av visst statsorgan

De internationella konventionerna kräver i regel, att rättighetsinskränkningar skall vara angivna i "lag". Vad som härmed åsyftas är inte fullt klart, eftersom lagbegreppets innebörd inte är riktigt densamma i alla stater. Det finns författningar som medger att lagar stiftas för enskilda fall. Trots detta är det väl troligast att konventionerna avser att uppställa ett krav på generell form för rättighetsinskränkningar. Dessutom är det sannolikt att konventionerna kräver beslut av folkrepresentationen för rättighetsinskränkningar, eftersom lag i flertalet stater beslutas av folkrepresentationen.

Enligt nya RF gäller som huvudregel, att inskränkningar i de relativa rättigheterna kan beslutas endast av riksdagen,

och att riksdagen inte kan överlämna denna befogenhet till regeringen. Denna huvudregel utgör uppenbarligen en viktig och värdefull garanti mot otillbörliga rättighetsinskränkningar. De möjligheter, som riksdagen i fredstid har att överlämna åt regeringen att besluta om rättighetsinskränkningar är starkt begränsade och inte särskilt riskfyllda (se 8 kap. 7 och 10 §§). Det kan dock ifrågasättas, om det finns tillräckliga skäl för att befogenheten att i dessa fall besluta om rättighetsinskränkningar skall kunna lämnas vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun (8 kap. 11 §).

Vid krig eller krigsfara blir riksdagens möjlighet att överlämna åt regeringen att besluta om inskränkningar i de relativa rättigheterna formellt obegränsad. Man kan fråga sig, om de som skrivit nya RF verkligen har tänkt igenom denna konsekvens av stadgandet i 13 kap. 6 §. Eftersom riksdagen vid krig eller krigsfara befinner sig i ett tvångsläge, är det inte säkert att kravet på ett bemyndigande från riksdagens sida utgör en effektiv spärr mot alltför långt gående rättighetsinskränkningar. Normalt kommer väl de bemyndiganden som det här är fråga om att ges i beredskapslagar, stiftade redan i fredstid. Men dessa bemyndiganden kan mycket väl bli utvidgade av riksdagen under trycket av ett akut nödläge. Man kan därför fråga sig, om det inte borde vara möjligt att i 13 kap. 6 § ange en ram för riksdagens möjligheter att överlämna åt regeringen att vid krig eller krigsfara besluta inskränkningar i de relativa rättigheterna.

Särskilda procedurkrav

Den nyssnämnda huvudregeln, att inskränkningar i de relativa rättigheterna kan beslutas endast av riksdagen, innebär att sådana inskränkningar kan genomföras av riksdagen genom ett enda beslut med enkel majoritet. Enligt många mening är detta en alltför bräcklig garanti mot otillbörliga rättighetsinskränkningar. Man har därför framfört tanken på en särskild procedur för beslut om rättighetsinskränkningar. Man skulle kunna tänka sig antingen beslut i samma ordning som vid grundlagsändring, alltså två likalydande

riksdagsbeslut med mellankommande val, eller ett riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet.

Det förra alternativet skiljer sig bara obetydligt från metoden att ange rättighetsinskränkningarna i grundlag. Denna metod har, åtminstone i princip, kommit till användning vid regleringen av tryckfriheten och i någon mån vid regleringen av rätten att taga del av allmänna handlingar. Det kan erinras om att den s.k. massmedieutredningen har i uppdrag att utarbeta förslag till en massmedielag med grundlags rang, som skall innehålla de väsentliga reglerna om yttrandefriheten i tryckta skrifter samt radio och television, eventuellt även film samt skrifter som framställts på annat sätt än i tryckpress. En sådan lag skulle ju innebära ett vidgat grundlagsskydd för yttrandefriheten. Man lär dock knappast kunna gå mycket längre på den vägen. Det är inte praktiskt möjligt att belasta grundlagstexten med alla de regler om rättighetsinskränkningar, som nu finns i andra lagar och författningar.

Det framförda förslaget om beslut i samma ordning som grundlagsändring innebär inte heller, att de rättighetsinskränkande reglerna i större utsträckning skulle införas i själva grundlagarna. Meningen måste vara, att reglerna skall stå kvar i vanliga lagar men beslutas i särskild ordning. Vi skulle alltså få en ny kategori av lagregler vid sidan av grundlagarna men tillkomna på samma sätt som dessa.

Förslagen om särskilda procedurkrav för rättighetsinskränkningar har mötts av stark kritik. Bland annat har framhållits att rättighetsinskränkande regler finns i ett mycket stort antal lagar, och att det ibland är svårt att avgöra om en viss lagregel inskränker en medborgerlig rättighet eller inte. Konsekvensen härav skulle bli, att stora delar av rättsordningen bara kunde ändras genom en besvärlig procedur, och att osäkerhet om den rätta beslutsformen ofta skulle uppstå. Ett krav på kvalificerad majoritet skulle vidare kunna medföra att en minoritet inom riksdagen skulle kunna hindra reformer, som inte berörde rättighetsreglernas väsentliga syfte.

Om kravet på ett särskilt beslutsförfarande verkligen

innebar en effektiv spärr mot otillbörliga rättighetsinskränkningar, skulle det trots de nämnda invändningarna vara värt att övervägas. Men ett procedurkrav kan aldrig ge något verkligt hållbart skydd mot alltför långt gående rättighetsinskränkningar. Majoriteten kan ha fel, hur kvalificerad den än är, särskilt om den handlar under trycket av ett tvångsläge. Och en nyvald riksdag kan mycket väl tänkas bekräfta ett oklokt beslut av den föregående riksdagen. Innan man väljer att uppställa särskilda procedurkrav med svåröverskådliga och besvärliga konsekvenser, bör man undersöka om det inte går att i grundlagen skapa materiella garantier mot otillbörliga rättighetsinskränkningar.

Materiella garantier mot otillbörliga rättighetsinskränkningar

Beskrivningen av rättigheternas ändamål och innehåll

Om man i grundlagen vill föra in regler, som sätter en gräns för det tillåtna innehålllet i rättighetsinskränkande föreskrifter, bör man till en början se till att man inte gör problemet svårare än nödvändigt. Detta kan ske genom att rättigheterna beskrives i ordalag, som inte är mera omfattande än vad som behövs med hänsyn till rättigheternas ändamål.

Ett exempel härpå erbjuder den bestämning av tryckfrihetens ändamål och innehåll, som ges i TF 1:1. Här sägs att "till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att --- i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst". Härav framgår att TF bara avser att skydda yttrandefriheten i egentlig mening, däremot inte användandet av tryckta skrifter för rent ekonomiska syften. Utanför TF:s tillämpningsområde faller därför sådana meddelanden i tryckt skrift, som inte innebär något begagnande av yttrandefriheten. I rättspraxis har t.ex. bedrägeri och illojal reklam ansetts kunna bestraffas helt vid sidan av TF, även om brotten begåtts genom meddelanden i en tryckt skrift.

Ett annat exempel är den avgränsning av lagens tillämpningsområde, som ges i 1 § av lagen om allmänna sammankomster. Lagen äger tillämpning på allmän sammankomst, som hålles för överläggning, opinionsbildning eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsövning. Härav framgår, att lagen inte gäller för sammankomster med t.ex. underhållnings- eller reklamsyfte.

De beskrivningar av de medborgerliga rättigheterna, som ges i nya RF, skulle kunna preciseras på ett par punkter till undvikande av att grundlagsskyddet får onödigt stor omfattning. Mötesfriheten borde beskrivas som en frihet att anordna och deltaga i möten "för meddelande eller utbyte av kunskaper och åsikter". Härigenom skulle man kunna undvika missuppfattningen att grundlagen avser att skydda även möten med t.ex. underhållnings- eller reklamsyfte. Och föreningsfriheten borde beskrivas som en frihet att sammansluta sig med andra till förening "för tillvaratagande av ideella eller fackliga intressen". Det finns väl knappast något skäl att grundlagsskydda rätten att bilda sammanslutningar med rent ekonomiska syften eller rätten att bilda spel- eller sexklubbar.

Självklara begränsningar?

Rättsordningen drar upp vissa allmänna gränser för handlingsfriheten, vilka givetvis bör respekteras även av den som utövar en medborgerlig rättighet. Rörelsefriheten kan inte medföra någon rätt att bryta mot trafikföreskrifterna eller att tränga in på enskilt område. Och yttrandefriheten kan inte medföra rätt att ofreda andra människor för att tvinga på dem sina åsikter.

Frågan är om man skall betrakta sådana begränsningar som självklara och underförstådda i själva rättighetsreglerna, eller om man skall se dem som verkliga inskränkningar i de medborgerliga rättigheterna. I senare fallet skulle konsekvenserna bli ganska vittgående. Exempelvis skulle trafikföreskrifter bara kunna beslutas av riksdagen och inte av regeringen efter riksdagens bemyndigande. Detta kan inte gärna vara nya RF:s mening.

Men hur skall man kunna avgöra, vilka begränsningar som är självklara och vilka som utgör egentliga rättighetsinskränkningar? En möjlighet är kanske att skilja mellan begränsningar, som bara reglerar de yttre formerna för en rättighets utövning, och sådana begränsningar, som utgör verkliga hinder för rättighetens utövning. Exempelvis kan

man säga, att rörelsefriheten inte på allvar hotas av trafikreglerna; dessa är ju en förutsättning för att alla skall kunna åtnjuta rörelsefrihet. Däremot skulle hänsynen till trafiken, om den ensam fick fälla utslaget, kunna allvarligt hindra utövningen av demonstrationsrätten. Begränsningar i demonstrationsrätten av hänsyn till trafiken bör därför uppfattas som egentliga rättighetsinskränkningar.

Ett exempel på rättighetsregler, som inte anses hindra en reglering av de yttre formerna för rättighetens utövning, erbjuder TF. Enligt TF 6:1 har varje svensk medborgare rätt att sprida tryckta skrifter. Denna spridningsrätt anses dock inte obegränsad. Det är möjligt att begränsa spridningsrätten genom ordningsföreskrifter, som är grundade på andra hänsyn än skriftens innehåll. Detta framgår av TF 1:2, som förbjuder myndighet att "på grund av skrifts innehåll", genom åtgärd som inte har stöd i TF, hindra bl.a. skriftens spridning bland allmänheten. Men sannolikt får sådana ordningsföreskrifter inte gå hur långt som helst. Att helt förbjuda spridningen av tryckta skrifter på allmän plats skulle säkerligen strida mot TF 6:1.

När det gäller att avgöra, vilka begränsningar i en rättighets utövning som kan betraktas som självklara och vilka som utgör egentliga inskränkningar och därför i princip bara kan beslutas genom lag, synes det vara svårt att komma längre än till en åtskillnad mellan en reglering av de yttre formerna för en rättighets utövning och egentliga hinder för rättighetsutövningen. Skillnaden är inte skarp, och säkrast är nog att vara ganska försiktig med att betrakta en begränsning som självklar.

Inskränkningar av hänsyn till motstående intressen

Åtskilliga motstående intressen påkallar begränsningar av de medborgerliga rättigheterna, som inte bara avser de yttre formerna för rättighetens utövning utan innebär verkliga rättighetsinskränkningar. Tvångsintagning på en vårdanstalt utgör alltid en inskränkning i den personliga friheten, även om intagningen sker i den allra största välmening. Och ett

stadgande om straff för ärekränkning inskränker otvivelaktigt yttrandefriheten, även om det inte nödvändigtvis behöver strida mot dennas yttersta ändamål, den fria åsiktsbildningen.

När det gäller de relativa rättigheterna, är det tydligt att grundlagen måste medge rättighetsinskränkningar av hänsyn till motstående intressen. Frågan blir då, om det är möjligt att sätta en gräns för rättighetsinskränkningarna genom att i grundlagstexten beskriva de intressen som får utgöra grund för inskränkningar. En sådan beskrivning kan göras i mer eller mindre konkreta eller allmänna ordalag.

Som exempel på en någorlunda konkret beskrivning kan nämnas Europarådskonventionen art. 5:1, som räknar upp de fall i vilka en person får berövas sin frihet. Det måste dock framhållas, att precisionen i denna uppräkningsdelvis är skenbar. I den mån bestämmelserna avser frihetsberövande på grund av brott, blir deras verkliga räckvidd beroende av vilka gärningar som i varje stats lagar betecknas som brott. Om kritik mot regeringen i en viss stat är straffbelagd, blir den avsedda garantien för den personliga friheten tämligen värdelös. Bestämmelsernas räckvidd kommer därför att bero av andra stadganden i konventionen, t.ex. om yttrandefriheten, och möjligheten att göra undantag från dessa andra stadganden är inte angiven med samma grad av precision.

