

GUSTAF PETRÉN:

## Ny etapp i rättighetsfrågan

*Regeringsrådet Gustaf Petrén går i denna artikel till ganska skarpt angrepp mot den sk Mehr-utredningen om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Mycket återstår, skriver han, innan svensk rättsordning kan anses ha nått fram till en i ett västerländskt rättssamhälle godtagbar standard. Han går igenom flera av utredningens förslag, som han finner finurliga och utvecklade med mycken talförhet men i sak mindre substansiella. Han ger också drastiska exempel på hur en myndighet, i detta fall Konsumentombudsmannen, ingriper, eller kan tro sig böra ingripa, mot samfunds sätt att utöva sin religion, något som man trots var otänkbart i ett rätts-samhälle.*

De medborgerliga fri- och rättigheterna utgör icke ett tema som spelat någon större roll i svensk inrikespolitik. Icke heller har ämnet för en bred allmän opinion framstått som i högre grad angeläget. Förklaringen härtill är säkerligen att söka i den långa, tämligen lugnt framflytande evolution som kännetecknat svenskt samhällsliv under detta och föregående sekel. Fri- och rättigheterna har icke heller framstått som något enhetligt. Avsaknaden av en rättighetskatalog, systematiskt uppbyggd, har bidragit till att man i Sverige icke som i andra länder betraktat rättigheterna som något samlat och samlande, själva basen för den dagliga tillvaron.

I den svenska politiken har i stället rättighetsfrågorna framträtt envar i sitt bestämt avgränsade sammanhang. De har också lösts successivt, var för sig, utan egentligt sammanhang med varandra. Kvinnan har fått arvsrätt och efterhand sett sin ställning i och utom äktenskapet förbättrad i åtminstone rättsligt avseende. Den lika och allmänna rösträtten har genomförts genom en rad successiva beslut i samband med olika författningsreformer. Tryckfriheten har alltid behandlats som ett speciale med särskilda regler i en egen grundlag. Religionsfriheten har framkommit som resultatet av att den kyrkliga ortodoxien småningom avvecklats.

Det har sålunda icke i och för sig fattats rättighetsfrågor i vår senare politiska historia. Man har bara inte sett dem som bitar i det stora mönstret av människans plats i samhället. Det är egentligen först vid författningsarbetet efter det andra världskriget, vilket gav så många hemska illustrationer till

problematiken, som politikerna fått upp ögonen för rättighetsfrågornas slagkraft sedda i ett sammanhang. Trots att debatten härom nu pågått i något decennium präglas den likväl alltjämt av en viss yrvakenhet.

Till en början möttes tanken på en sammanhängande rättighetsreglering i svensk grundlag närmast med misstänksamhet. Den uppfattades som en utrikisk nymodighet, som ej passade i Sverige. Juristerna skyndade till och frammanade mängder av invändningar av teknisk natur och av annat slag mot ett samlat rättighetssystem i grundlagen efter utomlands gängse mönster.

Emellertid fick kravet om en samlad rättighetskatalog i en ny grundlag förnyad styrka i samband med antagandet av den nya regeringsformen våren 1973. Politikerna i grundlagberedningen hade givit upp inför sin inbördes oenighet och kompromissat sig fram till att på ömse håll avstå från alla krav på rättighetsfältet. Beredningens förslag till ny regeringsform, som kom i början av 1972, innehöll inte något rättighetskapitel. Kritiken häremot blev så stark i remissbehandlingen att regeringen fingerfärdigt plockade ihop regler från olika grundlagskapitel till ett nytt rättighetskapitel. På detta sätt åstadkom man en ansiktslyftning utan att regeringsformen tillfördes någon egentlig ny substans. Men det fanns i alla fall ett kapitel, kap 2 i regeringsformen, som bar titeln "Grundläggande fri- och rättigheter"!

I kapitlets inledande lagrum tillerkändes varje medborgare i förhållande till det allmänna alla de viktiga opinionsrättigheterna och kroppsliga friheterna. Det var bara den haken att samtidigt gavs riksdagen helt fria

händer att genom vanlig lag bestämma det materiella innehållet i varje särskild rättighet. Riksdagen kunde fritt välja mellan att ge svenska folket 100 % av rättigheten och 1 %. Ett dylikt grundlagsskydd har ett mycket begränsat värde.

