

# GRUNDLAGEN

S. N. 2/7 41

## och den medborgerliga friheten.

Tanken att modernisera och komplettera grundlagens principbestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter har kritiserats från olika håll, bland annat i Dagens Nyheter. Ordföranden i den kommitté som framlagt förslaget, professor HERBERT TINGSTEN, försvarar här den planerade reformen.

DET FÖR NÅGRA VECKOR sedan avgivna betänkandet om ändrad lydelse av par. 16 regeringsformen — tidigare refererat och diskuterat i denna tidning — uppbares av tanken att de allmänt erkända principerna om medborgerliga fri- och rättigheter så långt möjligt böra stadfästas och säkras genom att inskrivas i regeringsformen. Den bestämmelse i par. 16 som redan finns har i skilda hänseenden ansetts otillräcklig. Dels äro i stadgandet en rad centrala grundsatser icke alls berörda; detta gäller exempelvis yttrandefriheten, församlingsfriheten och föreningsfriheten. Dels riktar sig par. 16 åtminstone på vissa punkter endast mot kungl. maj:t, icke mot konung och riksdag; enligt härskande tolkning kan paragrafen sålunda icke åberopas som skydd för den enskilda äganderätten mot samfällad lagstiftning. På ytterligare andra punkter avser de sakkunnigas förslag att komplettera den nuvarande par. 16 i överensstämmelse med en i vårt land allmänt uppburen rättsuppfattning.

Den kritik som riktats mot förslaget har delvis tagit sikte på dess formella avfattning. Man jämför den nuvarande lydelsen av par. 16, som tillkom 1809, med de föreslagna tilläggen och finner att dessa tillägg äro ägnade att förfula och banalisera paragrafen. Den älderdomliga kraft och skönhet som utmärker de kända satserna om konungens plikter mot medborgarna säges stå i kontrast till den moderna, föga eggande lagstil som återfinnes i de förordade tilläggen.

De sakkunniga ha, det bör betonas, själva behärskats av den pietet för par. 16 som ligger bakom denna kritik. De kärnfulla och traditionsrika satsen i paragrafen som gå tillbaka till landslagens tid och sedermera återkommit i skilda konungaförsäkringar och grundlagar ha bevarats oförändrade. Endast den år 1809 tillagda föreskriften om religionsfrihet och den i en särskild mening införda bestämmelsen om rätt forum överföras till de föreslagna nya momenten i paragrafen. Man kan alltså icke med fog taia om en vandalisering. Det som givit par. 16 dess herömmelse står fortfarande kvar, något försök att renovera och modernisera har icke gjorts. Tvisten reduceras på denna punkt till frågan om de föreslagna nya momenten skola underkännas därför att de äro mindre estetiskt tilltalande än de gamla, ännu bevarade satserna. Besvaras denna fråga jakande, torde ett fullständigande av par. 16 över huvud bli omöjligt. Ty vad som tilltalar i den nuvarande lydelsen är framför allt sådant som oskiljaktigt hör samman med dess älderdomlighet. Här som i andra sammanhang ge de gamla och ovanliga orden och uttryckssätten ett intryck av must och kraft som moderna, mera slitna formuleringar icke kunna framkalla. Men ingen torde begära eller ens önska att en lagskrivare år 1941 skall söka sina tankar efter medeltida mönster. En arkaiserande stil är i själva verket också oförenlig med de föreslagna bestämmelsernas innehåll; då exempelvis fjärde momentet av förslaget behandlar meddelanden "genom brev, telegraf, telefon eller annat sådant samfärdsmedel", förbjuder stilkänslan gammaldags vändningar i normernas utformning. Därmed bestrides naturligtvis icke möjligheten av förbättringar i de sakkunnigas lagförslag.

Vid ett generell bedömande av detta förslag bör alltså, synes det, den stilistisk-estetiska frågan lämnas å sido. Om det ur sakliga synpunkter anses av värde att fastslå vissa grundsatser, kan man icke gärna låta sig hindras av att en redan existerande bestämmelse, som uppenbarligen icke klart och fullständigt uttrycker dessa grundsatser, är mera glansfull än tilltänkta nya bestämmelser. Det vore orimligt om den gamla par. 16 skulle stå i vägen för en reform som innebär ett fullföljande av paragrafens egna intentioner.

Då man är ense om värdet av de med den svenska folkstyrelsen oskiljaktigt sammanhängande grund-

satser som föreslås till införande i par. 16, blir frågan alltså om deras uttryckliga stadfästande i grundlagen är av betydelse för deras upprätthållande. Det har antytts att det framlagda förslaget skulle vara en tom gest, att dess genomförande i realiteten icke skulle innebära någon förstärkning av de medborgerliga fri- och rättigheter som avses. Man hävdar dels att grundlagsskyddet i och för sig icke medför några garantier, dels att den möjlighet att genom lagstiftning närmare reglera vederbörande rättsområden som i flertalet punkter förbehålles statsmakterna skulle kunna leda till att de i grundlagen fastslagna principerna i själva verket åsidosattes i de särskilda lagarna om former och villkor för frihetens utövning.

