



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Vårterminen 2016

Examensarbete i konstitutionell rätt
30 högskolepoäng

Att gå från klarhet till klarhet –

En analys av vaga begrepp i RF 2:20 och 2:21

Författare: Johan Bladh

Handledare: Professor Karin Åhman



Innehållsförteckning

Förkortningar	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod och material	6
1.5 Disposition	8
2 Utredningsarbetet	10
2.1 Fram till mitten av 1900-talet	10
2.2 Utredningarna innan 1974 års RF	11
2.3 Efter 1974 års RF	12
2.4 Slutsats	14
3 Begränsning	15
3.1 Syfte eller effekt	15
3.1.1 <i>Föreskriftens syfte</i>	15
3.1.1.1 Första förtydligandet	15
3.1.1.2 Aktivistgruppen och demonstrationsfriheten	16
3.1.1.3 Gatumusikanterna och mötesfriheten	16
3.1.1.4 MC-klubben och föreningsfriheten	17
3.1.2 <i>Föreskriftens effekt</i>	18
3.1.2.1 Skatt och reell effekt	18
3.1.2.2 Kritik mot syftesbedömningen och annan hänsyn	19
3.1.2.3 Förbudet mot vinstsyfte och näringsfriheten	19
3.1.2.4 Maskeringsförbudet och mötes- och demonstrationsfriheterna	20
3.1.2.5 Chefens kritik och yttrandefriheten	21
3.1.2.6 Öppenhet i finanser och föreningsfriheten	21
3.1.2.7 Kritik mot syftesbedömningen och europarätten	22
3.1.2.8 Vapenbrott och yttrande- och informationsfriheterna	23
3.1.2.9 Terroristlagar och föreningsfriheten	24
3.1.3 <i>Revisionen av RF 2010</i>	25

3.1.4 <i>Slutsats</i>	26
3.2 Ingreppande åtgärder	29
3.2.1 <i>Fysiskt tvång eller kriminaliseringar</i>	29
3.2.2 <i>Mindre ingripande åtgärder</i>	30
3.2.3 <i>Slutsats</i>	32
3.3 Sammanfattning	33
4 Demokratiskt godtagbara ändamål	35
4.1 Ändamål	35
4.1.1 <i>Uttalade godtagbara ändamål</i>	35
4.1.1.1 Statens säkerhet	35
4.1.1.2 Förvaltningsuppgifter	36
4.1.1.3 Förebyggandet och beivrandet av brott	36
4.1.1.4 Kostnader och trygghet	38
4.1.1.5 Andra personers fri- och rättigheter	39
4.1.1.6 Skydd för utsatta grupper	40
4.1.2 <i>Hjälpmedel</i>	41
4.1.2.1 RF 1:2	41
4.1.2.2 EKMR	43
4.1.2.3 Tillämpning	44
4.1.2.4 Problematisering	46
4.1.2.4 <i>Slutsats</i>	47
4.2 Tiden för bedömningen	49
4.2.1 <i>Vid föreskriftens antagande</i>	49
4.2.2 <i>Vid prövningstillfället</i>	50
4.2.3 <i>Slutsats</i>	51
4.3 Sammanfattning	52
5 Avslutande reflektioner	54
Källförteckning	56
Offentligt tryck	56
Praxis	57
Litteratur	58

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
BrB	Brottsbalk (1962:400)
Bet	Betänkande
EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FRA-lagen	Benämning på lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt ändringar som gjordes i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KR	Kammarrätten
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop	Proposition
RF	Regeringsformen
RR	Regeringsrätten
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Dagens samhälle präglas av oroligheter från olika håll. Terrordåd skakar Europa med genomförda attacker i Paris, Köpenhamn och Bryssel.¹ Under hösten 2015 höjdes terrorhotnivån i Sverige² och under våren 2016 har misstänkta terrorhot utretts på svensk mark.³ Media framställer läget i Sverige som en krissituation till följd av terrorhoten i förening med den pågående migrationskrisen.⁴ Inifrån den svenska riksdagen talar samtidigt ledamöter i ordalag som får betecknas som demokratiskt oroväckande från ett fri- och rättighetsperspektiv.⁵

Huvuduppgiften för fri- och rättighetsskyddet i RFs andra kapitel är att skydda de grundläggande demokratiska värdena både från hot och påtryckningar utifrån och från antidemokratiska opinioner inom landet vid just krissituationer.⁶ Därför är denna reglering troligtvis viktigare än på länge och kan komma att aktualiseras allt oftare.

RFs andra kapitel om skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna har successivt växt fram främst under 1970-talet. Många bestämmelser i detta skydd har dock inte prövats rättsligt vilket lett till en osäkerhet gällande innebörden av flera begrepp och formuleringar. Det har till och med varit tveksamt om dessa bestämmelser ens utgjort ett levande rättsområde. En förklaring till denna situation är det numera borttagna uppenbarhetsrekvisitet i RF 11:14 samt att regleringen i RFs andra kapitel länge har setts som en reglering av den politiska makten och inte som ett skydd för medborgare mot det allmänna.⁷

En annan förklaring till oklarheten i RFs fri- och rättighetsskydd är att Sverige 1995 gick med i EU och att EKMR samma år blev svensk lag.⁸ Istället för att konkretisera innehållet i RFs fri- och rättighetsskydd har fokus legat på bestämmelserna i EKMR.⁹

¹ Furusjö m.fl., Naeselius & Salö och Juhlin.