Grälet i grundlagberedningen fortsatte i 1973 års konstitutionsutskott. Det var i stort sett samma politiker, dock med vissa undantag. Blä tillkom i KU fp:s Per Ahlmark, starkt engagerad i rättighetsfrågorna. Kombattanterna blev småningom ense om att i huvudsak svälja regeringens förslag men samtidigt be om en ny utredning. Den tillkallades hösten 1973 under ordförandeskap av landshövding Hjalmar Mehr som ny man men i övrigt med många av de politiker som redan i två omgångar tröskat problemen.

#### **Mehr-utredningen**

Mehr-utredningens betänkande kom hösten 1975 (SOU 1975: 75). In i det sista var oklart hur utredningens förslag skulle komma att i detalj se ut. Utredningen hade att bemästra tre huvudproblem: inpassande av de mer deklamatoriska rättigheterna – rätt till arbete, undervisning, frisk luft etc – i rättighetssystemet, formulering av förutsättningarna för att inskränka de grundläggande rättigheterna om opinionsfrihet och kroppslig frihet samt den rättsliga kontrollen av att rättigheterna åtnjutes.

Det vore att nedvärdera Hjalmar Mehrs obestridliga insatser, om man förnekade att utredningen lämnat intressanta bidrag till lösningen av alla dessa problemkomplex. På flertalet punkter kan utredningens förslag



sågas innebära att socialdemokraterna lämnat sina mest svårhållna positioner. Deras linje var länge – betingad av erfarenheter av ett 40-årigt regeringsinnehav och av förvisningen om att partiet också i överskådlig framtid skulle behålla regeringspositionen – att alla rättighetsregler i grundlag försvårar för de maktavande att i varje ögonblick göra som de vill och att sådana regler är obehövligen för de enskilda medborgarna, därför att socialdemokratin kommer ändå aldrig att göra dem något illa. Dessutom var socialdemokraterna de mest hårdnackade motståndarna till att "odemokratiska" rättsinstanser skulle kunna utöva någon kontroll över vad folkvalda tar sig till.

De socialdemokratiska reträtterna innebär emellertid icke att de tre borgerliga partiernas företrädare i utredningen fått allt som de velat. Visst icke! De har avgivit en lång rad reservationer och särskilda yttranden till betänkandet.

Utredningens problemlösning ser i stora drag ut så här: Man inför i regeringsformens första kapitel, som bär rubriken "Statskickets grunder", en ny 2 §. Den innehåller målsättnings- och programstadganden. Den säger vilka ideal som skall vara vägledande för den offentliga maktens innehavare. De skall exempelvis arbeta för att alla människors värdighet och lika värde erkännes, att alla är lika inför lagen, att män och kvinnor åtnjuter lika rättigheter. Av intresse i katalogen är vidare, att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande för samhällets institutioner och organ. En sådan regel synes kunna komma att tas till intäkt för att utestänga alla dem som öppet

arbetar mot demokratins idéer från statens och kommunernas olika organ.

I övrigt har i detta målsättningsstadgande stoppats in alla de sk positiva rättigheter som ingen lag kan garantera, därför att deras realiserande är helt avhängigt av samhällsresurserna, rätten till arbete, bostad, social trygghet, vård, omvårdnad, god levnadsmiljö etc. Härmed har man på ett elegant sätt fått med hela detta rättighetskomplex utan att behöva göra några rättsligt förpliktande utfästelser.

Av betydande rättsideologiskt intresse är att man nu erkänner att den gamla hemvävda helsvenska nationalstaten inom sina gränser rymmer etniska, språkliga och religiösa minoriteter. Deras rätt till eget kultur- och samfundsliv bör enligt målstadgandet främjas. Den långdragna minoritetsdebatten på tidningarnas kultursidor har sålunda småningom lett fram till att minoriteterna blir erkända i grundlagen.

