

Juridik och politik — aktuella grundlagsändringar¹

Av expeditionschefen GÖRAN REGNER

1. Inledning

Inget riksdagsval utan konstitutionella reformer, så också i år. Ändringar av grundlagarna är i Sverige ett regelbundet fenomen vart tredje år. Ett knippe propositioner om grundlagsändringar ligger på riksdagens bord sedan tidsfristen för sådana förslag gick ut i december (8 kap. 15 § regeringsformen, RF). Det är dessutom inte omöjligt att det blir aktuellt med en grundlagsändring som beslutas med stöd av den undantagsmöjlighet som finns när det gäller tiden för grundlagsförslag.

De framlagda grundlagsförslagen kan sägas utgöra en ovanligt stor blandning mellan stort och smått, eftersom de avser frågor från Sveriges anslutning till EU till antalet jurymän i Stockholms tingsrätt. Därmed framgår att frågorna sträcker sig från politikens centrum till rent tekniska detaljer utanför dess yttersta periferi.

Ibland talar man om arkitektur som frusen musik. Lika gärna kan man beteckna ett lands konstitution som frusen politik. Flera av de grundlagsfrågor som är aktuella ger exempel på detta. En bidragande faktor är den tradition som åtminstone numera finns och som innebär att viktigare grundlagsändringar skall bygga på breda majoriteter i riksdagen. Det är naturligtvis värdefullt att politikens spelregler läggs fast på detta sätt men det är inte helt okomplicerat. När som oftast är fallet en grundlagsändring föregås av en politisk uppgörelse i en parlamentarisk kommitté blir ärendet lätt svårt att hantera när en proposition skall skrivas efter sedvanlig remissomgång. I denna kan ju ha kommit fram åtskilliga synpunkter som borde påverka det slutliga förslaget samtidigt som det kan vara problematiskt att gå ifrån en kanske med möda framförhandlad uppgörelse ens i detaljer.

De olika grundlagsförslagen behandlas i det följande i sådan ordning att redovisningen börjar i politikens centrum och går mot dess utkanter. Först tas därför valfrågorna upp, sedan EU-anslutning och fri- och rättighetsfrågor, därefter dataskydd och tryckfri-

¹ Artikeln bygger på ett anförande vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet i februari 1994.

hetsrättens detaljfrågor och slutligen en ovanligt dagsaktuell fråga, nämligen barnpornografi.

2. Valfrågor

2.1 Mandatperiodens längd

Alltsedan enkammarriksdagens tillkomst 1971 har frågan om den gemensamma valdagen för riksdags- och kommunalval och den treåriga valperioden varit ett tvisteämne. Den kompromiss som nåddes i grundlagberedningen 1967 har satts i fråga från borgerligt håll så till vida att man velat återgå till en fyraårig mandatperiod och saxade val vartannat år. Från motsatta sidan har den absoluta riksproportionaliteten satts i fråga och delvis också fyraprocentspärren vid riksdagsval.

I olika omgångar har de politiska partierna diskuterat om man kunde hitta någon ny kompromiss. Ett skäl till att diskussionerna har förts har varit ett ganska allmänt önskemål om en längre mandatperiod men motsättningar angående den gemensamma valdagen och riksproportionaliteten har lagt hinder i vägen.

I den grundlagskommitté som leddes av Gunnar Heckscher under den förra borgerliga regeringsperioden kom dessa motsättningar till uttryck och partierna kunde inte enas tillräckligt för att det skulle bli något resultat (Grundlagsfrågor, SOU 1981:15).

Kring regeringsskiftet 1982 fördes diskussioner mellan partierna under ledning av justitieministern, först Carl-Axel Petri och sedan Ove Rainer, och ett diskussionsunderlag presenterades (Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor). Det föreföll som man var på väg mot att som en minsta gemensam nämnare enas om en återgång till fyraåriga mandatperioder men inte alla de borgerliga partierna var till sist beredda att släppa kravet på skilda valdagar, något som förhindrade en uppgörelse. I början av 1984 stod det klart att det inte fanns förutsättningar att nå sådan enighet att en grundlagsändring kunde beslutas i samband med 1985 års val. Man var emellertid enig om att diskussionerna borde fortsättas i en parlamentarisk kommitté (se prop. 1987/88:22 s. 28 f.).

En sådan kommitté tillsattes senare samma år, nämligen Folkstyrelsekommittén som leddes av Hilding Johansson, tidigare ordförande i Konstitutionsutskottet. De fyra största partierna samlades i kommittéarbetet kring en sådan mandatförlängning (Folkstyrelsens villkor, SOU 1987:6). Någon motsvarande enighet nåddes dock inte om den gemensamma valdagen, som s-ledamöterna ville behålla. Något förslag till riksdagen blev det därför aldrig den gången (se prop. 1987/88:22 s. 32, KU 1987/88:32). Den förhoppningen uttalades dock i sammanhanget att det förr eller senare

skulle gå att uppnå tillräcklig enighet så att mandatperioderna kan förlängas (a. prop. s. 32).

Den nuvarande regeringen tog ett nytt initiativ genom att bjuda in oppositionspartierna till överläggningar under ledning av Folkpartiets riksdagsgruppledare Lars Leijonborg. De började på våren 1993 och slutfördes i början av december då en allmän uppgörelse skedde i aktuella grundlagsfrågor, alltså också sådana som här behandlas senare.

I valfrågorna innebar denna uppgörelse att mandatperioden för riksdagen och de kommunala församlingarna skall förlängas till fyra år från och med årets val. Den gemensamma valdagen skall inte avskaffas, åtminstone inte nu. Mandatperioden för kyrkofullmäktige skall diskuteras vidare under denna vår.