² Eklundh m.fl.

³ Flores.

⁴ Holmqvist & Svensson.

⁵ Kulturnyheterna och Orrenius.

⁶ Prop. 1975/76:209, s.92.

⁷ Bernitz, s.13.

⁸ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁹ Se exempelvis resonemanget i NJA 2005 s.805.

Däriigenom har det kommit att spela mindre roll om det funnits luckor och oklarheter i fri- och rättighetsskyddet i RF.¹⁰

Denna situation börjar dock förändras. I revisionen av RF 2010 uttalas det att fri- och rättighetsskyddet i RF ska få genomslag i rätten.¹¹ På senare tid behandlas dessutom dessa bestämmelser i RF allt mer och små steg tas för att ge dessa regler mer plats och ett konkret innehåll.¹²

Det är många fri- och rättigheter som räknas upp i RFs andra kapitel. Vissa fri- och rättigheter är absoluta och går inte att begränsa alls. Andra stadgas bara kort i RF som sedan hänvisar vidare till ytterligare reglering i lag. Det finns också fri- och rättigheter som kan begränsas men enligt ett särskilt förfarande i bestämmelserna RF 2:20, 2:21, 2:23 och 2:24.¹³ Det är innebörden av begrepp och formuleringar i denna reglering som denna uppsats behandlar.

De fri- och rättigheter som begränsas enligt förfarandet i RF 2:20–24 är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten i RF 2:1. Dessutom ingår även det kroppsliga skyddet i RF 2:6 st.1, skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i RF 2:6 st.2, skyddet mot frihetsberövande samt rörelsefriheten i RF 2:8 och domstolsförhandlingars offentlighet i RF 2:11 st.2 p.2 i detta förfarande.

Prövningen av bestämmelserna RF 2:20, 2:21, 2:23 och 2:24 görs i flera steg. Först måste det utredas om det föreligger en begränsning enligt RF 2:20. Om så är fallet blir det andra steget att utreda om begränsningen har stöd i lag. Det tredje steget är att bedöma om begränsningen tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21. Om begränsningen gäller yttrande- och informationsfriheterna, mötes- och demonstrationsfriheterna eller föreningsfriheten så finns särskilt kvalificerade ändamål uppräknade i RF 2:23 st.1 och RF 2:24.¹⁴ Gällande de övriga fri- och rättigheterna gäller endast kravet på godtagbara ändamål i RF 2:21.

Om ändamålen är godtagbara i ett demokratiskt samhälle blir det fjärde steget att utreda om begränsningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det bakomliggande ändamålet, eller om den blir så långtgående att den utgör ett hot mot den

¹⁰ Bernitz, s.25.

¹¹ Prop. 2009/10:80, s.147.

¹² Se exempelvis NJA 2012 s.400, NJA 2014 s.323 och NJA 2014 s.332.

¹³ Bestämmelserna benämns genomgående utifrån deras aktuella lagrum trots att de reglerades i andra paragrafer innan revisionen av RF 2010.

¹⁴ Prop. 1975/76:209, s.87.

fria åsiktsbildningen enligt RF 2:21.¹⁵ Denna del av bedömningen är den så kallade proportionalitetsbedömningen. Vid begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna ska även RF 2:23 st.2 beaktas i denna prövning som särskilt skyddar dessa friheter gällande politiska, kulturella, religiösa, vetenskapliga och fackliga frågor.¹⁶ Det sista steget i prövningen är att utreda om begränsningen enbart görs på grund av någons politiska, religiösa, kulturella eller liknande åskådning.

Många av de begrepp och formuleringar som finns i dessa bestämmelser är vaga och vida i sin utformning. Därför är delar av denna reglering i behov av utförliga utredningar. Problem som kan uppstå gällande vaga begrepp i RF 2:20 är vilka föreskrifter och åtgärder som utgör begränsningar och vilka materiella krav som ställs på den fri- och rättighetsbegränsande lagen. Begrepp och formuleringar i RF 2:21 som kan medföra oklarheter gäller vilka ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, hur en väl avvägd proportionalitetsbedömning görs, vad ett hot mot fri åsiktsbildning är och när åsiktsdiskriminering föreligger. Ändamålsuppräkningsarna i RF 2:23 och 2:24 består också av vaga begrepp där särskilt viktiga skäl i RF 2:23 s.1 utmärker sig som ännu mer oklart än de andra.

Vissa av dessa oklara begrepp och formuleringar börjar som smått att förtydligas i rättspraxis,¹⁷ vilket leder till att tolkningen och tillämpningen av dessa bestämmelser blir klarare. Gällande vissa andra begrepp ger förarbetena vägledning för tolkningen av dem genom hänvisningar till annan lagstiftning.¹⁸

Även om vissa begrepp och formuleringar i RF 2:20, 2:21, 2:23 och 2:24 börjar förtydligas så finns det fortfarande oklarheter på området. I ett samhälle där hot och oro blivit vardag är det extra viktigt med tydlighet gällande de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det betydelsefullt att innebörden av fortsatt vaga begrepp i dessa bestämmelser i RF utreds ytterligare.

¹⁵ NJA 2014 s.400 st.15.

¹⁶ Prop. 1975/76:209, s.87, se även NJA 2012 s.400 st.21 och st.23.

¹⁷ Se bl.a. NJA 2012 s.400 gällande proportionalitetsbedömningen och RH 1997:47 gällande förbudet mot åsiktsdiskriminering.