En liknande, någorlunda konkret uppräkningsdel finns i Europarådskonventionens bestämmelser om rätten till livet (art. 2:2) och förbud mot tvångsarbete (art. 4:3). Metoden har dock sina svagheter, eftersom det kan inträffa att något viktigt fall blir bortglömt vid reglernas utformning. I fråga om flertalet rättigheter har man också i de internationella dokumenten nöjt sig med att ange de tillåtna ändamålen för inskränkningar i mera allmänna ordalag.

Som exempel på mera svepande ändamålsbestämningar kan först nämnas FN-förklaringens art. 29, vars mom. 2 lyder:

Vid utövandet av sina fri- och rättigheter må envar underkastas endast sådana inskränkningar, som blivit fastställda i lag i utslutande 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.

När det gäller inskränkningar i speciella rättigheter använder konventionerna allmänna ändamålsbestämningar i en rad olika stadganden, t.ex. om rörelsefrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Det kan räcka att här som exempel anföra Europarådskonventionens stadgande om tillåtna inskränkningar i yttrandefriheten (art. 10:2):

Enär utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, må det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser spridas, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Som synes är dessa ändamålsbestämningar både många och omfattande, och man kan fråga sig om de sätter någon verklig gräns för möjligheten att inskränka yttrandefriheten. Sådana formuleringar som "statens säkerhet", "den allmänna säkerheten" eller "förebyggandet av oordning eller brott" rymmer onekligen åtskilligt. En viss spärr mot otillbörliga inskränkningar ligger dock i kravet att inskränkningarna skall vara nödvändiga "i ett demokratiskt samhälle". Häri får väl antagas ligga, att inskränkningarnas huvudsyfte inte får vara att undertrycka den fria åsiktsbildning, som är förutsättningen för ett demokratiskt samhällsskick.

För säkerhets skull tillfogar Europarådskonventionen ett allmänt förbud mot inskränkningar i otillåtna syften (art. 18):

De inskränkningar, som i denna konvention medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna, må icke vidtagas annat än i de syften, med hänsyn till vilka de tillåts.

Värdet av detta förbud kan dock ifrågasättas, om man tänker på ändamålsbestämningarnas vaga formuleringar.

Även i svensk grundlag har vi ett exempel på ändamålsbestämningar av detta slag. I TF 2:1 fastslås först huvudregeln, att varje svensk medborgare skall äga fri tillgång till allmänna handlingar. Sedan fortsätter stadgandet:

I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

Även dessa ändamålsbestämningar är som synes ganska vidsträckta, och det är inte troligt att de har vållat några större bekymmer vid sekretesslagstiftningens utformning.

När man skall beskriva de ändamål, för vilka rättighetsinskränkningar skall få ske, är det ganska naturligt att man gör beskrivningen så vidsträckt att den täcker alla tänkbara behov av inskränkningar, även framtida behov. Följden blir emellertid lätt, att beskrivningen blir så vag att den möjliggör missbruk. Den måste då kompletteras med begränsande regler. Om sådana ändå är nödvändiga, är det kanske obehövt att lägga ner alltför stor möda på beskrivningen av de tillåtna ändamålen. Det kan kanske räcka att säga, att sådana inskränkningar får beslutas som är nödvändiga för tillvaratagande av viktiga motstående intressen, och att härvid skall beaktas vikten av att rättigheterna så långt möjligt upprätthållas. Det är väsentligt att understryka att rättigheten har ett självständigt värde, som skall vägas mot behovet av inskränkningar. Föreskrifter av sådan innebörd har vi i den s.k. instruktionen i TF 1:4 och i lagen om allmänna sammankomster 3 §.

Det förefaller sålunda svårt att positivt bestämma de ändamål, för vilka rättighetsinskränkningar får ske, med någon grad av precision. Man bör därför undersöka om det går bättre att negativt bestämma gränserna för tillåtna rättighetsinskränkningar.

Förbud mot angripande av rättighetens väsentliga innebörd?
I motiven till författningsutredningens förslag till ny RF uttalades följande:

Grundsatsen om yttrandefrihet innebär att begränsningarna icke får göras så omfattande att yttrandefrihet icke längre kan anses råda. Annorlunda uttryckt får yttrandefriheten icke på något område inskränkas så att dess väsentliga innebörd angripes. När så måste anses vara fallet kan icke anges genom någon allmän formel. (SOU 1963:17 s. 171; jfr s. 175, 178, 180.)

Författningsutredningen ville här tydligen sätta en yttersta gräns för tillåtna inskränkningar, dock utan att låta den komma till klart uttryck i lagtexten. Det saknas emellertid inte exempel på uttryckliga grundlagsstadganden av liknande innebörd. I västtyska grundlagen art. 19:2 stadgas följande:

I intet fall får en grundläggande rättighet angripas till sin väsentliga innebörd.

En sådan regel är inte särskilt lättbegriplig. Vad menas med en rättighets "väsentliga innebörd"? Två tolkningar tycks vara möjliga. Antingen är meningen den, att en rättighet inte får helt eller i det närmaste helt avskaffas. Eller också kan meningen vara den, att inskränkningar inte får beslutas i ett syfte som direkt strider mot rättighetens huvudsyfte.

Skulle man kunna tänka sig ett förbud i grundlag mot att avskaffa någon medborgerlig rättighet helt eller nästan helt? Ordet "begränsa", som användes i nya RF 8:3, är ju inte liktydigt med "avskaffa". För tydlighetens skull kunde man

naturligtvis tillägga, att ingen rättighet får avskaffas. Men en sådan föreskrift skulle ju vara alldeles otillräcklig. En inskränkning, som lämnade någon liten rest av rättigheten kvar, skulle då vara grundlagsenlig. Väsentligare är att man, som ovan föreslagits, understryker vikten av att rättigheterna så långt möjligt upprätthållas.

Den andra betydelsen av en rättighets "väsentliga innebörd" synes mera värd att undersökas. Om man utgår från att rättighetsreglerna har ett bestämt huvudsyfte, skulle man kunna förbjuda rättighetsinskränkningar i rakt motsatt syfte. Möjligen kan man inläsa ett sådant förbud i Europarådskonventionens art. 17, i den mån den förbjuder stater att ägna sig åt verksamhet som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter som angivits i konventionen.

Tidigare i denna framställning har sagts att rättighetsreglerna har ett dubbelt syfte: att upprätthålla både individens människovärde och det demokratiska samhällssystemet. Den stora fara, som kan hota båda dessa mål, är risken för politiskt förtryck. Individens människovärde kan dessutom äventyras av de makthavandes beskäftighet, även om denna dikteras av ren välvilja och inte kan betecknas som politiskt förtryck. Att i grundlag sätta en bestämd gräns för beskäftigheten är väl knappast genomförbart; man kan nog knappast komma längre i detta avseende än att i grundlagen framhålla att rättigheternas egenvärde måste vägas mot andra intressen. Lättare är helt säkert att ange vilka rättighetsinskränkningar, som riktar sig mot grunderna för det demokratiska samhällssystemet. Man kan känna igen dem på deras syfte att hindra den fria åsiktsbildningen.

Den personliga friheten kan hotas på olika sätt. De makthavande kan ha en överdriven ambition att förbättra människor genom att sätta in dem på vårdanstalter. Det kan också tänkas att de makthavande för att hindra den fria åsiktsbildningen sätter in politiska motståndare på mentalsjukhus. Det förra är svårt att hindra genom grundlagsregler. Men man skulle kunna möta den senare faran genom ett förbud mot rättighetsinskränkningar i syfte att hindra den fria åsiktsbildningen. Ett sådant förbud skulle visserli-

gen inte innebära något fullständigt skydd för den personliga friheten, men det skulle träffa en mycket väsentlig och allvarlig fara för friheten.

Ett förbud av detta slag skulle ha ännu större betydelse som ett skydd för yttrandefriheten och övriga s.k. politiska rättigheter. Man kanske kan fråga sig om ett förbud mot rättighetsinskränkningar i syfte att hindra den fria åsiktsbildningen skulle behöva medföra ändringar i TF eller i brottsbalkens regler om yttrandefrihetsbrott. Både TF och brottsbalken innehåller ju verkliga begränsningar av yttrandefriheten. Men man bör här betänka att själva kärnan i den politiska yttrandefriheten utgöres av rätten att kritisera de makthavande och det rådande samhällssystemet. Både TF och brottsbalken saknar bestämmelser som direkt syftar till att undertrycka kritik och opposition. Att kritisera myndigheternas handlande eller att uttrycka politiska åsikter som avviker från de makthavandes är i och för sig tillåtet. Det finns visserligen några straffstadganden som gör att en samhällskritiker måste iakttaga en viss försiktighet, särskilt bestämmelserna om missfirmelse av tjänsteman, beljugande av myndighet och uppvigling. Men den som uttrycker sig hyfsat, håller sig till sanningen och undviker att uppmäna till våld eller andra brott, kan framföra vilken kritik och vilka åsikter som helst. Det finns dock en svag punkt i regelsystemet: om sanningen i och för sig är förskräcklig, kan det vara svårt att uttrycka den på ett hyfsat sätt. Ett åtal för missfirmelse eller förargelseväckande beteende kan bli följden. Det är viktigt att rättstillämpningen här värnar om den fria kritikrätten.

Även TF:s regler om inskränkningar i principen om allmänna handlingars offentlighet kan vara värda att granskas i detta sammanhang. Som tidigare nämnts, räknar TF 2:1 upp de ändamål för vilka allmänna handlingar får hållas hemliga. Ändamålsbestämningarna är ganska vidsträckta, och det viktigaste i uppräknningen är kanske vad som inte har tagits med där, nämligen ändamålet att skydda myndigheterna mot kritik. Hur frestande det än kan vara för en myndighet att söka undgå kritik genom att hemlighålla

sina handlingar, så är det inte tillåtet att inskränka offentlighetsprincipen i detta syfte. En annan sak är, att ett hemlighållande i ett tillåtet syfte faktiskt inskränker offentlighetsprincipens räckvidd och motverkar dess syfte att främja "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Sekretessen försvårar kritik, och den gör det också besvärligt för myndigheterna att bemöta mer eller mindre välgrundad kritik. Det är dock av väsentlig betydelse att allmänna handlingar inte får hemlighållas enbart i syfte att hindra kritik.

Man skulle alltså kunna tänka sig en grundlagsregel, som förbjuder inskränkningar i de medborgerliga rättigheterna i syfte att hindra den fria åsiktsbildningen. Med "syfte" skulle då förstås avsikt eller direkt uppsåt. Ett sådant förbud skulle alltså inte hindra inskränkningar, som vidtas i andra syften men som rent faktiskt medför störningar i den fria åsiktsbildningen. Men förbudet skulle rikta sig mot den verkliga faran för den fria åsiktsbildningen, nämligen försök till politiskt förtryck.

En sådan regel skulle dock lida av vissa svagheter. Ett otillåtet syfte kan lätt maskeras. Bakom ett åberopat tillåtet syfte med en rättighetsinskränkning kan dölja sig en avsikt att hindra den fria åsiktsbildningen. Och även om ingen sådan avsikt finns, är det lätt för kritiker att spåra dolda syften bakom en till synes respektabel rättighetsinskränkning. Det vore därför bättre om man kunde finna mera påtagliga kännetecken på ett otillåtet syfte. Härvid kan man ta fasta på det förhållandet, att försök till politiskt förtryck osvikligen brukar avslöja sig däri, att olika åsiktsriktningar behandlas olika.

Likhetsgrundsatsen

Det tidigare behandlade kravet på att rättighetsinskränkningar får ske endast genom generella regler måste kompletteras med vissa krav på dessa reglers innehåll. Reglerna måste, som författningsutredningen sade, garantera likformig behandling av lika fall. Likhetsgrundsatsen måste emellertid preciseras på något sätt. Att lika fall skall behandlas lika,

säger inte så mycket. Strängt taget är ju inget fall helt likt det andra. Det gäller att välja ut de väsentliga likheter, som gör att två fall bör behandlas lika, samt att skilja mellan sådana olikheter, som motiverar olika behandling, och sådana olikheter som inte får tillmätas någon rättslig betydelse.

Att uttrycka likhetsgrundsatsen i positiva termer med någon grad av precision är inte lätt. Man kan, som nya RF 1:8, fastslå en skyldighet att iakttaga "saklighet och opartiskhet". På speciella områden kan man komma ett stycke längre genom att ange vissa fakta, som skall tillmätas avgörande betydelse; nya RF stadgar sålunda i 11:9, att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid "sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Men om man positivt skall uttrycka en mera generell likhetsgrundsats är det svårt att komma längre än till att fastslå att endast sakliga grunder får tillmätas betydelse.