På grundval av uppgörelsen föreslås i propositionen 1993/94: 115 Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor att mandatperioden efter 1994 års val skall vara fyra år, dvs. att de följande riksdags- och kommunalvalen skall hållas 1998.

2.2 Personvalsfrågan

I samma proposition läggs fram ett annat förslag om ändring i valsystemet som gäller frågan om personval. Också denna är en "gammal" fråga som utretts i olika sammanhang. Det svenska valsystemet är som bekant ett ganska renodlat partival, väljarna har i praktiken små möjligheter att påverka vilka personer som väljs in i riksdagen och kommunala beslutande församlingar. Frågan om ett ökat inslag av personval har diskuterats lika länge som mandatperiodens längd och den gemensamma valdagen.

Personvals- och valkretsutredningen arbetade med frågan 1974–1977 (Personval och valkretsindelning, SOU 1977: 94) utan att det ledde till någon förändring. Folkstyrelsekommittén fortsatte arbetet och lade 1987 fram ett förslag som syftade till att öka personvalsinslaget, men inte heller det förslaget genomfördes på grund av remisskritik och bristande politisk uppslutning kring det (se prop. 1987/88:22 s. 34 f., KU 1987/88:32 s. 14). Senast har personvalskommittén övervägt frågan och förordat en reform inför 1997 års allmänna val, föregånget av en försöksverksamhet vid årets val (Ökat personval, SOU 1993:21). Förslaget var enhälligt.

I den partiöverenskommelse som träffades i december slogs fast att personvalsinslaget i det svenska valsystemet skall förstärkas fr. o. m. 1998 års val i enlighet med personvalskommitténs förslag. En grundlagsändring skall markera det ökade personvalsinslaget. Försöksverksamhet enligt förslaget skall genomföras i minst tre kommuner vid 1994 års val till kommunfullmäktige.

I prop. 1993/94:115 föreslås därför ett tillägg till grundlagens regel om att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val (3 kap. 1 § RF) av innehåll att det vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst. Grundlagsändringen träder i kraft den 1 januari 1995 och gäller alltså inte årets val.

Grunddragen i överenskommelsen om ökat personvalsinslag är följande. Partierna förutsätts liksom nu presentera listor på vilka kandidaterna rangordnats i enlighet med partiets nominering. Väljarna skall ha möjlighet att göra en markering intill *ett* av namnen på valsedeln. I och med det har en personröst avgetts för vederbörande kandidat. Avörande för vilken eller vilka kandidater som skall förklaras valda är antalet personröster på varje kandidat, under förutsättning att kandidaten har fått ett minsta antal personröster, dvs. passerat en spärr. Vid 1998 års val skall denna spärr ligga på 8 % av partiets röstetal, men det sägs att den vid senare val bör kunna sänkas. Den kandidat som fått flest personröster är vald först, därefter den med näst största antalet osv., allt under förutsättning att spärren passerats. Skall partiet besätta fler platser än det finns kandidater med personröster över spärren, utses resten på nuvarande sätt på grundval av listordningen. Vid försöksverksamheten vid 1994 års val skall spärren vara 5 %, dock minst 50 röster.

Innebörden av den föreslagna grundlagsregeln är att detta preferensvalsystem blir grundlagsfäst. En återgång till nuvarande regler skall alltså inte vara möjlig utan grundlagsändring. Den politiska uppgörelsen skall alltså "frysas" genom grundlagsändringen.

Grundlagspropositionen har i dagarna kompletterats med en särskild proposition (1993/94:129) om försöksverksamhet i vissa kommuner där väljarna skall kunna avge särskild personröst. Försöksverksamheten avser kommunfullmäktigvalet i Helsingborg, Linköping, Solna, Vaggeryd, Vänersborg, Östersund och Övertorneå. Kommunerna har valts ut från sådana aspekter som kommunernas geografiska placering, antalet röstberättigade, fullmäktiges sammansättning vid senaste valet bl. a. i fråga om partibilden och könsfördelningen samt valadministrativa synpunkter.

Försöksverksamheten skall regleras i en särskild lag med de bestämmelser som behövs för att ersätta vallagens regler när det gäller att genomföra preferensvalsystemet enligt överenskommelsen. En ändring i vallagen skall förhindra att de särskilda personröstvalsedlarna blir ogiltiga om de råkar användas i andra kommuner.

Vissa ändringar av vallagen har redan beslutats av riksdagen inför årets val (prop. 1993/94:21, 1993/94:KU12). Det är fråga om

en typ av mindre justeringar av valsystemet som brukar ske före de allmänna valen. Ändringarna bygger på ett delbetänkande av Vallagsutredningen (VAL, Organisation, Teknik, Ekonomi, SOU 1992:108). Ytterligare en ändring föreslås i proposition 1993/94:146 Åtgärder mot missbruk av den fria nomineringsrätten.

2.3 Utlandssvenskarnas rösträtt

Det finns redan ett vilande grundlagsförslag inför 1994 års val. Det gäller grundlagsfästade av utlandssvenskarnas rösträtt i riksdagsvalet. Med anledning av två borgerliga motioner har riksdagen i slutet av 1992 första gången beslutat om en ändring av föreskriften i 3 kap. 2 § RF om rösträtt vid riksdagsval (1992/93:KU5). Ändringen innebär att svenska medborgare *som någon gång varit bosatta i landet* får sin nu i vallagen fastslagna rösträtt grundlagsfäst. På detta sätt fryses rättsläget konstitutionellt.