¹⁸ Se Prop. 1975/76:209, s.155 f.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet i denna uppsats är att utreda innebörden av vaga begrepp i bestämmelserna om fri- och rättighetsbegränsningar i RF 2:20 och 2:21 och därmed underlätta tolkningen och tillämpningen av dem. Att utreda alla vaga begrepp i dessa bestämmelser är dessvärre inte möjligt på grund av utrymmesskäl. För att på bästa sätt bidra till mitt övergripande syfte avser jag istället att utreda innebörden av begrepp där klara förtydliganden ännu saknas. De begrepp som utreds i denna uppsats är därför begränsning i RF 2:20 och ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21. I uppsatsen besvaras därför följande frågeställningar:

Vad är den rättsliga innebörden av begreppet begränsning i RF 2:20?

För att kunna besvara denna fråga utreds två underliggande frågeställningar:

1. Är det en föreskrifts syfte eller effekt som ska beaktas i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger?
2. Vilka slags ingripanden från det allmänna är att se som begränsningar enligt RF 2:20?

Vad är den rättsliga innebörden av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21?

För att kunna besvara denna fråga utreds tre underliggande frågor:

1. Vilka ändamål anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21?
2. Hur kan andra bestämmelser användas som hjälpmedel i bedömningen om ändamål är godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21?
3. Vid vilken tidpunkt ska bedömningen göras angående om ändamålen är godtagbara i ett demokratiskt samhälle?

1.3 Avgränsningar

De fri- och rättigheter som begränsas enligt förfarandet i RF 2:20 och 2:21 gäller endast gentemot det allmänna.¹⁹ Det innebär att fri- och rättighetsskyddet inte kan åberopas mellan enskilda parter. Det kan ha betydelse i vad en begränsning är enligt RF 2:20. Om exempelvis en person hindras att delta i en demonstration på grund av att en annan enskild håller fast denne så är detta ingen begränsning av demonstrationsfriheten. Att skyddet endast gäller gentemot det allmänna utreds inte djupare i denna uppsats.

Europarätten analyseras inte grundligt i denna uppsats. Anledningen till det är att uppsatsen åsyftar att utreda vaga begrepp i det nationella fri- och rättighetsskyddet i RF. Dock kan inte det nationella fri- och rättighetsskyddet ses helt isolerat från europarätten. EKMR fungerar som ett minimiskydd för fri- och rättigheter i de anslutna konventionsstaterna. Detta framkommer i konventionens ingress där det stadgas att den utgör en kollektiv garanti för fri- och rättigheter²⁰ samt av art 53. Därför är det nödvändigt att EKMR beaktas vid bedömningen av fri- och rättighetsregleringen i RF så att det nationella skyddet inte understiger detta minimiskydd. Utifrån denna funktion beaktas EKMR i uppsatsen men utan djupare analys av själva konventionen. EU-rätten och EU-stadgan analyseras inte i denna uppsats.

1.4 Metod och material

Metoden som används för att besvara mina frågeställningar är den rättsdogmatiska metoden. Jag utreder gällande rätt på området genom att analysera rättskällorna: lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin.²¹ Vissa beaktanden måste göras av rättskällorna i den rättsdogmatiska metoden. Lagförarbeten är traditionellt sett av stor vikt inom svensk rätt men genom europarättens genomslag har deras betydelse minskat något. Svenska domstolar beaktar dock samtidigt fortfarande förarbetsuttalanden i stor

¹⁹ Framkommer i RF 2:1, 2:6 och 2:8.

²⁰ Gerards, s.16.

²¹ Kleineman, s.21.

utsträckning.²² Inom svensk rätt finns det inget formellt krav på att följa de högsta domstolsinstansernas prejudikat men det anses framkomma indirekt av RF 11 kap.²³

Uppsatsen handlar om konstitutionell rätt eftersom den behandlar rättsregler i grundlag. Tolkningen av grundlag ska utföras likadant som av vanlig lag.²⁴ Särskilda iakttagelser angående just grundlagstolkning av fri- och rättigheter finns dock. Det påpekas att bestämmelserna om fri- och rättigheter bör bedömas frikostigt till fördel för den enskilde.²⁵ Förarbetena till bestämmelserna RF 2:20 och RF 2:21 är 40 år gamla och det kan få betydelse i hur mycket vikt som fortfarande bör läggas vid dem.²⁶ Samtidigt är dessa grundlagsförarbeten en produkt av ett dåvarande brett politiskt samförstånd vilket stärker deras relevans.²⁷ Dessa hänsynstaganden måste beaktas vid analysen i denna uppsats.

Problemen och oklarheterna som relaterar till vaga begrepp i RF 2:20 och RF 2:21 handlar ofta om principiella frågor om maktindelning, folksuveränitet och rättsstatlighet. Därför kommer analysen i denna uppsats till viss del att belysa och problematisera dessa aspekter i utredningen av gällande rätt. Uppsatsens andra kapitel behandlar den historiska bakgrunden till fri- och rättighetsskyddet i RF och framställningen där är därför historisk och deskriptiv.

Begreppen som utreds i denna uppsats behandlas till största del i lagförarbeten. Det medför att förarbeten utgör en stor del av det använda materialet. Det finns relativt få prejudikat som behandlar begreppen begränsning och ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF. Det gör att viss rättspraxis återkommer i olika delar av uppsatsen men i andra sammanhang.