Likhetsgrundsatsen kan också uttryckas i negativa ordalag som ett förbud mot godtycke. FN-konventionen förbjuder exempelvis "godtyckligt frihetsberövande" (art. 9:1). Sådana förbud tar dock närmast sikte på enskilda fall och säger inte mycket om innehållet i de generella regler, som skall ligga till grund för ett ingripande. För att likhetsgrundsatsen skall få ett verkligt innehåll, som kan tjäna som rättesnöre för lagstiftningen, måste den utpeka vissa fakta, som inte får läggas till grund för särbehandling. Det är också denna metod som använts i de internationella dokumenten (FN-förklaringen art. 2, FN-konventionen art. 2:1 och Europarådskonventionen art. 14). I Europarådskonventionen uttryckes likhetsgrundsatsen sålunda:

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Denna föreskrift får anses riktad till både lagstiftande och rättstillämpande organ. Även vår nya RF innehåller ett

förbud mot diskriminering (1:8). Detta är emellertid bara riktat till domstolar och förvaltningsmyndigheter, och det förbjuder bara särbehandling "utan rättsligt stöd". En sådan regel är i och för sig behövlig och nyttig. Men vad det nu gäller är att formulera ett förbud mot diskriminering, riktat till lagstiftaren, och att därigenom så långt möjligt hindra, att det kommer att finnas något "rättsligt stöd" för diskriminering vid lagarnas tillämpning.

Ett förbud mot diskriminering i generella regler kan inte formuleras på riktigt samma sätt som ett förbud mot diskriminering i enskilda fall. Det blir här inte fråga om ett förbud mot att "särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden". Det gäller snarare att förbjuda särbehandling av hela grupper av medborgare, grupper som utmärkes av t.ex. tro, åskådning, ras, hudfärg eller kön. Med hänsyn till rättighetsreglernas viktiga ändamål att säkerställa den fria åsiktsbildningen bör förbudet även avse särbehandling av åsiktsriktningar. Skyddet mot diskriminering kommer därigenom att gälla inte bara till förmån för grupper av individer utan också till förmån för organisationer, som verkar för vissa åsikter. Likhetsprincipen skulle då kunna få ungefär följande formulering: "Vid utformningen av begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får åtskillnad ej göras mellan olika åsiktsriktningar, ej heller mellan olika grupper av medborgare på grund av sådana förhållanden som tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, språk, samhällsställning eller förmögenhet." Huruvida även åtskillnad på grund av nationalitet skall förbjudas beror på om man anser att utlänningar skall helt likställas med svenskar vid åtnjutandet av de medborgerliga rättigheterna (mera härom nedan).

En sålunda formulerad likhetsgrundsats skulle ha sin plats i nya RF 2 kap. och hänföra sig till de där avsedda fri- och rättigheterna. Man kan emellertid fråga sig om inte likhetsgrundsatsen kunde få en ännu större räckvidd. Som tidigare framhållits, kan grundlagen tänkas innehålla rättighetsregler med karaktär av programförklaringar. Sådana regler kommer att avse rättigheter, som kan förverkligas

bara genom utbyggnad av samhällets resurser eller genom särskild lagstiftning. Även om själva rättighetsreglerna inte kan utformas som bindande grundlagsregler, skulle man kunna tänka sig ett rättsligt bindande förbud mot diskriminering vid utformningen av regler om t.ex. medborgarnas tillgång till utbildning, sjukvård eller sociala förmåner.

Man skulle kunna gå ännu ett steg och ifrågasätta, om likhetsgrundsatsen inte borde gälla för all statlig verksamhet. Stadgandet i nya RF 1:8 borde i så fall kompletteras med förbud mot diskriminering gällande för all statlig normgivning, inte bara sådan som hänför sig till de medborgerliga rättigheterna. Men därmed kommer vi utanför ramen för det här behandlade ämnet.

Demokratins självförsvar

Rättighetsreglerna bygger på vissa grundläggande värderingar, och en väsentlig fråga är om reglerna bör göras så generösa att de möjliggör verksamhet som syftar till att angripa dessa värderingar. Skall exempelvis yttrandefriheten få utnyttjas i syfte att införa ett politiskt system, som innebär att yttrandefriheten avskaffas? Ett sådant utnyttjande är fullt tänkbart. Man kan misstänka att en del av dem, som kämpar för en obegränsad yttrandefrihet, i själva verket skulle betrakta yttrandefriheten som överflödigt om de kom till makten.

De internationella dokumenten innehåller förbehåll, som tycks möjliggöra sådana inskränkningar i de fastslagna rättigheterna, som är nödvändiga för att säkra deras existens (FN-förklaringen art. 30, FN-konventionen art. 5:1, Europarådskonventionen art. 17). I Europarådskonventionen har förbehållet följande lydelse:

Intet i denna konvention må tolkas såsom medförande rätt för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter, som angivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som däri medgivits.

En föreskrift om förverkande av medborgerliga rättigheter på grund av missbruk därav finns i västtyska grundlagen art. 18:

Den som missbrukar yttrandefriheten, särskilt pressfriheten, lärofriheten, församlingsfriheten, föreningsfriheten, brev-, post- och telehemligheten, äganderätten eller asylrätten till kamp mot det fria demokratiska samhällsskicket, förverkar dessa grundläggande rättigheter. Förverkandet och dess omfattning fastställs genom förbundsorfattningsdomstolen.

En så drastisk föreskrift som denna vore knappast tänkbar i vårt land. Vad som däremot skulle kunna övervägas vore ett undantag från det ovan föreslagna förbudet mot diskriminering av åsiktsriktningar, såvitt gäller riktningar som bekämpar det svenska statsskickets grundprinciper. Man kan fråga sig om riktningar, som propagerar för en blodig revolution eller som vill införa fascistisk diktatur eller ett enpartisystem utan möjlighet till politisk opposition, skall få utnyttja yttrandefriheten och övriga medborgerliga rättigheter för sina syften. Det finns dock starka skäl som talar mot en undantagsregel för sådana riktningar. Man vinner inte mycket med att förbjuda antidemokratisk propaganda och tvinga den under jorden. Den kommer ändå att frodas i det fördolda. Det är säkert klokare att låta alla åsikter som sådana få framföras fritt och endast ingripa mot vissa särskilt förkastliga kampmetoder.

Härav följer dock inte att man behöver gå så långt som att låta staten positivt medverka till att tillhandahålla uttrycksmedel åt antidemokratiska riktningar, t.ex. genom ekonomiskt stöd åt tidningar eller tidskrifter. Hur man vill ställa sig till en sådan medverkan kan bli av betydelse, när man skall bestämma tillämpningsområdet för likhetsgrundsatsen.

Utläningars rättsställning

TF 14:15 stadgar om utlännings rättsställning i tryckfrihetsrättsligt hänseende:

Utlänning vare, såvitt ej annat följer av denna förordning eller annan lag eller författning, likställd med svensk medborgare.

TF kräver svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för ägare eller utgivare av periodisk skrift (5:1, 2) samt för juryman (12:5). I övrigt saknar TF särbestämmelser för utläningar. Det är emellertid möjligt att genom annan lag eller författning inskränka utläningars rättigheter enligt TF. Exempelvis kan det krävas näringstillstånd för att utlänning skall få driva boktryckeri eller bokhandel.

Författningsutredningens förslag till RF 2:11 innehöll ett stadgande av likartad innebörd:

Utlänning åtnjuter här i riket fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvitt ej annat är särskilt stadgat.

Nya RF innehåller inte ens en så anspråkslös bestämmelse om utläningars rättsställning.

När man skall bedöma behovet av ett grundlagsstadgande om utläningars rättsställning, bör man beakta de internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig. Enligt Europarådskonventionen art. 1 skall de fördragsslutande parterna garantera "envar, som befinner sig under deras jurisdiktion", de i konventionen angivna fri- och rättigheterna. Och FN-konventionen art. 2:1 förpliktar varje konventionsstat att tillförsäkra "envar, som befinner sig inom dess område och är underkastad dess jurisdiktion", de i konventionen inskrivna rättigheterna. Båda konventionerna förbjuder dessutom diskriminering på grund av bl.a. nationell härkomst. Huvudregeln är alltså enligt dessa konventioner, att utläningar skall vara likställda med en stats egna medborgare, när det gäller åtnjutandet av de i konventionerna fastslagna rättigheterna.

En självklar begränsning i denna likställighet är, att ut-

länningar inte har någon ovillkorlig rätt att vistas inom värdstatens område och inte heller någon politisk rösträtt. Härutöver tillåter Europarådskonventionen dels frihetsberövande i ärenden om avvisning, utvisning o.d. (art. 5:1 f), dels inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet utan hinder av stadgandena om yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet (art. 16). Stadgandet om rörelsefriheten synes också möjliggöra vissa särskilda inskränkningar i utlänningars rörelsefrihet inom bestämda områden (tilläggsprotokoll nr 4 art. 2:4).

Ett grundlagsstadgande om utlänningars rättsställning bör sålunda uppställa som huvudregel, att utlänning är jämställd med svensk medborgare i fråga om rättigheter av de slag, som behandlas i de nyssnämnda konventionerna, i den mån dessa i grundlag är tillförsäkrade svenska medborgare. Det kan självfallet inte komma i fråga att i grundlag jämställa utlänningar med svenska medborgare beträffande sådant som rätten att driva näring eller förvärva fastighet eller rätten till sociala förmåner. Men om den principiella likställdheten begränsas till att avse de rättigheter, som räknas upp i nya RF 2 kap. 1—3 §§, har man till stor del uppfyllt konventionernas krav.

En sådan huvudregel måste av praktiska skäl för ses med vissa undantag. Utlänningslagen möjliggör dels inskränkningar i utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område (14 §), dels förvarstagande av utlänningar i ärenden om avvisning, förpassning, utvisning och förvisning (35 §). Om man vill ha grundlagsstöd för dessa föreskrifter, bör det räcka att medge inskränkningar i utlänningars rörelsefrihet och personliga frihet.

Lagen 13/4 1973 om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund ("terroristlagen") medger, att utlänning under vissa förutsättningar underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, telefonavlyssning, granskning av postförsändelser m.m. Europarådskonventionens stadgande om skydd för hem och korrespondens (art. 8), sammanställt med förbudet mot diskriminering på grund av nationell härkomst (art. 14),

ger knappast stöd för dessa särregler. Det bör därför inte komma i fråga att ge denna lag grundlagsstöd genom att medge särskilda inskränkningar i utlänningars skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan osv. En rimligare utväg vore att göra terroristlagen, om den anses behövlig även i framtiden, generellt giltig för alla terroristorganisationer och deras medlemmar oberoende av nationalitet.

Bland nya RF:s absoluta rättighetsregler finns en, som innebär särbehandling av utlänningar. Den i 11:3 stadgade rätten att påkalla domstolsprövning av frihetsberövande på annan grund än brott tillkommer endast svensk medborgare. Denna begränsning bör ses mot bakgrund av det förhållandet, att förvarstagande enligt utlänningslagen 35 § i ärende om avvísning eller förpassning inte kan underkastas domstolsprövning. Detta förhållande strider direkt mot Europarådskonventionen art. 5, som visserligen i 1 mom. f medger frihetsberövande i dessa fall men samtidigt i 4 mom. tillförsäkrar den som berövas sin frihet rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig. Det måste därför krävas, att RF 11:3 ändras, och att samtidigt generell möjlighet till domstolsprövning av förvarstagande införes i utlänningslagen.

I det stencilerade betänkandet "Frihetsberövande enligt utlänningslagen" (Ds In 1972:20) har utlänningsutredningen föreslagit, att polismyndighets, länsstyrelses och centrala utlänningsmyndighetens beslut om förvarstagande och ställande under uppsikt skall kunna överklagas hos länsrätt resp. kammarrätt. Sådana beslut kan dock även fattas av regeringen i vissa fall, och någon möjlighet till överklagande lär inte kunna införas i dessa fall utan att regeringens beslutanderätt överflyttas till lägre myndighet.

Rättighetsinskränkningar vid krig och krigsfara

Om man i grundlagen sätter vissa gränser för möjligheterna att inskränka de medborgerliga rättigheterna, uppkommer frågan om dessa gränser skall gälla även vid krig och krigsfara, eller om mera vittgående inskränkningar skall kunna

beslutas i ett sådant läge.

Europarådskonventionen art. 15 medger avvikelser från staternas skyldigheter enligt konventionen "under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens". Samma möjlighet ger FN-konventionen art. 4 "under allmänt nödläge, som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts som sådant". Avvikelser tillåtes dock inte ens under sådant nödläge från vissa uppräknade regler, bl.a. om förbud mot tortyr, slaveri och retroaktiv straffrättskipning. Avvikelserna skall enligt konventionerna meddelas Europarådets generalsekreterare resp. övriga konventionsstater genom förmedling av FN:s generalsekreterare.