Socialdemokraterna motsatte sig ändringen bl. a. med hänvisning till att samråd mellan de politiska partierna inte i enlighet med svensk tradition föregått ett beslut om grundlagsreglering i det aktuella hänseendet. Här är alltså ett exempel på en grundlagsändring som beslutats utan den breda enighet som brukar föreligga.

Frågan om utlandssvenskarnas rösträtt i riksdagsval är en gammal stridsfråga mellan de två blocken. 1967 infördes sådan rösträtt men med ett krav på bosättning i Sverige någon gång under de senaste fem åren. 1976 ändrades gränsen före valet till sju år och efter valet togs den bort helt 1977. Motionskrav på ett grundlagsfästade av denna ordning har förts fram upprepade gånger sedan dess. I 1983 års rösträttskommittés betänkande *Rösträtt och medborgarskap* (SOU 1984:11) yrkade den borgerliga minoriteten på den nu beslutade grundlagsändringen, medan s-majoriteten föreslog att RF skulle tillåta rösträtt i riksdagsval för utlänningar med mer än två års bosättning i Sverige samtidigt som en tidsgräns (tio år) för utlandssvenskar skulle återinföras. På grund av oenigheten genomfördes ingetdera förslaget då.

3. Statschefens myndighetsålder

Partiuppgörelsen innefattade som nämnts en rad grundlagsfrågor. En mera speciell sådan som behandlades i den grundlagsproposition som nu har redovisats rör statschefens "myndighetsålder", dvs. vid vilken ålder behörigheten att tjänstgöra som statschef inträder.

Nuvarande 25-årsgräns föreslås sänkt till 18 år, dvs. den allmänna myndighetsåldern.

Gränsen har varierat under tidernas lopp, den sattes till 21 1809, sänktes till 18 1815, höjdes tillbaka till 21 1949 och till nuvarande 25 1965.

Enligt propositionen bör särskilda behörighetskrav gälla för statschefen bara om det är motiverat på grund av hans eller hennes ställning. En jämförelse görs med andra monarkier och med behörighetsåldern för de högsta statsorganens befattningshavare. 1965 års motiv för en särskilt hög behörighetsålder sägs ha bortfallit med den nya regeringsformen. Det räcker med 18 års ålder för att bli riksdagsledamot och det finns ingen formell åldersgräns för statsråd. I de stater där monarken har en konstitutionell ställning, som motsvarar den som den svenske kungen hade enligt 1809 års RF, gäller en 18-årsgräns. Slutsatsen i propositionen är att det saknas tillräckliga skäl att avvika från den allmänna myndighetsåldern när det är fråga om behörighet att tjänstgöra som statschef.

4. Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen, EU

För att överväga vilka grundlagsändringar som ett svenskt EU-medlemskap kräver tillkallade den förra regeringen Grundlagsutredningen inför EG, en parlamentarisk kommitté under professor Olof Ruins ordförandeskap. Alla riksdagspartier deltog i arbetet, även Miljöpartiet De gröna som efter 1991 års val företrädde av en expert. Utredningens förslag avgavs för snart ett år sedan (EG och våra grundlagar, SOU 1993:14). I samband med att utredningen blev klar började en häftig diskussion om ett centralt inslag i förslaget, den paragraf som skulle specialreglera Sveriges förhållande till EU från konstitutionell synpunkt. För att presentera också alternativa sätt att grundlagsreglera en svensk EU-anslutning utarbetades snabbt inom Justitiedepartementet en promemoria (Våra grundlagar och EG — förslag till alternativ, Ds 1993:36) där andra lagtekniska lösningar presenterades och som i maj sändes ut på "efterremiss" till dem som fått utredningsbetänkandet för synpunkter.

Den redan flera gånger omnämnda partiöverenskommelsen i december angav som första punkt vilka grundlagsändringar som skulle ske — med reservation för språkligt-tekniska justeringar under Konstitutionsutskottets behandling av förslaget. Överenskommelsen följdes upp genom propositionen 1993/94:114 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.

Detta är den yttre historien kring denna centrala grundlagsreform, säkerligen den sakligt sett viktigaste i varje fall efter tillkomsten av 1974 års RF. Historieskrivningen visar på en för svenska förhållanden ganska ovanlig turbulens i det konstitutionella reformarbetet.

Utredningens betänkande visade i sina huvuddelar en bred enighet bland de politiska företrädarna. De partier — Vänsterpartiet och Miljöpartiet De gröna — som var emot en svensk EU-anslutning var i konsekvens med detta emot också grundlagsändringar som skall möjliggöra detta.

De meningsskiljaktigheter som fanns mellan de andra partierna får betraktas som mycket marginella i sammanhanget. Det skall också sägas att utredningens förslag baserades på en mycket gedigen genomgång av EG-rätten och dess förhållande till nationell rätt. Även om det inte råder någon total enighet i alla sådana delar, finns inga avvikelser från utredningens rättsliga synsätt i promemorian eller i propositionens ställningstaganden. Den juridiska grunden är alltså densamma för de olika förslagen.

Som redan antytts är det fråga om olika författningstekniska metoder för att åstadkomma ett visst resultat. Sällan har väl lagstiftningsteknik på detta sätt spelat en avgörande roll för en grundlagsreform. En parallell kan vara diskussionen om det skulle stiftas en separat yttrandefrihetsgrundlag (YGL) eller tryckfrihetsförordningen (TF) byggas ut för att åstadkomma ett särskilt skydd för andra medier än tryckta skrifter. Den frågan var dock inte alls på samma sätt "storpolitisk".