Den relativt fåtaliga rättspraxisen på området kompletteras i denna uppsats med ett rättsfall från KR, ett beslut från JK och två beslut av JO. Annat material än de erkända rättskällorna kan användas för att berika juridiska analyser och peka på problem eller utvecklingar.²⁸

JO ska enligt lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän 3 § särskilt se till att medborgares grundläggande fri- och rättigheter inte träds förnär i den offentliga verksamheten. Hos JO behandlas därför ofta frågor om fri- och

²² Åhman, s.19 f.

²³ Åhman, s.20.

²⁴ SOU 1972:15, s.132 f.

²⁵ Petré & Ragnemalm, s.41, 43, 49, 59, och Holmberg m.fl., s.20 f.

²⁶ Åhman, s.19 f.

²⁷ Åhman, s.92 och Vängby, s.895 f.

²⁸ Sandgren, s.44.

rättighetsbegränsningar och besluten därifrån är då också relevanta för begreppen som utreds i denna uppsats.

Även om avgörandet från KR inte kan ges prejudikatvärde är uttalandena i det av stor vikt för uppsatsen avseende utredningen av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Därför beaktas det i den analysen. Beslutet från JK som används är nära sammankopplat till avgörandet i KR och blir också relevant eftersom samma begrepp behandlas där. Enligt lagen (1975:1336) om Justitiekanslerns tillsyn 1 § ska JK utöva tillsyn över lagligheten i den offentliga verksamhetens utövning där fri- och rättighetsskyddet då också ingår.

Begreppen begränsning i RF 2:20 och ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21 behandlas inte i alltför stor utsträckning i doktrin. Vissa doktrinuttalanden är dessutom endast upprepningar av uttalanden i förarbeten eller annan doktrin. Den doktrin som används i denna uppsats är den som tillför nya perspektiv eller ståndpunkter gällande de vaga begreppen.

I kapitlet gällande begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21 behandlas inte rättskällor kopplade till alla fri- och rättigheter som begränsas enligt RF 2:20. De fri- och rättigheter som har kvalificerade ändamålsuppräknningar i RF 2:23 och 2:24 analyseras inte. Detta görs för att fokusera på begreppet i RF 2:21 självständigt utan andra uppräknade ändamål. I viss omfattning tas ändå rättskällor kopplade till yttrandefrihetsbegränsningar upp. Det beror på att RF 2:23 stadgar att begränsningar får göras om särskilt viktiga skäl föranleder det. Detta ändamål är genom sin vaga utformning nära sammankopplat till begreppet i RF 2:21 om ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De uttalanden gällande yttrandefrihetsbegränsningar som används i uppsatsen är dock de som explicit uttalar sig om just ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

1.5 Disposition

Dispositionen av uppsatsen är upplagd på följande sätt: I kapitel 2 beskrivs utredningsarbetet bakom regleringen i RF 2:20, 2:21, 2:23 och 2:24. Det görs för att få en bakgrundsförståelse till bestämmelserna och de begrepp som utreds. Det är viktigt för att skapa en bättre inblick i den problematik som sedan utreds.

I kapitel 3 utreds den rättsliga innebörden av begreppet begränsning. Analysen kommer att utgå från de skiljelinjer som finns gällande begreppet. Först besvaras frågan om det är en föreskrifts syfte eller effekt som ska beaktas i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte. Sedan besvaras frågan gällande vilka slags ingripanden från det allmänna som är att se som begränsningar. I slutet av kapitel 3 sammanfogas svaren på dessa två frågeställningar till ett svar på frågan om den rättsliga innebörden av begreppet begränsning i RF 2:20.

Den rättsliga innebörden av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21 utreds i kapitel 4. Först besvaras frågan gällande vilka ändamål som anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle, på ett övergripande plan. Därefter analyseras hur andra bestämmelser kan användas som hjälpmedel vid bedömningen av begreppet i RF 2:21. Dessa hjälpmedel är RF 1:2 och även EKMR. Sedan testas hjälpmedlen på de ändamål som innan i utredningen framkommit som godtagbara. En problematisering av förfarandet görs därefter utifrån ett exempel av en existerande fri- och rättighetsbegränsande lag. Vidare besvaras frågan om vid vilken tidpunkt bedömningen av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle ska göras. Om bedömningen ska göras utifrån när lagen antogs eller när prövningen görs. I slutet av kapitel 4 sammanfogas svaren på dessa frågeställningar till ett svar på frågan om den rättsliga innebörden av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21.

Slutligen i kapitel 5 sammanfattas uppsatsens slutsatser kort innan vidare reflektioner och tankar kring uppsatsen framförs.

2 Utredningsarbetet

2.1 Fram till mitten av 1900-talet

I 1809 års RF fanns den omtalade 16 § som var den svenska motsvarigheten till andra staters fri- och rättighetsskydd. Den hade sin grund i Magnus Erikssons landslagar från 1350 och härstammande från en gammal svensk rättstradition.²⁹ Bestämmelsen var utformad som ett målsättningsstadgande för den offentliga makten och inte som ett rättsligt fri- och rättighetsskydd.³⁰ Innehållet i detta målsättningsstadgande var dessutom omstritt.³¹ Dessa faktorer ledde till att bestämmelsen sällan användes.³²

Fri- och rättigheter i Sverige reglerades istället i vanlig lag och ofta genom straffbestämmelser som utstakade fri- och rättigheternas gränser.³³ På detta sätt definierades fri- och rättigheterna negativt genom de begränsningar som existerade. Det som ”blev kvar” efter att begränsande lagstiftning studerats var det som utgjorde fri- och rättigheterna.