Vissa främmande författningar har bestämmelser om s.k. undantagstillstånd, under vilket de medborgerliga rättigheterna är temporärt upphävda. Nya RF saknar sådana bestämmelser. Dess 13 kap. innebär emellertid, som tidigare framhållits, att vid krig och krigsfara beslutanderätten beträffande inskränkningar i de relativa rättigheterna kan komma att övergå från riksdagen till regeringen.

Då TF ofta åberopas som en förebild, kan det vara av intresse att undersöka, om TF har några särbestämmelser för krig eller krigsfara. De enda särbestämmelser i TF, som uttryckligen tar sikte på krig, är reglerna om förbud mot utgivning av periodisk skrift i 7:8 och 10:1. Vid vissa grova brott mot rikets säkerhet kan sådant utgivningsförbud ådömas av domstol som brottspåföljd, och i avvaktan på åtal kan provisoriskt utgivningsförbud beslutas av justitieministern. I övrigt saknar TF särbestämmelser om krig eller krigsfara. Det bör dock observeras, att vissa av de i TF 7 kap. uppräknade tryckfrihetsbrotten är sådana, att de knappast kan begås annat än vid krig eller krigsfara.

TF förbjuder censur (1:2) och öppnar ingen möjlighet att införa censur ens vid krig utan föregående grundlagsändring. Vid tillkomsten av TF uttalade föredragande statsrådet härom:

Censur är förkastlig under fredstid, i krig kan den bli en verklig

fara för landet och den demokratiska ordningen. (Prop. 1948:230 s. 104.)

Kanske var detta stolta yttrande, fällt ett par år efter andra världskrigets slut, ett uttryck för det mod som man kan visa när faran är över. I varje fall har tanken, att yttrandefriheten inte får inskränkas ens vid krig, inte förverkligats helt i vår lagstiftning. Lagen om allmänna sammankomster 2 § möjliggör ju mötesförbud bl.a. vid krig och krigsfara.

De begränsningar i möjligheten att inskränka de medborgerliga rättigheterna, som ovan har föreslagits, innebär ju dels att betydelsen av rättigheternas upprätthållande skall vägas mot de intressen, som påkallar inskränkningar, dels ett förbud mot diskriminering. Att den förstnämnda avvägningen kan komma att ge ett annat resultat vid krig eller krigsfara än i fredstid, är ju helt naturligt. Svårare är det kanske att i ett nödläge upprätthålla ett förbud mot diskriminering. Vanliga åtgärder vid krig eller krigsfara är ju bekämpande av fientlig propaganda och internering av medborgare från en fiendestat. Möjligen bör man i grundlagen ge utrymme för sådana åtgärder, även om de innebär diskriminering. Att i krig diskriminera fienden får väl anses ursäktligt.

Rättighetsinskränkningar i äldre författningar

Om man i grundlagen inför materiella begränsningar av möjligheten att inskränka de medborgerliga rättigheterna, är det naturligt att dessa begränsningar får gälla även för äldre författningar. Detta ger anledning till frågan, om nu befintliga författningar i större utsträckning kan antas strida mot de ovan föreslagna begränsningarna.

Som tidigare i denna framställning nämnts, är det otvivelaktigt så att äldre rättighetsinskränkande författningar i viss utsträckning avviker från den i nya RF påbjudna regleringen på det sättet, att de har beslutats av fel organ eller överlämnar beslutanderätt åt fel organ. Härav följer emellertid inte, att det behöver vara något fel på det egentliga innehållet i

de äldre författningarna. I vilken utsträckning det befintliga författningsmaterialet skulle behöva anpassas efter eventuella nya grundlagsregler om rättighetsinskränkningar, är svårt att bedöma utan en grundlig undersökning. Vad man närmast skulle behöva leta efter är diskriminerande bestämmelser. Men dessa är förmodligen fåtaliga. En diskutabel föreskrift finns dock i förordningen 5/6 1959 med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m. Enligt dess 3 § får film inte godkännas, om dess förevisande kan anses olämpligt med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt. Ett på denna grund vägrat godkännande kan tänkas innebära en åsiktsdiskriminering.

Rättighetskatalogens innehåll

Framställningen har hittills gällt principiella frågor om rättighetsreglernas utformning. Innan vi övergår till den likaledes principiella frågan om garantierna för rättighetsreglernas iakttagande, bör något sägas om det närmare innehållet i grundlagens rättighetskatalog. Det bör undersökas dels om nya RF beskriver de medborgerliga rättigheterna på ett lämpligt sätt, dels om ytterligare rättighetsregler bör införas i RF.

I nya RF 2:1 nämnes först "yttrande- och tryckfrihet". Att här särskilt omnämna tryckfriheten förefaller överflödigt, eftersom tryckfriheten begreppsmässigt är en del av yttrandefriheten. I internationella konventioner och andra staters författningar betraktas tryckfriheten också regelmässigt som en form av yttrandefrihet.

När 2:4 hänvisar till TF beträffande tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling, samtidigt som tryckfriheten omnämnes i 2:1, kan detta ge anledning till missförståndet att rätten att taga del av allmän handling skulle ingå i den rätt till information, som fastslås i 2:1. Härav skulle då följa, att rätten till information skulle innebära en grundlagsfäst rätt att kräva även muntlig information av myndigheterna, en rätt som skulle kunna inskränkas endast genom lag. Detta är dock, såvitt framgår av lagmotiven, inte stadgandets mening. Trots att ordet "rätt" användes, avser stadgandet en handlingsfrihet: friheten att skaffa böcker och tidningar, radio- och TV-mottagare m.m.

Risken för missuppfattning av informationsrättens innebörd skulle motverkas, om man strök ordet "tryckfrihet" i 2:1. I stället borde i en särskild paragraf sägas, att om tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i TF. Innebörden härav skulle bli, dels att TF gäller i stället för RF 2:1 såvitt gäller ytt-

randefriheten i tryckt skrift, dels att TF behandlar ytterligare en medborgerlig rättighet utöver de i RF 2:1 nämnda, nämligen rätten att taga del av allmän handling.

Som tidigare framhållits, bör stadgandena i RF 2:1 om mötes- och föreningsfrihet lämpligen preciseras genom att orden "möten" och "förening" kompletteras med ändamålsbestämningar.

Demonstrationsrätten nämnes inte särskilt i de internationella konventionerna, och i vårt land betraktas demonstrationer som en form av allmänna sammankomster. Icke desto mindre förefaller det motiverat att i RF särskilt nämna demonstrationsrätten vid sidan av mötesfriheten. Det är svårt att få begreppsbestämningarna i 1 § av lagen om allmänna sammankomster att passa in riktigt på demonstrationer. Det är oklart vem det är som "kommer samman" vid en demonstration: deltagarna eller åskådarna; och en demonstration kan ju genomföras även av en ensam demonstrant. Vad man kunde önska sig vore ett förtydligande av definitionerna i nyssnämnda lagparagraf.

Rätten till personlig frihet, som skyddades av gamla RF § 16, nämnes inte uttryckligen i nya RF. Stadgandet i 2:1 om rörelsefriheten tycks dock, av lagmotiven att döma, vara avsett att omfatta även den personliga friheten. I de internationella konventionerna skiljer man konsekvent mellan personlig frihet och rörelsefrihet. Det kan visserligen sägas, att rörelsefriheten förutsätter personlig frihet, eftersom den som är inspärrad inte kan röra sig fritt inom riket. Trots detta samband finns en väsentlig skillnad mellan de båda friheterna. Rörelsefriheten är i främsta rummet en handlingsfrihet, medan den personliga friheten innebär ett skydd mot statligt tvång i form av inspärning. Det finns därför goda skäl att särskilt nämna den personliga friheten, lämpligen tillsammans med de rättigheter som behandlas i RF 2:3.

Det har tidigare ifrågasatts, om inte alla rättighetsregler i nya RF, även de som ingår i 8 och 11 kap., borde samlas i 2 kap. Särskilt befogad förefaller en sådan överflyttning att vara i fråga om det anspråkslösa stadgandet om skydd för äganderätten i 8:1 fjärde stycket. Placeringen av denna

i det närmaste innehållslösa bestämmelse tillsammans med de seriösa förbuden mot dödsstraff, landsförvisning och expatriering av svensk medborgare samt retroaktiv strafflagstiftning gör ett nära nog löjeväckande intryck. En regel om äganderättsskydd passar onekligen bättre tillsammans med bestämmelserna om relativa rättigheter i 2 kap. Hur regeln bör utformas är en politisk fråga, som här må lämnas öppen.

Stadgandet i RF 8:1 om förbud mot dödsstraff utesluter, som tidigare framhållits, inte dödande i administrativ väg. Huruvida stadgandet bör utvidgas till att omfatta ett allmänt skydd för rätten till livet är, som likaledes framhållits, en besvärlig fråga, men problemet synes dock värt att övervägas.

Tydligt är att rätten enligt RF 11:3 till domstolsprövning av frihetsberövanden på annan grund än brott måste utvidgas till att gälla även för utlännningar, om Sverige skall uppfylla sina konventionsförpliktelser.

Nästa fråga blir, om ytterligare rättighetsregler bör införas i nya RF. Vid bedömningen av denna fråga kan man få en viss vägledning av de internationella konventionerna. Härvid bör man dock gå till väga med en viss urskillning. Konventionerna kräver inte att rättigheterna garanteras just genom grundlagsbestämmelser. Grundlagsregleringens omfattning bör därför bestämmas efter vad som ur svensk synpunkt framstår som behövt.

Det förefaller knappast påkallat att i vår grundlag stadga förbud mot slaveri, trälldom eller gäldfängelse. Ett förbud mot tvångsarbete vore tänkbart men måste, liksom i konventionerna, förses med vissa förbehåll.

Konventionerna innehåller bestämmelser om den enskildes rätt till en anständig domstolsprocess, och i samband härmed fastslås en rad processrättsliga grundprinciper. Med hänsyn till den svenska rättegångslagstiftningens standard är det kanske inte behövt att fastslå dessa principer i vår grundlag.

Något starkare behov av att grundlagsskydda rätten att ingå äktenskap och bilda familj synes inte heller föreligga.

Konventionerna innehåller emellertid några regler, vilkas införande i svensk grundlag är värt att allvarligt övervägas. De stadgar ett absolut förbud mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande bestraffning (FN-konventionen art. 7, Europarådskonventionen art. 3). Det kan visserligen sägas, att det inte finns något aktuellt behov av ett sådant förbud i vårt land. Den skrämmande utbredning som tortyren fått i många länder av skiftande politisk struktur stämmer dock till eftertanke. Det är viktigt att på ett tidigt stadium hindra även de minsta tendenser till brutalitet i myndigheternas behandling av medborgarna.

En besvärande lucka i nya RF är avsaknaden av ett stadgande om minoritetsskydd. Enligt gamla RF § 77 hade samerna ett visst skydd för sin besittningsrätt till kronomark, men detta skydd har nu bortfallit. FN-konventionen fastslår i art. 1:2, att alla folk för sina egna syften fritt får förfoga över sina naturrikedomar och naturtillgångar, och att ett folk i intet fall skall kunna berövas sina egna utkomstmöjligheter. Man kan visserligen diskutera vad konventionen menar med "folk" och med ett folks rätt till "sina" naturrikedomar och naturtillgångar. Men det är knappast ursäktligt att i grundlagsarbetet helt blunda för de viktiga problem som är förknippade med samernas möjligheter att utnyttja de naturtillgångar som de av ålder disponerat.

FN-konventionen säger vidare i art. 27:

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

Ett stadgande om kulturellt minoritetsskydd skulle pryda sin plats i vår grundlag. Det behövs inte bara för samerna utan också för de finsktalande, som sedan länge finns inom våra gränser, liksom för de stora grupper av invandrare, som under senare år kommit in i vårt land. Ett kulturellt minoritetsskydd förutsätter, om det skall vara effektivt, att staten

inte bara låter bli att undertrycka minoriteterna utan också lämnar dem ett visst positivt stöd, t.ex. beträffande skolundervisningen.