En förklaring till att propositionen avvek från utredningsförslaget synes vara ett nytt sätt att närma sig integrationsfrågan. Förberedelserna inför Sveriges deltagande i Europeiska ekonomiska samarbetet (EES) präglades av vårt vanliga sätt att nalka oss problem i detta slags sammanhang, nämligen det som kan kallas "bästi-klassen-syndromet", dvs. att vi minsann skall visa andra länder att vi gör allt vad som ankommer på oss för att uppfylla våra förpliktelser. Vi såg ett exempel i Danmark, som lyckats bra i att implementera EG-rätt.

Utredningsarbetet besjälades följaktligen av önskemålet att nå ett juridiskt-tekniskt resultat som så bra som möjligt skulle kunna föra Sverige in i EU. Den politiska verkligheten visade sig emellertid vara en annan — överraskande nog åtminstone för artikelförfattaren som deltog i kommittéarbetet.

Det som efterfrågades var i stället en reglering som hade motsatt utgångspunkt, nämligen att tillåta ett effektivt om inte "guerillakrig" så passivt motstånd mot olika rättsliga företeelser inom EU:s

ram vilka kan te sig tveksamma från svensk synpunkt. I debatten för och emot Sveriges anslutning till EU kan ett sådant förhållningssätt vara politiskt klokare, även om det kanske kan te sig diskutabelt från Bryssels horisont.

Diskussionen om utredningsförslaget gällde i första hand den paragraf i RF:s inledande kapitel om statskicketes grunder som kommittén föreslagit och som skulle ge uttryck för medlemskapets innebörd, nämligen att de förpliktelser som följer av en svensk anslutning gäller även om annat är föreskrivet här i landet, också i grundlag. En förebild till den föreslagna paragrafen fanns i Irlands konstitution, medan övriga EU-länder inte har något motsvarande utan bara har gjort punktvisa ändringar med anledning av Maastricht-avtalet. I övrigt är det så vitt bekant bara fråga om motsvarigheter till vår egen EG-paragraf, dvs. bestämmelser om befogenhetsöverlåtelse till internationella organ i allmänhet.

Enligt ett sätt att se saken var det inte fråga om annat än hederlig konsumentupplysning. Den föreslagna paragrafen kom emellertid att betecknas ”plattläggningsparagrafen” och förmenades ge uttryck för att Sverige i alla sammanhang skulle ge efter för EU. Därmed var i praktiken saken nog avgjord, och någon annan lösning måste sökas.

En fördel med utredningsförslaget var att antalet grundlagsändringar kunde hållas nere. I RF skulle förutom ett tillägg i normgivningskapitlet om att val till EU-parlamentet skall regleras i lag endast göras en nödvändig ändring i den s. k. EG-paragrafen (10 kap. 5 § RF) så att beslutanderätt kan överlåtas i tillräcklig utsträckning till EU. Dessutom föreslogs vissa justeringar i TF så att miljö- och hälsovårdlig reklam skall kunna förbjudas och utlänningar kunna äga periodiska skrifter här i landet.

I promemorian presenterades tre alternativ som var variationer på ett tema. Alla tre alternativen avsåg endast RF, utredningens förslag till ändringar av TF ansågs tillräckliga i övrigt.

I alternativ A ändrades 10 kap. 5 § RF genom att nuvarande spärar mot en EG-anslutning togs bort, dvs. kravet på att överlåtelse skall ske i ”begränsad omfattning” och inte får avse fri- och rättighetsbegränsande normgivning. Vidare tillades i 11 kap. om rättsskipning och förvaltning en erinran om EG-rättens system med s. k. förhandsbesked från EG-domstolen.

Alternativ B var en utbyggnad av alternativ A. Där ingick också — en paragraf i fri- och rättighetskapitlet som erinrade om att EG kunde besluta fri- och rättighetsbegränsande normer, — utredningens föreskrift om lagkrav på föreskrifter om val till EU-parlamentet,

- en erinran i 8 kap. om att EG-rätt gäller i den utsträckning som följer av anslutningen till EU,
- ett tillägg till lagprövningsparagrafen (11 kap. 14 § RF) om rätt och skyldighet för svenska myndigheter att underlåta att tillämpa en svensk regel som strider mot en EG-rättslig bestämmelse.

Alternativ C var en ytterligare utbyggnad av alternativ B med tillägg av en paragraf i RF:s inledande kapitel som skulle markera att EU är bundet av ett grundläggande fri- och rättighetsskydd sådant som detta kommer till uttryck i Europarådets konvention i ämnet. Inspirationen till denna markering fanns i de tyska grundlagsändringarna med anledning av Maastricht-avtalet.

Vilken lösning stannade man då för i decemberuppörelsen och regeringsförslaget?

Man kan karaktärisera den som en minimalistisk lösning. Nuvarande EG-paragraf skall ändras, vilket är nödvändigt, och i 8 kap. slås fast att valen till EU-parlamentet skall regleras i lag, vilket inte är nödvändigt men logiskt eftersom andra valföreskrifter skall ges i lagform.

Ändringen i 10 kap. 5 § RF är i likhet med utredningsförslaget — men till skillnad mot promemoriealternativen — utformad speciellt för en anslutning till EU. Den är därmed inte tillämplig vid andra överlåtelser till internationella organ för vilka fall nuvarande regel kvarstår orubbad i sak. Från promemorians alternativ C kommer som en förutsättning för överlåtelse till Gemenskaperna att dessa har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i RF och även Europakonventionens. Inspiration till denna ordning har som sagt hämtats främst från Tyskland. I likhet med utredningsförslaget föreslås i propositionen att riksdagen skall kunna besluta om överlåtelse genom ett enda beslut med 3/4-majoritet, alternativt i grundlagstiftningsform.