Under andra världskriget stiftades många lagar som begränsade fri- och rättigheterna i Sverige. Exempelvis blev det tillåtet att upplösa vissa politiska partier, det infördes mer övervakning, censuren utvidgades och mindre krav ställdes vid frihetsberövanden.³⁴ På grund av de relativt långtgående begränsningarna började det ställas krav på en bättre reglering i RF gällande fri- och rättigheter och begränsningar av dem. En utredning tillsattes som lade fram sitt förslag till ett konstitutionellt fri- och rättighetsskydd 1941.

Utredningen hette Tingstensutredningen och den föreslog att 16 § i dåvarande RF borde omfatta fler fri- och rättigheter och att de sedan skulle förtydligas i vanlig lag.³⁵ Utredningen poängterade att fri- och rättighetsskyddet i RF genom förslaget fick principiella stadganden men att den närmare regleringen fortfarande borde ske i lag. Därigenom framkom det att fri- eller rättighetens grundsats inte fick kränkas men samtidigt att begränsningar av fri- och rättigheterna var nödvändiga.³⁶

²⁹ Nergelius, s.127.

³⁰ SOU 1975:75, s.64.

³¹ SOU 1975:75, s.63.

³² Nergelius, s.129.

³³ SOU 1975:75, s.60.

³⁴ SOU 1975:75, s.61.

³⁵ SOU 1941:20, s.6.

³⁶ SOU 1941:20, s.14 ff.

Tingstensutredningen skickades aldrig på remiss och blev inte heller föremål för lagstiftning.³⁷

2.2 Utredningarna innan 1974 års RF

Efter Tingstensutredningen dröjde det fram till 1960-talet innan nästa utredning presenterade sitt förslag till ett svenskt konstitutionellt fri- och rättighetskydd. Författningsutredningen föreslog då att utvidga de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna. Den menade dock att de främst borde regleras i vanlig lag och även begränsas genom lag eller genom stöd i lag.³⁸ Författningsutredningen menade att begränsningar av fri- och rättigheterna var nödvändiga men att de ändå inte fick sträcka sig så långt att den aktuella fri- eller rättigheten inte längre kunde anses råda.³⁹

När denna utredning skickades på remiss fick den ganska hård kritik. Mycket av kritiken låg i en skepsis mot fri- och rättigheter i sig, då de ansågs ge uttryck för en omodern naturrätt.⁴⁰ Det fanns också kritiker som menade att enbart kravet på stadgande i lag vid fri- och rättighetsbegränsningar gav ett för svagt skydd.⁴¹

Liksom Tingstensutredningen ställde Författningsutredningen endast kravet på lagstadgande vid begränsningar av fri- och rättigheterna. Samma tillit till lagstiftaren fanns alltså i denna utredning. Kritiken från remissinstanser visade också att det rådde en tveksamhet kring förekomsten av ett fri- och rättighetskydd och att det medförde en mindre uppslutning bakom förslagen.

Med hänsyn till svårigheten att skapa ett konstitutionellt fri- och rättighetskydd tillsattes ännu en utredning med namnet Grundlagberedningen. Den lade fram sitt förslag 1972. Innehållet var formulerat på så sätt att fri- och rättigheterna gällde så länge annat inte stadgades i lag.⁴² Därigenom fick fri- och rättigheterna i RF betydelse endast i den mån inskränkande lagstiftning inte fanns.⁴³ Diskussionerna som fördes i denna utredning var om medborgerliga fri- och rättigheter kunde grundlagsfästas utan att

³⁷ SOU 1963:17, s.163.

³⁸ SOU 1963:16, s.31.

³⁹ SOU 1963:17, s.171, 178 och 180.

⁴⁰ SOU 1965:2, s.104, 106 och 122.

⁴¹ SOU 1965:2, s.104 och 107.

⁴² SOU 1972:15, s.23.

⁴³ SOU 1972:15, s.155.

välfärdsmålen gjorde det. Det framfördes också synpunkter om folkomröstning eller riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet borde krävas vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning.⁴⁴ Utredningen var internt splittrad där vissa reserverade sig mot det slutgiltiga förslaget med hänvisning till att enbart ett krav på lagstadgande vid fri- och rättighetsbegränsningar utgjorde ett för svagt skydd.⁴⁵

Utredningen från Grundlagberedningen hamnade till slut hos regeringen för behandling. Departementschefen uttalade att ett fri- och rättighetsskydd inte borde uttryckas så att det skulle försvåra den ordinarie lagstiftningen till skydd för väsentliga allmänna eller enskilda intressen.⁴⁶ Han ansåg att exempelvis krav på riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet kunde vara svårt att använda med hänsyn till de oförutsebara effekterna.⁴⁷ I förening med en stark tilltro på lagstiftaren menade han att inga fler restriktioner för lagstiftaren borde införas vid fri- och rättighetsbegränsningar än lagkravet.⁴⁸

Regeringen omformulerade Grundlagberedningens förslag men innehållet var snarlikt utredningens. Med hänsyn till skiljaktigheterna och komplexiteten i frågan bestämdes det i utskottsberedningen att en ny utredning på området skulle tillsättas.⁴⁹ Därigenom blev det nyligen införda konstitutionella fri- och rättighetsskyddet provisoriskt. Detta fri- och rättighetsskydd i 1974 års RF stadgade att begränsningar kunde göras genom vanlig lag. Inga materiella krav ställdes på begränsningarna i sig utan lagstiftarens roll som folkets företrädare och vikten av att ha en välfungerande lagstiftare poängterades.