Vissa grenar av den verksamhet, som bedrives eller understödes av staten, har sådan betydelse för den fria åsiktsbildningen, att det finns skäl att för dessa områden stadga ett grundlagsförbud mot åsiktsdiskriminering, trots att verksamhetens omfattning är beroende av de resurser som staten ställer till förfogande. Detta gäller särskilt utbildning och forskning, men även det statliga stödet åt kulturlivet överhuvudtaget. Bland annat är det viktigt att fastslå, att skolundervisningen skall vara ideologiskt neutral, att barn inte skall påtvingas en religiös eller moralisk uppfostran som strider mot föräldrarnas övertygelse, och att den vetenskapliga forskningen skall vara fri i den meningen, att det statliga stödet till forskningen inte göres beroende av att forskningsresultatens innehåll behagar de makthavande. Konventionerna innehåller i viss utsträckning stadganden av sådan innebörd (Europarådskonventionens tilläggsprotokoll nr 1 art. 2, FN-konventionen om politiska och medborgerliga rättigheter art. 18:4, FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter art. 13:3 och 15:3). Som tidigare framhållits, kan dock frågan om demokratins självförsvar medföra vissa svårigheter att helt genomföra en likhetsgrundsats på detta område.

Naturligtvis finns stora möjligheter att komplettera rättighetsreglerna i nya RF med målsättningsstadganden av olika slag. Åtskilliga förebilder finns här i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter liksom i den europeiska sociala stadgan. Målsättningsstadgandenas utformning erbjuder emellertid inga större juridiska problem, och vad de bör handla om är en politisk bedömningsfråga som här må lämnas åt sidan.

Garantierna för rättighetsreglernas iakttagande

Den enskildes rättsskyddsmöjligheter

För att grundlagsregler om de medborgerliga rättigheterna skall få verklig effekt, måste det finnas rättsliga garantier för att avvikelser från reglerna inte får någon verkan eller att verkningarna av ett avsteg upphäves. En avvikelse från rättighetsreglerna kan tänkas bestå i att en lag eller förordning strider mot grundlag eller i att ett beslut eller en annan åtgärd i ett konkret fall strider mot grundlag. I sistnämnda fall kan åtgärden antingen sakna stöd i lag eller förordning eller också kan den innebära en korrekt tillämpning av en grundlagsstridig lag eller förordning.

Problemet, hur man skall åstadkomma rättsliga garantier för rättighetsreglernas iakttagande, har två aspekter. Dels gäller det att skapa möjligheter för den enskilde, som utsatts för en rättighetskränkning, att kräva rättelse. Dels gäller det att åstadkomma former för en prövning av lagars och förordningars grundlagsenlighet. De båda delproblemen kan eventuellt sammanfalla, nämligen om den enskildes rättigheter kränkes genom en åtgärd, som innebär en i och för sig riktig tillämpning av en grundlagstridig lag eller förordning.

Här skall först behandlas frågan om den enskildes möjligheter att reagera mot rättighetskränkningar. Europarådskonventionen stadgar härom i art. 13:

Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning.

Bestämmelser av samma innebörd, men något utförligare, finns i FN-konventionen art. 2:3. Västtyska grundlagen (art. 19:4) innehåller också ett liknande stadgande:

Om någon kränkes i sina rättigheter av den offentliga makten, står den rättsliga vägen öppen för honom. I den mån ingen annan instans är behörig, är den allmänna domstolsvägen given.

Den västtyska grundlagen ger också möjlighet åt den, som kränkts i sina rättigheter, att som en yttersta utväg föra talan inför förbunds författningsdomstolen genom s.k. författningsbesvär.

Konventionerna kräver inte att den enskilde skall ha rätt till domstolsprövning; det räcker att han kan föra talan inför "myndighet". För ett specialfall, nämligen frihetsberövande, kräver de emellertid möjlighet till prövning av domstol; dessutom föreskriver de rätt till skadestånd vid olagliga frihetsberövanden (FN-konventionen art. 9:4, 5 och Europarådskonventionen art. 5:4, 5). Dessa specialregler är dock inte begränsade till att avse konventionsstridiga frihetsberövanden.

Nya RF innehåller endast ett stadgande om rätt till prövning av frihetsberövanden genom domstol eller domstolsliknande nämnd.

Frågan, om man i RF bör införa ett mera generellt stadgande om den enskildes rättsskyddsmöjligheter, är svårbedömd. Att inrätta särskilda talemöjligheter för det fall att en medborgerlig rättighet påstås kränkt, kan av praktiska skäl knappast komma i fråga. Det är i det närmaste ogenomförbart att skilja mellan fall, där en åtgärd är grundlagsstridig och där den på annat sätt är felaktig. Man får säkert nöja sig med gemensamma regler om möjligheten att föra talan mot förment felaktiga beslut och andra åtgärder.

Enligt svensk rätt finns vidsträckta möjligheter att klaga hos riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern. En sådan klagan kan i allvarigare fall leda till att den ansvarige blir dömd till straff för tjänstemissbruk eller tjänstefel. Men på denna väg vinner man i regel ingen rättelse av vad som gjorts fel. Vad konventionerna åsyftar är säkerligen något annat, nämligen den enskildes möjligheter att vinna verklig rättelse: att få ett felaktigt beslut upphävt, att få en felaktig åtgärd att gå åter eller att få ersättning för redan skedd skada.

En inventering av den enskildes rättsskyddsmöjligheter enligt svensk rätt skulle säkerligen visa, att behovet av överprövning av formliga beslut, som berör den enskilde, är ganska väl tillgodosett både inom det allmänna domstolsväsendet och inom förvaltningen (beträffande den sistnämnda genom möjlighet att överklaga hos högre myndighet eller förvaltningsdomstol). Den som inte försitter dessa överprövningsmöjligheter kan också enligt skadeståndslagen få ersättning utdömd för skada till följd av felaktiga beslut. Vad beträffar faktiska åtgärder, som inte grundar sig på formliga beslut, är dock möjligheten att få en ändring till stånd ofta begränsad, och endast rätten till skadestånd kvarstår då. Vidare märkes att de högsta statsorganens beslut inte kan överklagas utan på sin höjd bli föremål för resning eller återkallelse; om ett sådant beslut står fast, kan det inte heller grunda någon rätt till skadestånd.

Det är tydligt att man måste tänka sig för innan man inför en allmän grundlagsstadgad rätt för den enskilde att föra talan med anledning av en kränkning av hans medborgerliga rättigheter. Det är inte lätt att tänka ut alla de sätt på vilka en rättighetskränkning kan ske och alla de typer av yrkanden som en kränkning kan ge upphov till. Och en grundlagsregel av antydd innebörd skulle nödvändiggöra vissa svårgenomförbara kompletteringar av det svenska rättsskyddssystemet. Vad beträffar rättighetskränkningar av de högsta statsorganen skulle en möjlighet till talan inför en författningsdomstol troligen vara den enda tänkbara utvägen.

Lagprövningen

En effektiv kontroll över att lagar och förordningar inte strider mot grundlagens rättighetsregler förutsätter en granskningsinstans som är självständig i förhållande till de normgivande organen. Kontrollen kan principiellt tänkas anordnad på två olika sätt. Antingen kan man ge vissa statsorgan befogenhet att påkalla prövning genom granskningsinstansen av en författnings grundlagsenlighet (s.k. abstrakt normkontroll). Eller också kan kontrollen äga rum, när en

domstol eller annan myndighet ställs inför uppgiften att tillämpa författningen i ett konkret fall. Befinnes författningen då vara grundlagsstridig, skall den inte tillämpas i det aktuella fallet.

Den svenska rättsordningen känner bara till den sistnämnda kontrollformen. Domstolarna har under det senaste halvsekle steg för steg tillerkänt sig rätten att pröva lagars och andra författningars överensstämmelse med regler av högre rang. Denna s.k. lagprövningsrätt har emellertid utövats mycket försiktigt, och det har ännu inte hänt att prövning lett till att en lag eller annan författning befunnits ogiltig.

Nya RF har inget att säga om lagprövningsrätten. Av dess förarbeten framgår dock, att det är meningen att denna rätt skall bibehållas och att den skall tillkomma inte bara domstolar utan också förvaltningsmyndigheter (prop. 1973: 90 s. 201). Samtidigt är det uppenbart att lagprövningsrätten kommer att få mycket ringa praktisk betydelse med den utformning som RF:s rättighetsregler har fått. Lagprövningen kommer väsentligen att innebära en bevakning att regeringen inte överskrider sina befogenheter genom att inkräkta på riksdagens lagstiftningsområde.

Om grundlagsskyddet för de medborgerliga rättigheterna förstärkes, vare sig det sker genom formella eller genom materiella garantier mot otillbörliga rättighetsinskränkningar, kan lagprövningsrätten komma att få ökad betydelse. Vad beträffar de här ovan föreslagna materiella garantierna, skulle lagprövningen väl väsentligen komma att gälla en kontroll över likhetsgrundsatsens iakttagande; endast i extrema undantagsfall skulle prövningsinstansen kunna tänkas göra om den intresseavvägning som gjorts av det normgivande organet.

Möjligheten av att lagprövningsrätten får en ökad betydelse har framkallat farhågor för att domstolarna vid utövningen av denna rätt skulle komma att göra bedömningar, som i verkligheten vore politiska, och kanske därvid anlägga andra värderingar än riksdagen och regeringen. Härigenom skulle det kunna uppkomma motsättningar mellan domsto-

larna och de politiska instanserna, som skulle kunna skada bådadera. Allmänhetens respekt för lagar och förordningar skulle kunna undergrävas, och i längden skulle domstolarnas självständiga ställning gentemot riksdag och regering kunna äventyras.

Som varnande exempel har man ibland anfört USA:s högsta domstol, som tidigare genom sin lagprövning har fördröjt viktiga sociala reformer. Något orättvist förtiger man härvid de insatser som domstolen gjort för att värna yttrandefriheten och rasernas likställdhet. En riktig iakttagelse är emellertid, att den roll som USA:s högsta domstol spelar har gjort utnämningen av domare i denna domstol till en viktig politisk fråga.

Till de nyssnämnda farhågorna kan fogas en undran över hur en lagprövningsrätt för förvaltningsmyndigheterna skall kunna förenas med dessas principiella lydnadsförhållande till regeringen. Även om lydnadsplikten har sina gränser och väl i stort sett inte omfattar sådana ärenden, i vilka en lagprövning kan bli aktuell, måste dock förvaltningsmyndigheternas allmänna inställning av lojalitet mot regeringen ställa dem inför svåra påfrestningar, om en regeringsförordnings giltighet ifrågasättes.

Är nu dessa betänkligheter ett avgörande skäl mot ett förstärkt grundlagsskydd för de medborgerliga rättigheterna? Nej, det finns en tänkbar utväg, som på en gång möjliggör ett förstärkt rättighetsskydd och undanröjer risken för konflikter mellan å ena sidan domstolar och förvaltningsmyndigheter, å andra sidan de politiska organen. Man kan anförtro lagprövningen åt en författningsdomstol med sådan sammansättning, att den på en gång rymmer kvalificerad juridisk sakkunskap och åtnjuter politikernas förtroende.

I vissa europeiska länder — såsom Västtyskland, Frankrike, Österrike, Italien och Jugoslavien — finns författningsdomstolar, som bland annat har till uppgift att pröva frågor om lagars grundlagsenlighet. Ett studium av dessa författningsdomstolar skulle säkert kunna ge oss användbara uppslag. Mot införandet av en författningsdomstol i vårt land har anförts, att detta system saknar rötter i svensk tradition

(författningsutredningen i SOU 1963:17 s. 156). Detta argument har ju ingen som helst saklig tyngd. Dessutom saknas inte helt möjligheten att anknyta en författningsdomstol till svenska traditioner. Man skulle kunna återuppliva den avskaffade riksätten i nya former och med delvis nya uppgifter.

Den riks rätt, som kunde sammankallas enligt 1809 års RF för att pröva åtal mot statsråd, justitieråd och regeringsråd, var sammansatt av höga domare samt civila och militära ämbetsmän. Riksdagens medverkan i sammanhanget inskränkte sig till att konstitutionsutskottet hade att besluta om åtal mot statsråd och att en av riksdagens ombudsmän var åklagare inför riksätten. Något inflytande över riks rättens sammansättning hade riksdagen inte.

Både författningsutredningen och grundlagberedningen föreslog en ny sammansättning av riksätten. Enligt grundlagberedningens förslag (RF 10:3) skulle riksätten bestå av tre av presidenterna i hovrätt eller kammarrätt samt tre av riksdagen för viss tid valda ledamöter. Ingen av ledamöterna skulle få tillhöra riksdagen.

I nya RF har riksätten helt fallit bort, och dess uppgifter har övertagits av högsta domstolen. Denna har att pröva åtal för brott i tjänsteutövningen av statsråd, justitieråd och regeringsråd (12:3, 8). Detta innebär bl.a., att högsta domstolen har att döma över sina egna ledamöter. Högsta domstolen intar alltså den unika ställningen, att den ensam kontrollerar sig själv. Detta är en absurditet, som redan i och för sig motiverar återinförandet av en särskild riks rätt. Man kanske invänder, att vi kan lita på vår nuvarande högsta domstol, och att det lika litet som hittills kan väntas att riks rättsåtal mot justitieråd någonsin kommer att anställas. En grundlag måste dock skrivas även med tanke på osannolika situationer, och dessutom kan blotta existensen av regler om riks rätt medföra att dessa regler aldrig behöver tillämpas.