Ett särskilt problem har varit hur man skall undvika att en svensk EU-anslutning skall kräva två grundlagstiftningsomgångar (först godkännande av avtalet och grundlagsändring och sedan överlåtelsebeslut) och därmed inte kunna förverkligas förrän efter 1998 års riksdagsval. Med tanke på den omfattande debatten om svensk EU-anslutning och en kommande folkomröstning i frågan skall därför en övergångsbestämmelse tillåta att överlåtelsen beslutas av riksdagen med vanlig, enkel majoritet vid ett enda tillfälle, under förutsättning av folkomröstningen har hållits och riksdagen godkänt anslutningsavtalet. På samma sätt kan riksdagen i ett slag införliva också den existerande EG-rätten, s. k. *acquis communautaire*. Härigenom löses det problem som kommittén klarade av genom sin

EU-anslutningsparagraf men som promemoriealternativen inte hade någon motsvarighet till.

Propositionen innehåller också utredningens förslag till ändringar i TF.

En innovation i grundlagssammanhang är att grundlagsändringarna skall träda i kraft den dag riksdagen bestämmer i vanlig lag, en nyhet som kritiserats på vissa håll men som nog inte är mer — utan på grund av grundlagsstödet snarare mindre — betänkelig än den att regeringen får besluta om ikraftträdande av vanliga lagar inom det obligatoriska lagområdet.

I detta grundlagstiftningsärende inträffade alltså det ganska ovanliga att man på viktiga punkter gick ifrån en på kommitténivå överenskommen grundlagsändring och träffade en ny uppgörelse, låt vara att denna på grund av sin närmast symboliska juridiskt-tekniska karaktär inte ger ett annat sakligt resultat än utredningsförslaget. Det finns dock delade uppfattningar på denna punkt.

En illustration till den saken finns i en motion (1993/94:KU15) med anledning av propositionen. Den synes bygga på tanken att Sverige — i motivskrivningar till grundlagsändringarna, som i och för sig godtas — skall markera att vi inte accepterar att EG beslutar om regler som inkräktar på sådana konstitutionella principer som offentlighetsprincipen, censurförbudet, meddelarskyddet m. m. i TF och YGL, om inte Sverige dessförinnan ändrar sin grundlag i motsvarande mån. I den mån ett sådant beslut inom EU grundar sig på redan överlåtten normgivningskompetens kan dock Sverige knappast förbehålla sig rätten att kräva en föregående svensk grundlagsändring, så länge EU-beslutet håller sig inom ramen för den överlåttna kompetensen — en fråga som bör kunna prövas i Sverige på samma sätt som den tyska författningsdomstolen i Maastricht- domen angående de tyska grundlagsändringarna anser sig kunna göra. En annan sak är att en framtida ny överlåtelse kan nödvändiggöra nya svenska grundlagsändringar av t. ex. den typ som nu föreslås ske i TF.

I motionen pekas också på den oklarhet som sägas ligga i förutsättningen i fråga om ett motsvarande rättighetskydd inom EU. Bl. a. anmärks att allemansrätten som samtidigt skall grundlagskyddas hos oss inte har någon motsvarighet inom EU. Det kan medges att man kan tänka sig fall där det inte är helt lätt att avgöra om EU har ett rättighetskydd som motsvarar RF:s och Europakonventionens, men allemansrätten är knappast något problem i sammanhanget eftersom den inte ges något " eget " grundlagsskydd utan kommer till uttryck i ett undantag från rätten till ersättning

vid rådighetsinskränkningar beträffande fast egendom. Mera härom senare.

Frågan om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten inför en svensk EU-anslutning har fått mycket uppmärksamhet under det gångna året. Som bekant övervägs möjligheten av att på något sätt manifesteras dessa två konstitutionella principer i ett avtal om Sveriges anslutning till EU. De framhölls också i statsrådet Ulf Dinkelspiels anförande vid avtalsförhandlingsstarten. Rent allmänt kan sägas att vår mycket speciella tryckfrihetsrätt är en viktig fråga för relationerna till EU, både i EES-fasen och i en medlemskaps-situation. Saken diskuteras utförligt i kommittébetänkandet (s. 185 ff.).

Grundlagsförslagen angående EU-anslutning har nyligen följts upp genom det förslag till en lag om Sveriges anslutning till EU som lagts fram av EG-lagsutredningen (SOU 1994:10). Utredaren — generaldirektören Sten Heckscher — förordar att lagen skall innehålla bestämmelser om

— överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG-organ i enlighet med anslutningsfördraget,

— direkt tillämplighet här i landet av EU:s olika grundfördrag från det om Kol- och stålunionen till det om anslutning av Sverige m. fl. stater,

— informations- och samrådsskyldighet för regeringen visavi ett riksdagsorgan, en EU-nämnd eller vad det kan bli.

Vidare föreslås att EES-lagen skall upphöra att gälla när EU-lagen träder i kraft.

5. Fri- och rättighetsfrågorna

Visst samband med grundlagsfrågan om EU-anslutningen har det arbete som Fri- och rättighetskommittén bedrivit och som resulterat i propositionen (1993/94:117) om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter har som bekant fått allt större betydelse för den svenska rättsutvecklingen trots att den inte i sig har utgjort gällande svensk rätt. Vid Sveriges anslutning 1950 utgick man från att svensk rätt uppfyllde konventionens krav. Efter olika Europadomstolsdomar, med början med den i Sporrang-Lönnroth-målet, har det visat sig nödvändigt att ändra olika regelsystem så att vår interna rättsordning står i harmoni med våra konventionsförpliktelser. Ett särskilt nytt rättsinstitut — rättsprövningen — har t. ex. införts för att säkerställa rätten till domstolsprövning av "civila" rättigheter och skyldigheter så som konventionsorganen har tolkat detta

begrepp i artikel 6. Vidare har svenska rättsregler i ökad utsträckning i tillämpningen ansetts böra tolkas med hänsyn till konventionens innehåll. Sådan fördragskonform tillämpning har anvisats av bl. a. Högsta domstolen (se t. ex. NJA I 1991 s. 188, 512 I och II).