2.3 Efter 1974 års RF

Utredningen som tillsattes för att vidare utreda det provisoriska fri- och rättighetsskyddet i RF hette Fri- och rättighetsutredningen. 1975 presenterade den sitt förslag. Utgångspunkten i förslaget var fortfarande att det konstitutionella fri- och rättighetsskyddet borde utformas som begränsningsbart och inte hindra den ordinarie

⁴⁴ SOU 1972:15, s.106.

⁴⁵ Prop. 1973:90, s.125 f.

⁴⁶ Prop. 1973:90, s.195.

⁴⁷ Prop. 1973:90, s.197.

⁴⁸ Prop. 1973:90, s.198.

⁴⁹ KU 1973:26, s.51.

lagstiftningen i en folkstyrd stat. Den menade att det kunde förhindra fortsatta ekonomiska och sociala reformer.⁵⁰ Trots denna utgångspunkt föreslog ändå utredningen att restriktioner för riksdagens möjligheter att begränsa fri- och rättigheter genom lag skulle införas i RF. Syftet bakom de särskilda restriktionsbestämmelserna var att inringa det område inom fri- och rättigheterna som hade stor betydelse för de demokratiska funktionerna.⁵¹

Fri- och rättighetsutredningen erkände att de föreslagna restriktionerna hade en begränsande inverkan på folkrepresentationen i riksdagen och på den grundläggande majoritetsprincipen vid riksdagsbeslut. Den menade därför att restriktionerna borde utföras med försiktighet.⁵² Utredningen avfärdade formella krav på kvalificerad majoritet i riksdagsbeslut vid lagar som begränsade fri- och rättigheterna och föreslog istället materiella regler.⁵³ Även detta förslag mötte kritik. Kritiken gällde bland annat de vaga formuleringar som de materiella kraven vid fri- och rättighetsbegränsningar fick. Därigenom påpekades det att dessa begrepp kunde tolkas på olika sätt och därigenom inte erbjuda ett effektivt skydd.⁵⁴

I propositionen som följde Fri- och rättighetsutredningen framhövdes fri- och rättigheternas funktion som garantier för att kunna vidmakthålla demokratin. Att demokratin först genom dessa fri- och rättigheter fullt ut kunde utövas.⁵⁵ Regeringen påpekade de nya reglernas utformning som ändamålsmetod men med tydliga förbud mot vissa begränsningar.⁵⁶ Föredraganden godtog utredningens förslag och menade att det var mycket väl utformat.⁵⁷

Det var efter att denna proposition röstades igenom som innehållet i de nuvarande bestämmelserna RF 2:20, 2:21, 2:23 och 2:24 fick sin utformning. Efter det har bara mindre justeringar genomförts varav de senaste vid revisionen av RF 2010. Ändringarna som gjordes då var endast språkliga eller redaktionella.⁵⁸

⁵⁰ SOU 1975:75, s.14 och 91.

⁵¹ SOU 1975:75, s.17.

⁵² SOU 1975:75, s.91.

⁵³ SOU 1975:75, s.100 f.

⁵⁴ SOU 1975:75, s.218.

⁵⁵ Prop. 1975/76:209, s.26.

⁵⁶ Prop. 1975/76:209, s.30 f.

⁵⁷ Prop. 1975/76:209, s.87 f.

⁵⁸ Prop. 2009/10:80, s.758 ff.

2.4 Slutsats

Vägen till dagens reglering i RF 2:20 och RF 2:21 var lång och komplicerad. Längre stod Sverige utan ett reellt konstitutionellt fri- och rättighetsskydd men utan att fri- och rättigheter utsattes för alltför grova kränkningar. Många bestämmelser som i dag begränsar fri- och rättigheter existerade innan själva fri- eller rättigheterna stadgades i RF. På detta sätt anpassades det svenska fri- och rättighetsskyddet i RF till de begränsande lagar som fanns vid dess tillkomst. Vägen till dagens reglering präglades av en stark tilltro till lagstiftaren som genomgående ledde till att förslag med starkare fri- och rättighetsskydd förkastades eller starkt ifrågasattes.

Förslaget från 1976 som är grunden till dagens reglering sticker ut från de tidigare framförda förslagen. Fri- och rättighetsskyddet från 1975-76 ger intrycket av att erbjuda ett starkare skydd än vad de tidigare förslagen gjorde. Bakom regleringen vilar dock en tvetydighet i form av ett förstärkt fri- och rättighetsskydd kombinerat med en försiktighet i att ifrågasätta lagstiftarens fri- och rättighetsbegränsande lagar. Dessa två synsätt är svåra att förena. Resultatet är att formuleringarna i RFs fri- och rättighetsskydd ger intrycket av att vara mer långtgående än vad syftet bakom regleringen egentligen visar. De vaga begreppen i RF 2:20 och 2:21 verkar vara en konsekvens av detta.