En återinförd riks rätt med den sammansättning, som grundlagberedningen föreslog, skulle mycket väl kunna få till ytterligare uppgift att pröva frågor om lagars och för-

ordningars grundlagsenlighet. När en sådan fråga uppkom hos en domstol eller annan myndighet, skulle frågan hänskjutas till riksrådet, om det fanns rimlig anledning att ifrågasätta grundlagsenligheten av ett visst stadgande. Härigenom skulle vanliga domstolar och förvaltningsmyndigheter befrias från en besvärande uppgift, och denna skulle i stället anförtros åt en granskningsinstans, som på grund av sin sammansättning skulle kunna räkna med både juristers och politikers förtroende, och som kanske skulle vara i stånd att utveckla en något större handlingskraft än de svenska domstolarna hittills har gjort vid utövningen av lagprövningsrätten.

En lagprövning i enskilda fall har den nackdelen, att en lag kan komma att befinnas grundlagsstridig sedan den tillämpats i åtskilliga år. Denna nackdel skulle kunna motverkas, om man dessutom införde någon form av abstrakt normkontroll. Man skulle kunna ge t.ex. regeringen eller ett visst antal riksdagsmän eller riksdagens ombudsmän befogenhet att påkalla riksrättens prövning av en författnings grundlagsenlighet. En abstrakt normkontroll kan dock inte helt ersätta en lagprövning i enskilda fall, eftersom en lagregels grundlagsstridighet kan tänkas bli uppenbar först när regeln skall tillämpas i ett fall, som varit svårt att förutse från början.

Bilagor

1. Utdrag ur 1974 års regeringsform

1 kap. *Statsskickets grunder*

1 §

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

8 §

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet. De får ej utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

2 kap. *Grundläggande fri- och rättigheter*

1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter,
2. rätt till information: rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och att delta i möten,
4. demonstrationsrätt: rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till förening,
6. religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till trosamfund och att utöva sin religion,
7. rörelsefrihet: frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

2 §

Varje medborgare är skyddad mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna.

3 §

Varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning.

4 §

Beträffande tryckfriheten och rätten att taga del av allmän handling gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen. Föreskrifter som i övrigt närmare utformar de fri- och rättigheter och det skydd som avses i 1—3 §§ beslutas i den ordning som föreskrives i 8 kap.

5 §

Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

8 kap. *Lagar och andra föreskrifter*

1 §

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att dödsstraff skall kunna ådömas.

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att svensk medborgare skall kunna landsförvisas eller hindras att återvända till riket eller att svensk medborgare som är bosatt i riket skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att straff eller annan brottspåföljd skall kunna ådömas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades, eller att svårare brottspåföljd skall kunna ådömas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott.

Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

3 §

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1—3 §§ tillkommer svensk medborgare, föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, föreskrifter om skatt till staten samt föreskrifter om rekvisition och annat sådant förfogande.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning eller näringsverksamhet,
4. jakt, fiske eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning.

Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Bemyndigande som avses i denna paragraf medför ej rätt att meddela föreskrifter som i annat hänseende än som angives i andra stycket begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1—3 §§ tillkommer svensk medborgare. Sådant bemyndigande medför ej heller rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av denna paragraf, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

10 §

Regeringen kan efter bemyndigande i lag i ämne som angives i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas. Detta gäller

även om föreskriften begränsar någon av de fri- och rättigheter eller det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1—3 §§ tillkommer svensk medborgare.

11 §

Bemyndigar riksdagen enligt denna regeringsform regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu sagts kan riksdagen också uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser.

11 kap. Rättskipning och förvaltning

1 §

Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av högsta domstolen eller regeringsrätten kan begränsas genom lag. I högsta domstolen och regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen.

Annan domstol än högsta domstolen eller regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Domstol får icke inrättas för redan begångna gärningar och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

Vid domstol som avses i andra stycket skall finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

3 §

Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol.

Har annan myndighet än domstol berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall den beslutet rör kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om svensk medborgare av annan anledning än nu sagts har blivit omhändertagen tvångsvis. Med prövning av domstol likställas i sistnämnda fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

13 kap. Krig och krigsfara

5 §

Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa i den mån den finner det behöfligt för att skydda riket och slutföra kriget.

Regeringen får ej på grund av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Erfordras det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket skall noga angivas under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför ej rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

7 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Under krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden får med avseende på domstol för avdelning av försvarsmakten göras undantag från föreskriften i 11 kap. 1 § att vid domstol skall finnas ordinarie domare.

9 §

På ockuperat område får ej fattas beslut som innebär stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller lag om högmålsbrott, brott mot rikets

säkerhet, ämbetsbrott, brott av krigsmän, sabotage, upplopp, uppvigling eller samhällsfarlig ryktesspridning.

På ockuperat område får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidtaga åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna icke får kräva enligt folkrättens regler.

Intet ärende får avgöras av riksdagen på ockuperat område, såvida icke minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltagar i avgörandet.

Övergångsbestämmelser

6. Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform. Bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även efter den under 1 angivna tidpunkten, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Bestämmelserna i 8 kap. 17 § i denna regeringsform skall gälla i fråga om äldre författning, som har tillkommit genom beslut av Konungen och riksdagen gemensamt eller genom beslut av riksdagen ensam.

2. Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Antagen av FN:s generalförsamling 10/12 1948

Inledning

Enär erkännandet av det inneboende värdet hos alla medlemmar av människosläktet och av deras lika och oförytterliga rättigheter är grundvalen för frihet, rättvisa och fred i världen,

enär ringaktning och förakt för de mänskliga rättigheterna lett till barbariska gärningar, som upprört mänsklighetens samvete, och enär skapandet av en värld, där människorna åtnjuta yttrandefrihet, trosfrihet samt frihet från fruktan och nöd, kungjorts som folkets högsta strävan,

enär det är väsentligt för att icke människan skall tvingas att som en sista utväg tillgripa uppror mot tyranni och förtryck, att de mänskliga rättigheterna skyddas genom lagens överhöghet,

enär det är väsentligt att främja utvecklandet av vänskapliga förbindelser mellan nationerna.

enär Förenta Nationernas folk i stadgan ånyo uttryckt sin tro på de grundläggande rättigheterna, den enskilda människans värdighet och värde samt männens och kvinnornas lika rättigheter, ävensom beslutat främja socialt framåtskridande och bättre levnadsvillkor under större frihet,

enär medlemsstaterna åtagit sig att i samverkan med Förenta Nationerna säkerställa allmän och effektiv respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

enär en gemensam uppfattning av dessa fri- och rättigheters innebörd är av största betydelse för uppfyllandet av detta åtagande,

kungör

generalförsamlingen denna allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna såsom en gemensam riktlinje för alla folk och nationer, på det att varje individ och varje samhällsorgan må med denna förklaring i åtanke ständigt sträva efter att genom undervisning och uppfostran befordra respekten för dessa fri- och rättigheter samt genom framstegsfrämjande inhemska och internationella åtgärder säkerställa deras allmänna och verksamma erkännande och tillämpning såväl bland folken i medlemsstaterna som bland folken i områden under deras överhöghet.

Artikel 1

Alla människor äro födda fria och lika i värde och rättigheter. De äro utrustade med förnuft och samvete och böra handla gentemot varandra i en anda av broderskap.

Artikel 2

Envar är berättigad till alla de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Ingen åtskillnad må vidare göras på grund av den politiska, juridiska eller internationella ställning, som intages av det land eller område, till vilket en person hör, vare sig detta land eller område är oberoende, står under förvaltarskap, är icke-självstyrande eller är underkastat någon annan begränsning av sin suveränitet.

Artikel 3

Envar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet.

Artikel 4

Ingen må hållas i slaveri eller trälldom; slaveri och slavhandel i alla dess former äro förbjudna.

Artikel 5

Ingen må utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 6

Envar har rätt att allestädes erkännas som person i lagens mening.

Artikel 7

Alla äro lika inför lagen och äro utan åtskillnad berättigade till lika skydd från lagens sida. Alla äro berättigade till lika skydd mot varje åtskillnad i strid med denna förklaring och mot varje framkallande av sådan åtskillnad.

Artikel 8

Envar har rätt till verksam hjälp från sitt lands behöriga domstolar mot handlingar, som kränka de grundläggande rättigheter, vilka tillkomma honom genom lag eller författning.

Artikel 9

Ingen må godtyckligt anhållas, fängslas eller landsförvisas.

Artikel 10

Envar är under full likställdhet berättigad till rättvis och offentlig rannsaking inför oavhängig och opartisk domstol vid fastställandet av såväl hans rättigheter och skyldigheter som varje anklagelse mot honom för brott.

Artikel 11

1. Envar, som blivit anklagad för straffbar gärning, har rätt att betraktas som oskyldig, till dess hans skuld blivit lagligen fastställd vid offentlig rättegång, under vilken han åtnjutit alla för sitt försvar nödiga garantier.
2. Ingen må dömas för handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke var straffbar enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än vad som var tillämpligt vid tidpunkten för den straffbara gärningens begående.

Artikel 12

Ingen må utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens, ej heller angrepp på heder och anseende. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Artikel 13

1. Envar har rätt att inom varje stats gränser fritt förflytta sig och välja sin vistelseort.
2. Envar har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land.

Artikel 14

1. Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse.
2. Denna rätt må icke åberopas vid laga åtgärder, reellt grundade på icke-politiska brott eller på handlingar, som strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

Artikel 15

1. Envar har rätt till en nationalitet.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet.

Artikel 16

1. Fullvuxna män och kvinnor ha rätt att utan någon inskränkning på grund av sin ras, nationalitet eller religion ingå äktenskap och bilda familj. De äga lika rättigheter vid giftermål, under äktenskap och vid äktenskaps upplösning.
2. Äktenskap må ingås endast med de blivande makarnas fria och fullständiga samtycke.
3. Familjen är den naturliga och grundläggande enheten i samhället och äger rätt till skydd från samhället och staten.

Artikel 17

1. Envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

Artikel 18

Envar har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och att ensam eller i gemenskap med andra offentligt eller enskilt utöva sin religion eller tro genom undervisning, andaktsövningar, gudstjänst och iakttagande av religiösa sedvänjor.

Artikel 19

Envar har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet för envar att utan ingripanden hysa åsikter och frihet att söka, mottaga och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel och utan hänsyn till gränser.

Artikel 20

1. Envar har rätt till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar.
2. Ingen må tvingas att tillhöra en sammanslutning.

Artikel 21

1. Envar har rätt att taga del i sitt lands styrelse direkt eller genom fritt valda ombud.
2. Envar har rätt till lika tillträde till allmän tjänst i sitt land.
3. Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Denna vilja skall uttryckas i periodiska och verkliga val, vilka skola äga rum med tillämpning av allmän och lika rösträtt samt hemlig röstning eller likvärdiga fria röstningsförfaranden.

Artikel 22

Envar äger i sin egenskap av samhällsmedlem rätt till social trygghet och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som äro oundgängliga för hans värdighet och för en fri utveckling av hans personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete med hänsyn tagen till varje stats organisation och resurser.

Artikel 23

1. Envar har rätt till arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden och till skydd mot arbetslöshet.
2. Envar har utan åtskillnad rätt till lika lön för lika arbete.
3. Envar, som arbetar, har rätt till rättvis och tillfredsställande ersättning, som tillförsäkrar honom själv och hans familj en människovärdig tillvaro och som, där så är nödvändigt, kompletteras med andra medel för socialt skydd.
4. Envar har rätt att bilda och ansluta sig till fackföreningar till skydd för sina intressen.

Artikel 24

Envar har rätt till vila och fritid, innefattande rimlig begränsning av arbetstiden och regelbunden semester med bibehållen lön.

Artikel 25

1. Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.
2. Mödrar och barn äro berättigade till särskild omvårdnad och hjälp. Alla barn, vare sig födda inom eller utom äktenskap, skola åtnjuta samma sociala skydd.

Artikel 26

1. Envar har rätt till undervisning. Undervisningen skall vara kostnadsfri, åtminstone på de elementära och grundläggande stadierna. Den elementära undervisningen skall vara obligatorisk. Yrkesundervisning och teknisk undervisning skall vara

- allmänt tillgänglig. Den högre undervisningen skall stå öppen i lika mån för alla på grundval av deras duglighet.
2. Undervisningen skall syfta till personlighetens fulla utveckling och till att stärka respekten för människans grundläggande fri- och rättigheter. Undervisningen skall främja förståelse, tolerans och vänskap mellan alla nationer, rasgrupper och religiösa grupper samt befordra Förenta Nationernas verksamhet för fredens bevarande.
 3. Rätten att välja den undervisning, som skall ges åt barnen, tillkommer i främsta rummet deras föräldrar.