EU som internationellt rättssubjekt är inte anslutet till konventionen, endast stater kan vara det. Däremot är alla EU:s medlemsstater anslutna. EG-domstolen har emellertid förklarat, och Maastrichtavtalet bekräftat, att de principer som konventionen bygger på och som utgör en gemensam standard för medlemsstater är en del av EU:s rättsordning, liksom medlemsländernas gemensamma konstitutionella fri- och rättighetsprinciper. Om detta är förhållandet, så medför det att konventionens regler blir direkt tillämpliga i Sverige i den mån EG-rätten blir gällande här. På detta sätt skulle Europa-konventionen "bakvägen" och utan särskild inkorporering bli en del av den svenska rättsordningen. Detta ställde frågan om en allmän inkorporering av konventionen i vår lagstiftning i en ny belysning.

Frågan om en inkorporering av konventionen hade varit aktuell redan tidigare. I samband med att grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna byggdes ut i samband med tillkomsten av 1974 års RF fördes tanken fram att man skulle ta in konventionens bestämmelser i vår grundlag. Den tanken avisades emellertid då (se prop. 1975/76:209 s. 85), i stället valde man att i olika omgångar 1976 och 1979 bygga ut ett nationellt skydd som skulle ligga på samma nivå.

När den tillträdande borgerliga regeringen ville aktualisera en ytterligare utbyggnad av det svenska fri- och rättighetsskyddet var det därför naturligt att också frågan om inkorporering av konventionen togs upp i sammanhanget.

Uppdraget att lägga fram förslag om detta gavs till Fri- och rättighetskommittén, en parlamentarisk kommitté under hovrättspresidenten Carl-Axel Petris ordförandeskap.

Kommitténs tillsättande gav upphov till viss politisk motsättning. Utredningsdirektiven var skrivna med utgångspunkt i borgerliga önskemål att stärka grundlagsskyddet för äganderätten, att införa ett sådant skydd för närings- och yrkesfriheten och öka lagprövningsrättens tillämpning. Socialdemokratiska önskemål om att direktiven som en motvikt skulle omfatta också sådana "sociala" rättigheter som rätten till arbete och utbildning fick ganska litet genomslag, vilket kan ha medfört att socialdemokraterna ansåg att regeringen inte tillräckligt följde traditionen av viss

samstämmighet också beträffande utredningsdirektiv på centrala grundlagsområden.

Den kanske viktigaste nyheten i kommitténs första etapp, som avslutades med betänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40), var inkorporeringsfrågan. Denna fråga visade sig vara den enklaste. Tämmligen snart hade kommittén blivit enig om att konventionen genom vanlig lag skulle göras till svensk rätt.

Grundlagsfrågorna var mera besvärliga att enas om i tillräcklig utsträckning för att det skulle bli en grundlagsreform. Det lyckades emellertid. Den kompromiss som nåddes innebar att grundlagskyddet för äganderätten byggdes ut, att närings- och yrkesfriheten kom till uttryck i en ny grundlagsparagraf liksom rätten till utbildning medan lagprövningsrätten lämnades oförändrad samtidigt som ett nytt stadgande i 2 kap. RF förbjöd föreskrifter som strider mot Europakonventionen.

Utan att värdera denna politiska kompromiss kan den anmärkningen göras att de ambitioner som kom till uttryck i direktiven bara delvis motsvaras av resultatet. Med tanke på att politik är det möjligas konst kan dock kompromissen betecknas som ett realistiskt avslut på utredningsuppdraget.

Kompromissen fullföljdes i partiöverenskommelsen i december och i propositionen, som bara i detaljer avviker från utredningsförslaget. Propositionens motivtext ingick i det som överenskoms, men en viss disharmoni yppade sig om en formulering i texten angående Europakonventionens konstitutionella ställning efter en inkorporering. Frysningen av den politiska kompromissen lyckades alltså inte helt, vi får nu se vad det innebär för riksdagsbehandlingen av propositionen.

Den kontroversiella frågan gäller hur man skall se på en eventuell konflikt mellan en inkorporerad konventionsregel och en annan svensk föreskrift. Med den utformning grundlagsregeln om lagprövning har medfört det nya grundlagsförbudet mot konventionsstridiga bestämmelser att det bara är i "uppenbara fall" som den senare bestämmelsen inte får tillämpas enligt grundlagen. I propositionen pekas på att sedvanliga tolkningsprinciper som den om *lex posterioris* och *lex specialis* kan ge företräde för konventionsregeln i en sådan situation. Principen om fördragskonform tolkning kan också tillämpas. En tredje möjlig princip som HD nämnde i sitt remissyttrande är att en människorättskonventionsregel ges högre dignitet vid normkollision än andra föreskrifter. Den politiska dispyten gäller om regeringen bort alludera på en sådan möjlighet eller inte. Man kan se den som ett utflöde av motsättningarna kring lagprövningsrättens omfattning där de borger-

liga skulle vilja ta bort det s. k. uppenbarhetsrekvisitet medan socialdemokraterna inte vill ge ett större utrymme än nu för domstolar och andra myndigheter att sätta åt sidan föreskrifter beslutade av riksdagen eller regeringen. Denna konflikt har hela tiden funnits i arbetet på att bygga ut grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna.

Här skall inte göras någon närmare genomgång av de nya fri- och rättighetsreglerna i RF. Några kommentarer är dock på sin plats.