3 Begränsning

3.1 Syfte eller effekt

3.1.1 Föreskriftens syfte

3.1.1.1 Första förtydligandet

I förarbetena från 1976 förklarades begreppet begränsning i RF 2:20 relativt omfattande. Förarbetena förtydligade att en föreskrift som inte *avsåg området* för RFs fri- och rättighetsskydd inte heller var en begränsning. Detta gällde även om föreskriften faktiskt hade betydelse för det faktiska utnyttjandet av dessa fri- och rättigheter.⁵⁹

Regeringen uttalade i samma förarbete att alla föreskrifter som kunde uppfattas som en inskränkning av de definierade fri- och rättigheterna i RF inte var begränsningar. Om en föreskrift inte uttryckligen eller underförstått *åsyftade* en begränsning av någon fri- eller rättighet eller att en begränsning inte heller ingick som ett naturligt led av föreskriften så var det ingen begränsning enligt RF 2:20. Föreskrifter som inte avsåg området för RFs fri- och rättighetsskydd men som ändå kunde påverka enskildas möjlighet att utnyttja sina fri- och rättigheter menade regeringen inte var begränsningar. Regeringen exemplifierade synsättet med brottet stöld. Även om kriminaliseringen faktiskt försvårade tillvägagångssättet för att skaffa sig information i vissa fall så var det ingen begränsning av informationsfriheten.⁶⁰

Vad regeringen i dessa förarbeten uttalar är att det är en föreskrifts syfte som avgör om den utgör en begränsning enligt RF 2:20 eller inte. För att en föreskrift ska vara en begränsning enligt RF 2:20 måste den avse att reglera området för fri- och rättighetsskyddet i RF. Dessutom så måste föreskriften åsyfta en begränsning av någon fri- eller rättighet för att vara en begränsning eller att begränsningen följer naturligt av föreskriften. Enligt dessa förarbetsuttalanden blir det alltså lagstiftaren som genom sina syften avgör när en fri- eller rättighetsbegränsning föreligger.

⁵⁹ Prop. 1975/76:209, s.153.

⁶⁰ Prop. 1975/76:209, s.154.

3.1.1.2 Aktivistgruppen och demonstrationsfriheten

HD behandlade begreppet begränsning i ett avgörande från 1982. Avgörandet handlade om en aktivistgrupp som hindrade arbetsfordon från att utföra provborrningar för förvaring av radioaktivt avfall. För att skapa politisk opinion satte de sig på vägen och hindrade därmed arbetsfordonen. Aktivisterna blev sedan åtalade för egenmäktigt förfarande enligt BrB 8:11 st.2. En av rättsfrågorna som HD utredde var om de åtalade kunde få straffrihet eller nedsätta straff med hänsyn till demonstrationsfriheten i RF. Domstolen konstaterade att brottet egenmäktigt förfarande inte var en begränsning av demonstrationsfriheten. Straffrihet kunde inte ges endast på grund av att egenmäktigt förfarande ingick som ett led i utövandet av demonstrationsfriheten, menade domstolen.⁶¹

Frågan om det föreligger en begränsning av demonstrationsfriheten behandlas kort i detta avgörande från HD. HDs bedömning kan hänföras till synsättet från uttalandena i förarbetena från 1976. Genom att kriminaliseringen egenmäktigt förfarande inte avser att reglera demonstrationsfriheten och inte heller åsyftar att begränsa demonstrationsfriheten så är den ingen begränsning enligt RF 2:20. HD konstaterar att en begränsning föreligger bara genom att studera bestämmelsen om egenmäktigt förfarande och inte hur de enskildas utövande av demonstrationsfriheten påverkas av tillämpningen av bestämmelsen.

HD ser endast till föreskriftens syfte och inte till effekten av den i det enskilda fallet. Domstolen berör inte att aktivistgruppen faktiskt tog ställning i en politisk fråga och till följd av det straffades. Den behandlar alltså inte att en fällande dom i detta fall faktiskt följer av att de enskilda utnyttjade sin demonstrationsfrihet.

3.1.1.3 Gatumusikanterna och mötesfriheten

Begreppet begränsning i RF 2:20 behandlades även av RR⁶² i ett avgörande från 1986. Avgörandet gällde ett beslut från en miljö- och hälsoskyddsnämnd som innehöll strikta villkor för gatumusikanter med hänsyn till risken för sanitär olägenhet. Genom dessa villkor fick gatumusikanter endast spela i grupper med högst två musikanter om det gjordes utan förstärkningar och under vissa angivna tider på dygnet. En av frågorna hos

⁶¹ NJA 1982 s.621.

⁶² Nuvarande HFD.

RR var om beslutets villkor var förenliga med mötesfriheten i RF. RR uttalade att nämndens beslut fattades med stöd i hälsoskyddslagens (1982:1080) bestämmelser som syftade till att motverka sanitär olägenhet. Därigenom menade domstolen att föreskriften inte avsåg det område som mötesfriheten i RF skyddade. Villkoren ansågs då inte vara en begränsning av mötesfriheten enligt RF 2:20.⁶³

Det som RR i detta avgörande konstaterar är att ett beslut som fattas med stöd i hälsoskyddslagens bestämmelser inte avser det område som mötesfriheten i RF skyddar. Enligt hälsoskyddslagen 1 § avser den att motverka sanitär olägenhet i form av störningar för människor med negativ påverkan på deras hälsa. Det står inget om att lagen reglerar just möten eller liknande. Eftersom att lagen inte endast avser mötessituationer anser alltså RR att den inte heller begränsar mötesfriheten. Intrycket av denna bedömning är att endast föreskrifter som reglerar vissa angivna fri- och rättigheter kan vara begränsningar.