Artikel 27

1. Envar har rätt att fritt taga del i samhällets kulturella liv, att njuta av konsten samt att bli delaktig av vetenskapens framsteg och dess förmåner.
2. Envar har rätt till skydd för de moraliska och materiella intressen, som härröra från varje vetenskapligt, litterärt eller konstnärligt verk, till vilket han är upphovsman.

Artikel 28

Envar har rätt till en social och internationell ordning, i vilken de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, till fullo kunna förverkligas.

Artikel 29

1. Envar har plikter mot samhället, i vilket den fria och fullständiga utvecklingen av hans personlighet ensamt är möjligt.
2. Vid utövandet av sina fri- och rättigheter må 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.
3. Dessa fri- och rättigheter må i intet fall utövas i strid med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

Artikel 30

Intet i denna förklaring må tolkas såsom innebärande rättighet för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att omintetgöra någon av häri uttalade fri- och rättigheter.

3. Utdrag ur internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Antagen av FN:s generalförsamling 16/12 1966

Del I

Artikel 1

1. Alla folk har självbestämmanderätt. Med stöd av denna rätt äger de fritt bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena.
2. Alla folk må för sina egna syften fritt förfoga över sina naturrikedomar och naturtillgångar, dock att detta ej må ske till förfång för förpliktelser, som härrör från det på principen om det gemensamma intresset grundade internationella samarbetet på det ekonomiska området och den internationella rätten. I intet fall skall ett folk kunna berövas sina egna utkomstmöjligheter.
3. Konventionsstaterna, däribland de stater som har ansvaret för administrationen av icke-självstyrande områden och förvalterskapsområden, skall medverka till att folkens självbestämmanderätt förverkligas, och de skall respektera denna rätt i överensstämmelse med bestämmelserna i Förenta Nationernas stadga.

Del II

Artikel 2

1. Varje konventionsstat förpliktar sig att respektera och att tillförsäkra envar, som befinner sig inom dess område och är underkastad dess jurisdiktion, de i denna konvention inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.
2. Varje konventionsstat förpliktar sig att i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser och med bestämmelserna i denna konvention vidtaga erforderliga åtgärder för att genom lagstiftning eller på annat sätt förverkliga de i denna konvention inskrivna rättigheter, som ej redan är tillförsäkrade.

3. Varje konventionsstat förpliktar sig:
 - a) att säkerställa att envar, vars i denna konvention inskrivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha effektiv möjlighet att tala härå och detta även i det fall att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning;
 - b) att säkerställa att den som väcker sådan talan skall få sina rättigheter prövade av behöriga judiciella, administrativa eller lagstiftande myndigheter eller av annan enligt statens rättsordning behörig myndighet, samt att utveckla möjligheterna för att en talan skall kunna prövas på rättslig väg;
 - c) att säkerställa att de behöriga myndigheterna verkställer avgöranden som avkunnats i sådana fall där talan befunnits ha fog.

Artikel 3

Konventionsstaterna förpliktar sig att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta alla medborgerliga och politiska rättigheter som inskrivits i denna konvention.

Artikel 4

1. Under allmänt nödläge, som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts må konventionsstaterna vidtaga åtgärder som innebär avvikelser från deras skyldigheter enligt konventionen i den utsträckning som är oundgängligen erforderlig med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder ej strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten och ej innebär åtskillnad enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst.
2. Inga inskränkningar i artiklarna 6, 7, 8 (mom. 1 och 2), 11, 15, 16 och 18 må göras med stöd av bestämmelsen i föregående moment.
3. Konventionsstat, som begagnar sig av rätten till avvikelser från konventionen, skall genom förmedling av Förenta Nationernas generalsekreterare omedelbart underrätta övriga konventionsstater om de bestämmelser från vilka avvikelse skett och om de skäl som föranlett detta. Ett ytterligare meddelande skall lämnas i samma ordning den dag, då staten upphävt sådana avvikelser.

Artikel 5

1. Intet i denna konvention må tolkas som medförande rätt för

någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter som inskrivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som däri medgivits.

2. Inga inskränkningar eller avvikelser skall medgivas i fråga om de grundläggande mänskliga rättigheter, som gäller i en stat på grund av lag eller annan författning, överenskommelse eller sedvänja, av den anledningen att denna konvention icke erkänner dessa rättigheter eller att den erkänner dem i mindre utsträckning.

Del III

Artikel 6

1. Varje människa har en inneboende rätt till livet. Denna rätt skall skyddas genom lag. Ingen skall godtyckligt berövas sitt liv.
2. I stater, som ej har avskaffat dödsstraffet, må dödsdom avkunnas endast för de allvarligaste brotten i enlighet med den lag, som gällde vid tiden för brottets begående. Denna lag må ej strida mot bestämmelserna i denna konvention eller konventionen om förebyggande och bestraffning av folkmord. Detta straff skall endast kunna verkställas efter slutlig dom av behörig domstol.
3. När berövande av livet utgör folkmord, skall intet i denna artikel berättiga konventionsstat att på något sätt avvika från skyldigheter, som den åtagit sig enligt bestämmelserna i konventionen om förebyggande och bestraffning av folkmord.
4. Envar dödsdömd skall ha rätt att begära nåd eller förvandling av straffet. Amnesti, nåd eller förvandling av dödsstraffet skall kunna beviljas i alla fall.
5. Dödsdom skall ej avkunnas för brott begångna av personer under 18 års ålder och skall ej verkställas mot havande kvinnor.
6. Intet i denna artikel skall kunna åberopas för att fördröja eller förhindra konventionsstats avskaffande av dödsstraffet.

Artikel 7

Ingen må utsättas för tortyr eller för grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Särskilt må ingen utan sitt fria samtycke utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment.

Artikel 8

1. Ingen må hållas i slaveri; slaveri och slavhandel i varje form skall vara förbjudna.
2. Ingen må hållas i trälldom.
3. a) Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller annat honom påtvingat arbete.
b) I stater, där frihetsberövande i form av straffarbete må åläggas som bestraffning för brott, skall mom. 3 a) ej utgöra hinder mot verkställande av en dom på straffarbete, som avkunnats av behörig domstol.
c) Med tvångsarbete enligt detta moment förstås ej:
 - 1) arbete eller tjänstgöring, som ej avses under b) ovan och som regelmässigt utkrävs av den som är berövad sin frihet till följd av ett av domstol i laga ordning meddelat beslut eller av den som är villkorligt frigiven;
 - 2) tjänstgöring av militär art och, i stater där samvetsbetänkligheter mot sådana beaktas, annan samhällstjänst som enligt lag utkrävs av den, som hyser samvetsbetänkligheter;
 - 3) tjänstgöring som utkrävs, då nödläge eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd;
 - 4) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Artikel 9

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen må utsättas för godtycklig arrestering eller annat godtyckligt frihetsberövande. Ingen må berövas sin frihet utom på sådana grunder och i sådan ordning som föreskrivs i lag.
2. Den som arresterats skall vid arresteringen underrättas om skälen för åtgärden och skall ofördröjligen underrättas om varje anklagelse mot honom.
3. Den som är arresterad eller eljest berövad sin frihet på grund av anklagelse för brottslig gärning skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag bekläts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning. Det skall ej vara allmän regel, att personer som avvaktar rättegång hålls i förvar, men för frigivning må krävas garantier för att vederbörande inställer sig till rättegången, vid varje annat tillfälle under det rättsliga

förfarandet samt, i förekommande fall, för verkställighet av domen.

4. Den som berövats sin frihet genom arrestering eller eljest skall ha rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet provas utan dröjsmål och att hans frigivning beslutas, om åtgärden ej är laglig.
5. Den som utsatts för olaglig arrestering eller annat olagligt frihetsberövande skall ha rätt till skadestånd.

Artikel 10

1. Envar som berövats sin frihet skall behandlas human och med aktning för människans inneboende värde.
2. a) Åtalade personer skall, utom under utomordentliga förhållanden, hållas åtskilda från dömda personer och skall ges särskild behandling, som är avpassad efter deras egenskap av icke dömda personer.
b) Åtalade unga personer skall hållas åtskilda från vuxna, och deras fall skall avgöras så skyndsamt som möjligt.
3. Det väsentliga syftet med behandlingen av fångar skall vara deras bättring och sociala rehabilitering. Ungdomsbrottslingar skall hållas åtskilda från vuxna och ges en efter deras ålder och rättsliga ställning avpassad behandling.

Artikel 11

Ingen må sättas i fängelse enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse.

Artikel 12

1. Envar som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där röra sig fritt och fritt välja bosättningsort.
2. Envar äger frihet att lämna vilket land som helst, däribland sitt eget.
3. Ovannämnda rättigheter må icke 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 denna konvention inskrivna rättigheter.
4. Ingen må godtyckligt förvägras rätten att inresa i sitt eget land.

Artikel 13

Utlänning, som lagligen befinner sig på en konventionsstats område, må avlägsnas från detta endast efter ett i laga ordning fattat beslut därom. Såvida ej tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar däremot, skall han tillåtas framlägga de skäl, som talar mot avlägsnandet, och få sin sak omprövad av, och för sådant ändamål företräddas inför, vederbörande myndighet eller en eller flera av denna myndighet särskilt utsedda personer.

Artikel 14

1. Alla skall vara lika inför domstolarna. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag. Pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen ("*ordre public*") eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle eller då hänsynen till parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle skada rättvisans intresse; dock skall domar som avkunnats i brottmål eller tvistemål offentliggöras, utom i fall då minderårigas intressen kräver att så ej sker eller då rättegången gäller äktenskapsmål eller förmynderskap för barn.
2. Envar som anklagats för brottslig gärning skall ha rätt att betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott, utan åtskillnad ha rätt till följande minimigarantier:
 - a) att ofördröjligen och i detalj på ett språk, som han förstår, bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom;
 - b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och att kunna rådgöra med rättegångsbiträde, som han själv utsett;
 - c) att bli rannsakad utan oskäligt dröjsmål;
 - d) att bli rannsakad i sin närvaro och att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett; om han ej har rättegångsbiträde, att bli underrättad om sin rätt till sådant; samt att i varje mål där rättvisans intresse så kräver kostnadsfritt få rättegångsbiträde sig anvisat, om han

saknar erforderliga medel att betala för sådant;

e) att förhöra eller låta förhöra de vittnen, som åberopas emot honom, och att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;

f) att kostnadsfritt åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk som begagnas vid domstolen;

g) att ej tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig.

4. I mål mot unga personer skall rättegångsförfarandet ta hänsyn till deras ålder och önskvärdheten av att främja deras återanpassning.
5. Envar som befunnits skyldig till och dömts för ett brott skall ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövide av högre instans i enlighet med lag.
6. Har en lagakraftvunnen dom varigenom någon dömts för brottslig gärning senare upphävts eller nåd beviljats på grund av en ny eller nyuppdagad omständighet, som visat att domen var felaktig, skall den som undergått straff till följd av domen gottgöras i enlighet med lag, med mindre det visas att det helt eller delvis berott på honom själv att den tidigare ej kända omständigheten icke blivit uppdagad i tid.
7. Ingen må rannsakas eller straffas på nytt för ett brott, för vilket han redan blivit slutligt fälld till ansvar eller frikänd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i varje land.

Artikel 15

1. Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid den tid då den begicks ej utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än som var tillämpligt vid den tid då den brottsliga gärningen begicks. Om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff, skall den skyldige komma i åtnjutande härav.
2. Intet i denna artikel skall hindra rannsaking och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid tidpunkten för dess begående var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper, som erkänns av världens nationer.

Artikel 16

Envar har rätt att överallt erkännas som person i rättsligt hänseende.

Artikel 17

1. Ingen må utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.
2. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Artikel 18

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att bekänna sig till eller antaga en religion eller tro efter eget val och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, iakttagande av religiösa sedvänjor, andaktsövningar och undervisning.
2. Ingen må utsättas för tvång, som kan inskränka hans frihet att bekänna sig till eller antaga en religion eller tro efter eget val.
3. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som är angivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, hälsovården eller sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter.
4. Konventionsstaterna förpliktar sig att respektera föräldrars och i förekommande fall, förmyndares frihet att tillförsäkra sina barn den religiösa och moraliska uppfostran, som står i överensstämmelse med deras egen övertygelse.