### Inskränkningar

Det andra problemkomplex, utredningen haft att komma till rätta med, gällde hur långt grundlagen skall binda lagstiftaren som kan behöva göra inskränkningar i grundläggande rättigheter av olika slag. För närvarande finns, som redan sagts, i stort sett inga begränsningar i riksdagens rätt att göra intrång på rättighetsområdet. Därmed är i realiteten huvuddelen av grundlagskyddet satt ur kraft. Helt utan betydelse är dock icke detta, ty så länge icke någon inskränkande lagregel finns, gäller grundlagsregeln enligt sin allmänna ordalydelse; så

tex regeln "föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till förening".

Mehr-utredningens förslag är ett intressant exempel på hur man genom att öka 2 kap om grundläggande fri- och rättigheter från 5 till 21 paragrafer kan åstadkomma ganska många ord utan att för den skull åstadkomma så särdeles mycket substantiellt nytt. Jag förmodar att en hel del av den politiska kompromissen i utredningen består just i detta ordsvall. Några exempel.

För närvarande kan yttrandefriheten inskränkas hur som helst genom lag. Enligt förslaget inskränkes denna möjlighet till fall då särskilt viktiga skäl föranleder inskränkingen. Där om är väl bara att säga att, om en riksdagsmajoritet vill inskränka yttrandefriheten, man får anta att den till stöd för åtgärden lyckas åberopa något som den uppfattar som ett "särskilt viktigt skäl".

Mötesfriheten skall få begränsas genom lag, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten, till trafiken eller för att förebygga att farsot sprides. Det är icke svårt att med litet fantasi tänka sig hur någon av dessa grunder kommer att kunna åberopas när en riksdagsmajoritet finner önskvärt att inskränka mötesfriheten i landet. Det kan väl alltid befaras vara behövligt av hänsyn till ordningen vid blivande sammankomster.

Det vore icke rättvist att påstå att icke utredningen lagt ned mycken möda på att på detta sätt söka resa hinder mot införande av lagregler, som skulle inskränka rättigheterna i rent frihetsfientligt syfte. Ett och annat har förvisso uppnåtts i denna riktning. Men vilken respekt kommer de politiskt härskan-

de att ha för ev grundlagsbud?

Det är i utredningen och i den allmänna debatten mycket tal om att grundlagens rättigheter icke har så stor betydelse i vanliga tider, under fred och ordnade förhållanden. Det är när det råder krig eller yttre oro och spänningar som det är värdefullt att ha regler i grundlagen att åberopa, då man vill stå emot krav på otillbörliga ingripanden i de medborgerliga fri- och rättigheterna. Jag tror detta är en felsyn. Det är enligt min mening precis tvärtom. I krig och liknande förhållanden blir det nödvändigt att laga efter lägenhet för att överleva. Grundlagsreglerna är bra att ha, men de kommer knappast att få bli bestämmande för landets öde.

#### Behovet av ett rättsskyddssystem

Under fred verkar samhällets rättsmaskineri under normala betingelser och det är då viktigt att medborgarna har tillgång till ett fungerande rättssystem, som stoppar självvådiga myndigheters intrång i de enskilda medborgarnas grundlagsskyddade sfär. Den fortgående koncentrationen av all offentlig makt i Sverige till några få händer kommer att snabbt öka behovet av ett rättsskyddssystem. Låt mig ta ett dagsaktuellt exempel.

I 2 kap 1 § punkt 5 regeringsformen heter det: varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till samfund och utöva sin religion. Scientologkyrkan, ett i Sverige verksamt mindre trossamfund, har den religiösa uppfattningen att vissa religiöst betingade spänningstillstånd i de troendes kropp kan mätas rent fysiskt. För



att företa dessa mätningar har konstruerats ett instrument, e-mätaren, vilken handhas av kyrkans pastorer och andra kyrkomedlemmar under utbildning till pastorer. Detta instrument har med andra ord karaktären av ett rituellt föremål med enligt de troendes uppfattning viss uppgift i kulten. I kyrkans tidskrift avsedd för samfundets medlemmar finns intagen annons om att denna e-mätare finns att köpa hos samfundet för visst belopp. Detta meddelande riktar sig endast till kyrkans pastorer, vilka är de enda som får inneha instrumentet. Detta tillverkas i utlandet och införes till Sverige av samfundet för att tillhandahållas de pastorer som är i behov av instrumentet. Under 1974 försåldes fyra sådana mätare.