En tanke bakom det utbyggda egendomsskyddet är att det skall närmare precisera det skydd Europakonventionen ger i första tilläggsprotokollets artikel 1. Risken för att Strasbourgdomstolen på grund av den artikeln skall underkänna svenska bestämmelser skall då minska, när Sverige får ett utbyggt konstitutionellt skydd. I övrigt skall också rådighetsinskränkningar omfattas av skyddet. En för kompromissen viktig punkt är att allemansrätten kommer till uttryck i RF.

Paragrafen om närings- och yrkesfriheten innebär att inskränkningar av dessa friheter aldrig får göras i syfte enbart att gynna vissa personer eller företag. Tanken bakom denna regel är att en likhetsprincip skall gälla i ekonomiskt avseende så att konkurrens på lika villkor skall ske. En vinst med regeln är att samernas rätt att bedriva renskötsel får komma till uttryck i grundlagen som undantag från likställighetsprincipen. Kanske kan den ersätta den grundlagsregel om samerna som urbefolkning som samerättsutredningen föreslog (SOU 1989:41) men som aldrig infördes.

Rätten till utbildning har två komponenter. Den ena garanterar barn med allmän skolplikt gratis undervisning. Däremot innebär den ingen rätt till fritt skolmaterial, fria skolskjutsar eller kostnadsfria skolmåltider. Den andra komponenten ålägger det allmänna att anordna högre utbildning på gymnasie- och högskolenivå. Någon rätt att få sådan undervisning har dock inte varje individ, och inte heller förutsätts som i fråga om grundskolan att det finns någon allmän (plikt och därmed) rätt till undervisning.

Beträffande de tre fri- och rättighetsparagrafer som nu behandlats skedde vissa justeringar av lagtexten med anledning av remissynpunkter som dock inte innebar några sakliga avvikelser från uppgörelsen i kommittén. Formuleringarna var med andra ord inte helt stelfrusna.

Om man annars jämför kommittébetänkandet med propositionen, kan konstateras att vissa fri- och rättighetsfrågor har berörts av kommittén men inte blivit föremål för förslag. Propositionen

grundar sig på decemberuppgörelsen enligt vilken det var kommittéförslagen som skulle genomföras och inget annat.

Det betyder att sådana kontroversiella frågor som den negativa föreningsfriheten, skydd för fackliga friheter, rätten till liv, införandet av någon form av författningsdomstol inte togs upp i propositionen sedan de lämnats därhän av kommittén av olika skäl.

Kommittén fortsätter med återstoden av sitt uppdrag, nämligen frågan om ökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut. Ett slutbetänkande skall komma till sommaren.

6. Dataskydd m. m.

Utanför decemberöverenskommelsen ligger övriga grundlagsändringar som här skall behandlas. Den viktigaste av dem avser möjligheterna att delegera normgivningskompetens på dataskyddsområdet och behandlas i propositionen 1993/94:116 Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet, m. m. Där föreslås att delegeringsgrunderna i 8 kap. 7 § RF utökas med en som ger möjlighet för regeringen och, efter subdelegering, Datainspektionen att meddela föreskrifter om skydd för personlig integritet vid ADB-registrering. Dessutom föreslås i samma paragraf en utvidgad delegeringsmöjlighet beträffande dels återanvändning och återvinning av material, dels tillståndsplikt för byggnationer och anläggningsarbeten. Denna senare ändring lämnas här åt sidan.

Grundlagsändringen i fråga om dataskyddet bygger på Datalagsutredningens förslag i betänkandet En ny datalag (SOU 1993:10). Propositionen tar upp frågan om en ny datalag som sägs böra anstå till dess EG tagit ställning på integritetsskyddsområdet. För närvarande arbetas det inom EU-rådet med ett förslag till dataskyddsdirektiv som EG-kommissionen har lagt fram, men än så länge är det högst osäkert när ett direktiv kan bli beslutat, om ens någonsin. Grundlagsändringen ses därför som ett led i den delreform som utgörs av de ändringar i datalagen som aviseras i propositionen och som nu förbereds i Justitiedepartementet.

Den reform som grundlagsändringen möjliggör består i att Datainspektionens tillståndsverksamhet minskas så att ökat utrymme ges för tillsynsverksamheten. I själva verket är detta något som eftersträvats sedan lång tid tillbaka utan att det har lyckats bli verklighet i tillräcklig mån.

Avsikten är sålunda att det redan nu begränsade tillståndskravet beträffande personregister skall minska ytterligare allteftersom Datainspektionen utarbetar bransch- eller sektorsvisa regler för olika typer av ADB-register. Det är denna regelgivning som delegeringsmöjligheten avser.

Även andra inslag i det kommande regeringsförslaget aviseras i propositionen. De grundar sig också på utredningsbetänkandet:

- skyldigheten att inhämta s. k. 2a §-yttranden angående statsmaktsregister avskaffas och vanlig remissbehandling får ske i stället,
- ökade möjligheter för Datainspektionen att förelägga vite för att ingripa mot fortsatta integritetsinstrång,
- överklagande till allmän förvaltningsdomstol av Datainspektionens beslut i stället för till regeringen, en förändring i samklang med Domstolsutredningens förslag (SOU 1991:106) och propositionen 1993/94:113 Instansordningen m. m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I grundlagspropositionen läggs vidare fram förslag om ändring i RF:s paragraf om resning (11 kap. 11 §). Ändringen skall tillåta att kammarrätterna ges resningsbefogenhet som idag regeringsrätten har, på motsvarande sätt som skedde med hovrätterna 1988. I denna del grundas förslaget på den särskilde utredaren Peter Fitgers betänkande Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138). Avsikten är att grundlagsförslaget skall följas upp med förslag till ändringar i vanlig lag senare i år, troligen i anslutning till ytterligare förslag beträffande instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna på grundval av Domstolsutredningens förslag.