Till en viss punkt är denna uppfattning ostridigt riktig. Ingen föreställer sig att några grundlagsbestämmelser kunna utgöra ett säkert värn för medborgerlig frihet; alla veta att denna frihet å ena sidan beror av landets självständighet, å andra sidan av folkets och de styrandes vilja att bevara de i grundlagen angivna gränserna för statsmakternas ingripande. Från denna självklarhet till det rent negativa värdesättandet av en utbyggnad av grundlagen är emellertid steget långt. Det är för det första icke uteslutet att domstolarna genom tillämpning av en s. k. judiciell prövningsrätt skulle medverka till att upprätthålla grundlagens bestämmelser. Visserligen har icke något fall förekommit i vilket en lag förklarats ogiltig av domstol på grund av grundlagsstridigt innehåll, men inom den statsvetenskapliga doktrinen har domstolarnas prövningsrätt hävdats, och domstolarna själva ha saknat anledning att klart fatta ställning till denna fråga. Även om man bortser från denna möjlighet, är det uppenbart att en princip inskrivande i grundlagen förlänar den ökad auktoritet. Viljan att handla i överensstämmelse med grundlagen hör till de ständigt verksamma momenten i det politiska arbetet. I svensk debatt finnas otaliga exempel på betydelsen härav, det är tillräckligt att se om den starka reaktion som

förra året framträdde mot tanken att i strid mot grundlagens bud förlänga andra kammarens mandatid på grund av det spända utrikespolitiska läget. I grunden förutsätter varje konstitutionell reglering en sådan vilja hos statsmakterna att efterleva densamma. Hela den i detalj gående utskiftning av kompetenserna som utmärker den svenska författningen vore meningslös utan denna förutsättning. Under alla förhållanden skulle alltså ett genomförande av förslaget om tillägg till par. 16 stärka skyddet för de medborgerliga rättigheter förslaget gäller.

De sakkunnigas betänkande går i huvudsak ut på att de avhandlade grundsatserna skola fastslås i regeringsformen och att deras närmare utformning skall ske genom samfällad lagstiftning. Att göra grundsatserna ovillkorliga är tydligen omöjligt, liksom att fullständigt reglera deras tillämpning i grundlag. Förenings- och församlingsfriheten kunna, för att nämna två exempel, lika litet som tryckfriheten tänkas äga en absolut karaktär; formerna och villkoren för frihetens utövning kräva detaljbestämmelser, som icke rimligen kunna få plats i regeringsformen. Även i stater där författningen generellt fastslår grundsatsen av denna art har en kompletterande lagstiftning befunnits nödvändig. Den föreslagna kombinationen av grundlag och vanlig lagstiftning torde alltså vara den enda framkomliga vägen, såvida man icke, i analogi med tryckfrihetsförordningen, vill skapa en rad särskilda grundlagar för skilda fundamentala rättsområden. Att grundlagen förutsättes kompletterad med vanlig lag gör icke, såsom stundom påstås, grundlagskyddet illusoriskt. De i grundlagen angivna principerna innefatta visserligen icke fullständiga direktiv för lagstiftningen, men de ange den grundval på vilken den statliga regleringen måste byggas.

Härtill kommer att själva bestämmelsen om att den närmare regleringen av de medborgerliga friheterna måste ske genom samfällt stiftad lag är av stor praktisk betydelse. För närvarande äro t. ex. de bestämmelser som beröra yttrande-, förenings- och församlingsfrihet spridda i ett stort antal författningar, av vilka en del äga karaktären av lag, medan andra beslutats av kungl. maj:t utan riksdagens medverkan. På vissa områden saknas över huvud klargörande regler, på andra äro bestäm-

melseorna ofullständiga och oklara. Bestämmelserna om församlingsfrihet äro, såsom de sakkunniga framhålla, så vagt avfattade att de icke innebära några verkliga garantier; att en betydande församlingsfrihet finns, beror väsentligen på praxis, icke på den skrivna rätten. Sålunda anses länsstyrelserna kunna förbjuda sammankomster med hänsyn till upprätthållandet av ordning och säkerhet, en befogenhet som, då inga klara direktiv finnas, kunnat användas på ett mycket skiftande sätt. Gång efter annan ha också förslag framkommit om en mera enhetlig lagstiftning på detta och andra rättsområden utan att något tillfredsställande resultat uppnåtts. Om de sakkunnigas förslag antas, blir en generell och i form av samfällad lag given reglering påbjuden av regeringsformen.

I debatten om de sakkunnigas förslag ha inga meningsskiljaktigheter framträtt rörande värdet av de grundsatser förslaget vill hävda. Härutinnan är den demokratiska opinionen enig. Den sakliga kritiken har väsentligen betonat begränsningen av de garantier som den ifrågasatta reformen skulle erbjuda; i flera uttalanden framträder tanken att en reform som icke erbjuder en säkrare och fullständigare reglering icke är värd att företa. De sakkunniga ha i viss mån utgått från en annan frågeställning. De ha på ett tidigt stadium av sitt arbete funnit att mer än ett till sin betydelse begränsat förstärkande av skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter icke står att genomföra. Frågan har då uppstått, om man skall avstå från att vinna något därför att man icke kan vinna allt. Vår slutsats har blivit att vad som står att vinna i och för sig motiverar en reform. Värdet av de grundsatser det här gäller är så stort att varje reellt stärkande av skyddet för desamma framstår som en betydelsefull vinning.

Herbert Tingsten.