Konsumentombudsmannen angriper nu denna annonsering i kyrkans publikation inför marknadsdomstolen enligt marknadsföringslagen. Enligt denna kan marknadsdomstolen ingripa på visst sätt, om vara marknadsföres genom reklamåtgärd eller annan handling som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Det otillbörliga ligger, enligt KO, nu i att samfundet vid tillsaluhållandet av instrumentet icke kan för sina konsumenter, dvs kyrkans pastorer, bevisa att instrumentet har den fysiska mätförmåga som det enligt kyrkans lära anses ha och som omnämnes i annonsmeddelandet. KO tänker sig med naturvetenskapsmän som vittnen påvisa att detta instrument, till vilket han för övrigt icke har tillgång, eftersom det är ett kultföremål, ej kan ha sådana fysiska egenskaper som scientologkyrkan tror att det har.

KO:s nästa process kan väntas bli riktad mot dem som tillhandahåller nattvardsvin och oblater såsom Kristi blod och kropp. Professorer kommer att tillkallas för att bevisa att nattvarden icke kan vara sann, naturvetenskapligt sett. Marknadsdomstolen skall därefter förbjuda oblatfabrikanter att marknadsföra denna vara under hänvisning till dess användning inom svenska kyrkan.

Exemplet har redovisats med viss utförlighet då det praktiskt visar hur rättighetstvister kan uppstå i dag. Det gäller huruvida huvudregeln i regeringsformen om frihet för envar att utöva sin religion – vilken i detta fall består bl a av tron på detta mätande av själstillstånd – skall kunna upphävas av marknadsdomstolen som med stöd av vanlig lag förbjuder den troende att i samband med försäljning av ett kultföremål återge en trossats, när sådant skulle vara otillbörlig marknadsföring.

Jag har icke någon särskild svaghet för scientologkyrkan men är av den bestämda mening att den dogm som den omfattar icke är mindre skyddsvärd än andra dogmer, som måhända omfattas av flera troende i vårt land. Den frihet att utöva sin religion, som regeringsformen ger envar, skall icke kunna urholkas av någon myndighet med stöd av en vanlig lag som vid sin tillkomst aldrig avsetts skola kunna brukas för att begränsa religionsutövning. Det kan befaras ofta bli just minoriteter av olika slag, vilka icke är i stånd att mobilisera massmedia eller andra mäktiga opinionsgrupper till sitt skydd, som byråkratsjälur eller fanatiker med politisk makt kommer att störta sig över.

Exemplet visar vidare att existerande lagstiftning alltid måste tolkas och tillämpas mot bakgrund av grundlagens rättighetsregler. Genomföres Mehr-utredningens förslag, blir härutöver att klarlägga huruvida en undantagslag faller in under något av de syften, för vilkas tillgodoseende det enligt de nya grundlagsreglerna blir tillåtligt att göra intrång i rättigheten. Mehr-utredningens förslag måste i det avseende som nu diskuterats betraktas som ett steg framåt, även om det är ett ganska försiktigt kliv.

#### Rättslig kontroll

Den stora politiska frågan har dock varit spörsmålet om den rättsliga kontrollen. Den blev ett tvisteämne i början av 1950-talet, då folkpartiet inledde sin kampanj mot rättsrötan och hävdade kravet att administrativa besluts rättsenlighet bör kunna kontrolleras av domstolsorgan. Denna tanke avvisades bestämt av den härskande socialdemokratien. En debatt kom även att föras om domstolarnas rätt till lagprövning. Därmed förstås domstols rätt och skyldighet att, om den finner en föreskrift av lägre kvalitet strida mot en bestämmelse av högre kvalitet, åsidosätta – dvs låta bli att tillämpa – den lägre föreskriften. På så sätt skulle även en av riksdagen antagen lagregel kunna lämnas därhän, därest den befanns strida mot en grundlagsregel.