7. Tryckfrihetsrättsliga frågor

Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten har som framgått tagits upp i samband med debatten om en svensk EU-anslutning. Annars är dessa två ämnen inte så dagsaktuella i grundlagssammanhang. För att redan här komma in på barnpornografifrågan så diskuterades förra året reglerna om offentlighet och sekretess i samband med en rättegång i Stockholms tingsrätt angående ansvar för det brottet. Sekretess infördes genom rekordsnabb lagstiftning, och JK fick i uppdrag att analysera förhållandet mellan offentlighetsprincipen å ena sidan och TF:s och YGL:s regler om konfiskation och beslag å andra sidan för att se hur konflikten mellan dessa två grundlagsregelkomplex skulle kunna lösas. JK avrapporterade uppdraget i september. Med anledning av remissutfallet på JK:s rapport anges det i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 11) att frågan kräver en djupare analys som inte hinns med så att något grundlagsändringsförslag kan presenteras.

På offentlighetsområdet finns därför bara ett förslag att redovisa, propositionen 1993/94:113 Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter. Det kan tyckas ganska begränsat men det har visst principiellt intresse. Genom ett tillägg till 2 kap. TF

skall handlingar som av en myndighet överlämnas till en icke-myndighet kunna behålla sin status av allmänna handlingar och där behandlas som sådana. Skälet till detta tillägg är att alltmer offentlig verksamhet överförs till privaträttslig form, man behöver bara nämna Posten och Telia. Dessa nya bolag behöver använda de tidigare myndighetshandlingarna när de tar över verksamheten. För att inte också dessa handlingar skall "privatiseras" behövs denna förändring.

I detta sammanhang kan det vara på sin plats att bara nämna den av riksdagen redan antagna proposition (1993/94:48) som rör handlingsoffentligheten i kommunala företag. Ändringar i sekretesslagen (SFS 1993:1298) medför att offentlighetsprincipen skall gälla hos juridiska personer där det finns ett kommunalt bestämmande inflytande.

I propositionen 1993/94:118 Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål m. m. föreslår regeringen vissa detaljändringar i TF och YGL. Förslagen tillstyrks av konstitutionsutskottet (1993/94:KU25), som också tar ett eget initiativ till justering av TF och YGL.

I Stockholms tingsrätt skall det i framtiden finnas 36 i stället för som nu 24 jurymän (12 kap. 3 § TF).

Idag har JK två veckor på sig att väcka åtal efter ett beslag i konfiskationssyfte av en tryckt skrift eller annan grundlagsskyddad framställning, om inte beslaget skall förfalla. Denna tidsfrist har visat sig vara alltför kort vid stora beslag av filmer. Därför möjliggörs en förlängning med två veckor genom beslut av rätten (7 kap. 3 § YGL).

Tidsfristen för åtal av JK i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål efter s. k. utredningsbeslag sätts till en månad, med möjlighet för rätten att förlänga tiden (10 kap. 14 § TF). Ändringen hänger samman med vissa ändringar av beslagsreglerna i rättegångsbalken till vilka TF hänvisar och som för beslagsvärden under 2 000 kr inte har någon tidsgräns alls.

Ytterligare några justeringar görs i YGL och tillämpningslagen till TF och YGL, främst för att rätta till några ofullkomligheter i lagstiftningen. Bl. a. förlängs tidsfristen för doms meddelande i tryck- och yttrandefrihetsmål från nuvarande en till högst tre veckor för att ge tillräcklig tid för överväganden i komplicerade mål.

I detta sammanhang och avslutningsvis kan det finnas skäl att gå in på den intrikata frågan om kriminalisering av innehav av barnpornografi.

I Justitiedepartementets promemoria Ökat skydd för barn (Ds 1993:83) avvisades denna tanke med hänvisning till våra tryckfri-

hetsrättsliga principer. Under remissbehandlingen av promemorian rullades den s. k. Norrköpingshärvan upp med hittills oanade former av grov barnpornografi. Kraven på innehavskriminalisering i remissvaren och den allmänna debatten blev mycket starka.

I sitt remissvar presenterade JK, som i och för sig inte förordade någon lagstiftning i nuläget, två möjliga lösningar. En innebar att det skulle vara möjligt att förverka barnpornografi som påträffades i anslutning till utredningar av spridningsbrott så att man slapp lämna tillbaka beslagttaget material. Det andra alternativet innebar att TF och YGL tillåter kriminalisering i vanlig lag av innehav av barnpornografi utan att göra avsteg från censurförbudet. Rättegången skulle ske i tryckfrihetsprocessrättslig form, alltså med JK som åklagare och juryprövning. Justitiedepartementet kallade snabbt till hearing i frågan, och som underlag till denna användes dels JK:s två alternativ, dels ett tredje alternativ som innebar en total innehavskriminalisering med genombrott av censurförbudet.

Konstitutionsutskottet, som har ett 20-tal motioner med krav på kriminalisering av innehav av barnpornografi, bl. a. partimotioner från socialdemokraterna och Ny demokrati, har bestämt att dessa motioner skall behandlas i vår. I sammanhanget har framhållits möjligheten att utskottet ger dispens från regeln om att grundlagsförslag skall väckas senast nio månader före ett riksdagsval för att få antas i samband med valet. Konstitutions- och Justitieutskotten har hållit en hearing i saken den 3 mars. I skrivande stund är det inte klart vad som händer i frågan.