Artikel 19

1. Envar skall äga rätt till åsiktsfrihet utan ingripanden.
2. Envar skall äga rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel.
3. Utövandet av de i mom. 2 i denna artikel avsedda rättigheterna medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar. De må därför underkastas vissa inskränkningar, men endast sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga:
 - a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende;
 - b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna

ordningen ("*ordre public*"), den allmänna hälsovården eller sedligheten.

Artikel 20

1. All propaganda till förmån för krig skall vara i lag förbjuden.
2. Allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, skall vara i lag förbjudet.

Artikel 21

Rätten till fredliga sammankomster skall erkännas. Utövandet av denna rättighet må ej underkastas andra inskränkningar än sådana som föreskrivits i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen ("*ordre public*"), för skyddande av den allmänna hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 22

1. Envar skall äga rätt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av denna rättighet må ej underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen ("*ordre public*"), för skyddande av den allmänna hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar ej att för medlemmar av de väpnade styrkorna och polisen lagliga inskränkningar må göras i deras utövande av denna rättighet.
3. Intet i denna artikel skall tillåta stat, som biträtt Internationella arbetsorganisationens konvention år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konvention tillförsäkrade skyddet.

Artikel 23

1. Familjen är samhällets naturliga och grundläggande enhet och är berättigad till samhällets och statens skydd.
2. Rätten för giftasvuxna män och kvinnor att ingå äktenskap och bilda familj skall erkännas.

3. Äktenskap skall ej ingås utan de blivande makarnas fria och fulla samtycke.
4. Konventionsstaterna skall vidtaga lämpliga åtgärder för att säkerställa makars likställighet i fråga om rättigheter och ansvar vid äktenskapets ingående, under äktenskapet och vid dess upplösning. Vid fall av upplösning skall åtgärder vidtagas för att tillförsäkra barnen erforderligt skydd.

Artikel 24

1. Varje barn skall utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social härkomst, förmögenhet eller börd äga rätt till sådant skydd av sin familj, samhället och staten, som dess ställning som minderårig kräver.
2. Varje barn skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha ett namn.
3. Varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap.

Artikel 25

Varje medborgare skall äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader, som angetts i artikel 2, och utan oskäliga inskränkningar:

- a) deltaga i handhavandet av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud;
- b) välja och bli vald, vid periodiska och hederliga val, förrättade på grundval av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning, varigenom garanteras att väljarnas vilja kommer fritt till uttryck;
- c) få tillträde på lika villkor till allmän tjänst i sitt land.

Artikel 26

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera envar ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 27

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

4. Utdrag ur Europarådets konvention 4/11 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, jämte tilläggs- protokoll nr 1 och 4

Artikel 1

De höga fördragsslutande parterna skola garantera envar, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter, som angivas i avdelning I av denna konvention.

Avdelning I

Artikel 2

1. Envars rätt till livet skall skyddas genom lag. Ingen skall avsiktligt bli berövad livet utom till verkställande av domstols dom i fall då han dömts för brott, som enligt lagen är belagt med sådant straff.
2. Berövande av livet skall icke anses hava skett i strid mot denna artikel, när det är en följd av våld, som var absolut nödvändigt
 - a) för att försvara någon mot olaglig våldsgärning;
 - b) för att verkställa laglig arrestering eller för att hindra någon som lagligen är berövad sin frihet att undkomma;
 - c) vid lagligen vidtagen åtgärd till stävjande av upplopp eller uppror.

Artikel 3

Ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 4

1. Ingen må hållas i slaveri eller trälldom.
2. Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete.
3. Med tvångsarbete eller påtvingat arbete enligt denna artikel förstås icke:
 - a) arbete som regelmässigt utkräves av den som är underkastad frihetsförlust i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 av denna konvention eller som är villkorligt frigiven;

- b) tjänstgöring av militär art eller, i länder varest samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, tjänstgöring som i hithörande fall utkräves i stället för militär värnpliktstjänstgöring;
- c) tjänstgöring som utkräves, då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd;
- d) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerskyldigheterna.

Artikel 5

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet.

Ingen må berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) då någon lagligen är berövad sin frihet efter fällande dom av vederbörlig domstol;

b) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet antingen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet;

c) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att förhindra honom att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta;

d) då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppfostran eller för att inställas inför vederbörlig rättslig myndighet;

e) då någon lagligen är berövad sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare;

f) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande.

2. Envar, som arresteras, skall snarast möjligt och på ett språk, som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.

3. Envar, som är arresterad eller berövad sin frihet i enlighet med vad under 1. c) sagts, skall ofördröjligen ställas inför domstol eller annan ämbetsman, som enligt lag bekläts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skäligen

- tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. För frigivning må krävas borgen för att vederbörande inställer sig till rättegången.
4. Envar, som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig.
 5. Envar, som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i denna artikel, skall äga rätt till skadestånd.

Artikel 6

1. Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättvisans intresse.
2. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall äga följande minimirättigheter:
 - a) att ofördröjligen på ett språk, som han förstår, och i detalj bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom;
 - b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar;
 - c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett, eller att, i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde, erhålla sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar;
 - d) att förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas emot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;

e) att utan kostnad åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk, som begagnas i domstolen.

Artikel 7

1. Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående.
2. Förevarande artikel skall icke hindra rannsaking och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper, som erkännas av civiliserade stater.

Artikel 8

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 9

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor.
2. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som äro angivna i lag och som äro nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 10

1. Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar

åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel förhindrar icke en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Enär utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, må det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser spridas, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Artikel 11

1. Envar skall äga rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter må icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar icke, att för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen lagliga inskränkningar må göras i de nämnda rättigheternas utövande.

Artikel 12

Giftasvuxna män och kvinnor skola äga rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de inhemska lagar, som reglera utövandet av denna rättighet.

Artikel 13

Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen föröfvats av ämbetsman i tjänsteutövning.

Artikel 14

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 15

1. Under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens, må fördragsslutande part vidtaga åtgärder, som innebära avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning, som är oundgängligen erforderligt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder icke strida mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten.
2. Inga inskränkningar i artikel 2, utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3, 4 (mom. 1) och 7 må göras med stöd av förevarande bestämmelse.
3. Fördragsslutande part, som begagnar sig av rätten till avvikelser från denna konvention, skall hålla Europarådets generalsekreterare till fullo underrättad om de åtgärder som i sådant hänseende vidtagits och om skälen för dessa. Fördragsslutande part skall likaledes underrätta Europarådets generalsekreterare om när dylika åtgärder hava trätt ur kraft och konventionens bestämmelser åter blivit i allo tillämpliga.

Artikel 16

Intet i artiklarna 10, 11 och 14 må anses hindra de höga fördragsslutande parterna från att stadga inskränkningar i utläningars politiska verksamhet.

Artikel 17

Intet i denna konvention må tolkas såsom medförande rätt för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter, som angivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som däri medgivits.

Artikel 18

De inskränkningar, som i denna konvention medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna, må icke vidtagas annat än i de syften, med hänsyn till vilka de tillåtits.

Utdrag ur tilläggsprotokoll nr 1 (20/3 1952)

Artikel 1

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränk. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

Artikel 2

Ingen må förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet staten kan påtaga sig i fråga om uppfostran och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Artikel 3

De höga fördragsslutande parterna förbinda sig att anordna fria och hemliga val med skäliga mellanrum samt under förhållanden som tillförsäkra folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen.

Utdrag ur tilläggsprotokoll nr 4 (16/9 1963)

Artikel 1

Ingen må berövas sin frihet enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse.

Artikel 2

1. Den som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där fritt röra sig och att fritt välja bosättningsort.
2. Envar äger frihet att lämna vilket som helst land, inbegripet sitt eget.
3. Utövandet av dessa rättigheter får icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården

samt för skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter.

4. De rättigheter som angivas i mom. 1 må inom bestämda områden tillika bli föremål för inskränkningar, angivna i lag, vilka äro berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Artikel 3

1. Ingen må tvingas att lämna den stat vari han är medborgare, vare sig genom individuella eller kollektiva åtgärder.
2. Ingen må förvägras rätten att inresa i den stat vari han är medborgare.

Artikel 4

Kollektiv utvisning av utlänningar är förbjuden.

Litteratur. Källor. Förkortningar

Litteratur

- Broomé-Eklundh*, Ny regeringsform — ny riksdagsordning (1973).
Danielius, De nya FN-konventionerna om de mänskliga rättigheterna — bakgrund och innehåll. (SvJT 1968 s. 154—161.)
— Det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna. (SvJT 1969 s. 384—389.)
— Human rights in Sweden (1970).
Herlitz, Regeringsformen och folket. (SvJT 1973 s. 753—773.)
Holmberg, Grundlagarna (1974).
Holmberg-Stjernquist, Vår nya författning (1974).
Jägerskiöld, Mot vem riktar sig RF § 16? (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, 1947, s. 129—140.)
— Om domstols lagprövningsrätt. (StvT 1964 s. 1—20.)
— Genmäle om lagprövningsrätt. (StvT 1965 s. 249—252.)
— Offentlig rätt (1973).
Kellberg, Sverige och Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. (SvJT 1961 s. 503—506.)
Lavin, Lagprövningsrätten i en ny regeringsform. (FT 1973 s. 11—26.)
Malmgren-Sundberg-Petrén, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar (11 u. 1971).
Myrberg, Äganderättsskyddet enligt § 16 regeringsformen. (StvT 1941 s. 297—332.)
Nilsson, Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, den europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna samt dessa organs verksamhet. (StvT 1961 s. 152—160.)
Olivecrona, Till frågan om lagars grundlagsenlighet. (StvT 1925 s. 301—329.)
Petrén, Domstols lagprövningsrätt. (SvJT 1956 s. 500—509.)
— Lagprövningsrätten än en gång. (StvT 1964 s. 403—407.)
— Slutreplik om lagprövningsrätten. (StvT 1965 s. 558 f.)
Reuterskiöld, Vår Regeringsforms Magna Charta. (StvT 1897—99 s. 281—296.)

- Salén*, Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. (FT 1951 s. 1—16.)
- Skottsberg*, 1920-talets rättighetsförklaringar. (StvT 1942 s. 17—49.)
- Stjernberg*, Om de nutida rättsliga garantierna för medborgarfrihet och rättssäkerhet. (StvT 1920 s. 397—418, 1921 s. 3—26.)
- Strömberg*, Om mänskliga och medborgerliga rättigheter. (StvT 1963 s. 371—379.)
- Lagprövningsrätt och medborgerliga rättigheter. (StvT 1964 s. 21—31.)
- Lagen och den politiska yttrandefriheten. (StvT 1968 s. 207—219.)
- Sveriges författning (5 u. 1972).
- Tryckfrihetsrätt (4 u. 1973).
- Strömholm*, Grundlagen, folket och etablissemangen (1973).
- Sundberg*, Om svensk domstols rätt att pröva lagars och andra författningars giltighet. (Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1960 s. 59—70.)
- Undén*, Några ord om domstolskontroll över lagars grundlagsenlighet. (SvJT 1956 s. 260—263.)
- Westerståhl*, Frågan om domstolarnas judiciella lagprövningsrätt i Sverige. (SOU 1941:20 s. 114—128.)

Källor

Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. (SOU 1941:20.)

Proposition 1951:165 angående godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 1—4. (SOU 1963:16—19.)

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform.

Proposition 1971:125 angående godkännande av Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

samt Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och fakultativa protokollet till den senare konventionen m.m.

Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. (SOU 1972:15.)

Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Motioner 1973:1874, 1876, 1880, 1881, 1883, 1885, 1891.

Konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.

Riksdagsberättelsen 1974 s. 118—122. (Direktiv för 1973 års fri- och rättighetsutredning.)

Förkortningar

FN	Förenta Nationerna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvJT	Svensk juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen

Många menar att den nya regeringsformen ger ett alltför svagt skydd för de medborgerliga rättigheterna. Att riksdagen och regeringen själva inte är nöjda med de nya rättighetsreglerna framgår av att man tillsatt en särskild kommitté, 1973 års fri- och rättighetsutredning, för att ytterligare utreda frågan och lägga fram förslag till grundlagsändringar, som kan antas av riksdagen 1976 och 1977.

Denna bok vill klarlägga problemets innebörd genom en rättsvetenskaplig analys. Den vill visa att frågorna inte är så enkla som många tycks tro men att det ändå är möjligt att få ett grepp över dem. Den vill också anvisa en framkomlig väg för att lösa detta besvärliga lagstiftningsproblem.

Boken avslutas med utdrag ur den nya regeringsformen och ur de internationella överenskommelserna om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Författaren är professor i offentlig rätt med folkrätt vid Lunds universitet.



CWK GLEERUP BOKFÖRLAG/LUND

A
21740211
ISBN 91-40-93339-2