Småningom blev det allmänt erkänt att lagprövningsrätt fanns. Den följde egentligen av sig själv. Om det finns två motstridiga normer, som är tillämpliga i samma fall, måste ett val träffas mellan dem. Det synes

ganska självklart att därvid stadgandet av högre kvalitet har företräde framför regeln av lägre kvalitet. Den högsta ställningen har grundlagen, och därför har lagprövning ofta gällt hur olika föreskrifter av skiftande art förhållit sig till grundlagen.

Vid regeringsformens antagande våren 1973 rådde allmän enighet om att domstolarna ägde lagprövningsrätt, men en regel härom fick inte inflyta i själva regeringsformen. Lagprövningsrätten förblev en del av den oskrivna konstitutionella sedvanerätten.

Mehr-utredningen ställdes inför frågan hur den som blivit kränkt i någon honom av grundlagen tillerkänd fri- eller rättighet skall gentemot det allmänna kunna hävda denna sin rätt. Rättigheter som det icke finns någon möjlighet att utkräva är ju inte värda särskilt mycket. Politiker över i stort sett hela skalan har varit eniga om att domstolar icke bör få ha någon kontrollerande myndighet som kan inkräkta på politikernas beslutsområde. De har varit ömsinta om domstolarna och velat förhindra en politisering av dem och samtidigt undgå att själva bli påpassade.

Emellertid finns det ingen väg udenom. Skall medborgarna ha någon glädje av sina rättigheter, måste det finnas instanser som de kan åberopa, när de känner sig kränkta. Det finns i andra länder många olika system härför. Mest känd är väl Förenta Staternas Supreme Court. I några länder finns också parlamentsutskott dit man kan vända sig med klagomål. Ombudsmansinstitutionen kan ha betydelse.

Utredningen har valt den politiskt eleganta utvägen att skriva in lagprövningsrät-



ten/skyldigheten i regeringsformen. Därmed har man vunnit mycket. Man inför i grundlagen en viss form av rättslig prövning, som skall skydda medborgarna mot övergrepp från lagstiftarens sida. Då denna möjlighet redan finns, har man icke behövt göra några reella eftergifter. Samtidigt har man begagnat sig av den möjlighet, som ett lagfästade erbjuder, att göra lagprövningsrätten så tandlös som möjligt. Det är finurligt.

Utredningen har nämligen sökt desarmera lagprövningsrätten genom att föreskriva att domstol eller myndighet som utövar denna funktion får åsidosätta lag eller förordning, dvs normer som meddelats av riksdagen eller av regeringen, endast om oöverensstämmelsen med den högre normen är uppenbar. Med denna föreskrift har man velat uppnå att de rättsliga instanserna i stort sett icke skall våga ingripa mot riksdagens och regeringens, dvs de politiska instansernas normer. Genom att ställa höga krav på motstridigheten hoppas man uppnå, att de prövande myndigheterna skall undandra sig att ingripa och låta politikernas normer vara i fred.

Mycket talar för att denna spekulatio-

om nu utredningens förslag genomföres – visar sig vara riktig. Svenska myndigheter har stark lojalitetskänsla. Det skall sannolikt mycket flagranta fall till för att en svensk rättslig instans skall anse sig nödsakad ingripa. Svenska domstolar har icke samma rätts-traditioner som domstolarna i andra länder, där dessa känner sig vara den enskildes beskyddare mot övermäktiga politiska och administrativa makter. I Sverige finns en tradition av närmast motsatt innehåll, innebärande att domstolar och myndigheter uppfattar sig som statsmaktens förlängda arm. De är angelägna att till punkt och pricka uppfylla vad de politiskt beslutande väntar sig av dem utan några egna funderingar.

Sammanfattningsvis kan sägas att Mehrutredningens förslag innebär att man kommer en liten bit vidare på vägen mot ökad individuell rättssäkerhet. Det är emellertid blott fråga om en etapp. Kampen för ett förbättrat och utbyggt rättighetssystem i vårt land kan icke anses avslutad även om utredningens förslag i huvudsak genomföres. Mycket återstår ännu innan svensk rättsordning kan anses ha nått fram till en i ett västerländskt rättssamhälle godtagbar standard.