Återigen bedömer en högsta instans begreppet begränsning i RF 2:20 utifrån den påstådda frihetsbegränsande föreskriften och dess syften. RR ser inte till hur de faktiska effekterna av de uppställda villkoren påverkar enskildas möjlighet att utnyttja sin mötesfrihet. Samma synsätt som finns i förarbetena från 1976 och i HDs avgörande från 1982 uttrycks även i detta avgörande.

3.1.1.4 MC-klubben och föreningsfriheten

Ett avgörande i AD från 1995 handlade också om begreppet begränsning i RF 2:20. I fallet blev en kapten uppsagd och anledningen till uppsägningen verkade kopplas till hans medlemskap i en MC-klubb. Denna klubb hade i sin tur förbindelser till Hells Angels. Kaptenens fackförbund hävdade att uppsägningen kränkte hans föreningsfrihet. AD uttalade att om det fanns saklig grund för uppsägning av en anställd så skulle regleringen i RF tolkas på ett visst sätt. Domstolen menade att om saklig grund för uppsägning fanns så kunde staten säga upp den anställde även om uppsägningen hade anknytning till en förening som den enskilde var verksam i. Då förelåg ingen begränsning av föreningsfriheten enligt RF 2:20.⁶⁴

⁶³ RÅ 1986 ref 108.

⁶⁴ AD 1995 nr 122.

Det som AD menar i detta avgörande är att ingen begränsning av fri- och rättigheter åsyftas vid en uppsägning på saklig grund. Det är istället något annat som åsyftas. Om det enda skälet för uppsägning är att begränsa den enskildes fri- och rättigheter föreligger det en begränsning enligt RF 2:20 men istället ingen saklig grund för uppsägningen. Så länge det finns andra skäl som är sakliga grunder för uppsägning spelar det ingen roll om grunden anknyter till personens utövande av sina fri- och rättigheter.

Avgörandet kan också tolkas såsom att de sakliga grunderna inte avser föreningsfrihetens skyddsområde i RF. Så länge de sakliga grunderna inte endast avser att reglera uppsägningar på grunden av föreningsfrihetens utövande avser de reglera andra områden. Då är uppsägningen inte heller en begränsning.

Även om detta avgörande från AD är något svårtolkat så framkommer det att domstolen ser till syftet bakom uppsägningen i bedömningen om den utgör en begränsning av föreningsfriheten enligt RF 2:20. AD bedömer inte hur uppsägningen med anknytning till föreningsengagemang påverkar den enskildes utnyttjande av föreningsfriheten i detta fall. Synsättet är alltså samma som i de ovan nämnda förarbetsuttalandena och rättsfallen.

3.1.2 Föreskriftens effekt

3.1.2.1 Skatt och reell effekt

I Rättighetsutredningen från 1978, som också behandlade bestämmelser i RFs andra kapitel om fri- och rättigheter, diskuterades begreppet begränsning. Utredningen uttalade att skatt i vissa fall kunde ses som en begränsning enligt RF 2:20. Bedömningen om skatten utgjorde en begränsning skulle då bedömas utifrån dess syfte men också reella effekt.⁶⁵

Rättighetsutredningen stadgar alltså att begreppet begränsning ska bedömas utifrån en föreskrifts effekt och inte bara syfte. Detta uttalande kommer dessutom bara två år efter förarbetsuttalandena från 1976 där det tydligt stadgas att bara en föreskrifts syfte ska beaktas i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte.

⁶⁵ SOU 1978:34, s.80.

Rättighetsutredningen utvecklar dock inte sitt resonemang mer än genom detta korta konstaterande.

3.1.2.2 Kritik mot syftesbedömningen och annan hänsyn

Under 1990-talet kritiserade Bull i doktrinen synsättet att föreskrifters syften skulle avgöra om en begränsning förelåg eller inte. Han hävdade att ordalydelsen i RF 2:20 gav intrycket av ett vidare begränsningsbegrepp än ett begrepp som bedömdes utifrån påstådda begränsande föreskrifters syften. De långtgående begränsningsmöjligheterna i RF 2:21, 2:23 och 2:24 talade också för ett vidare begrepp. Även samhällshänsyn tog Bull upp som ett argument mot att enbart beakta en föreskrifts syfte i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 förelåg. Faktorer såsom stärkande av demokratin, maktkontroll och ökad tolerans framhövdes som sådan hänsyn.⁶⁶

Efter kritiken gav Bull ett förslag till ett vidare begrepp. Han menade att begreppet begränsning i RF 2:20 skulle vara en föreskrift som typiskt sett påverkade möjligheterna för enskilda att utnyttja sina fri- och rättigheter.⁶⁷

Kritiken från Bull mot att enbart beakta föreskrifters syften vid bedömningen av begreppet begränsning i RF 2:20 är relativt skarp. Den vilar mest på systematiska och samhällseliga argument som enligt Bull stödjer synen av ett vidare begrepp. Effekterna av föreskrifter måste beaktas enligt den föreslagna bedömningen om vad som typiskt sett påverkar fri- och rättighetsutövandet. Det är först vid en bedömning av föreskrifters effekter som det går att avgöra om de typiskt sett påverkar utnyttjandet av någon fri- eller rättighet.

3.1.2.3 Förbudet mot vinstsyfte och näringsfriheten

I ett förarbete från början av 2000-talet behandlades återigen begreppet begränsning. Förarbetet handlade om inskränkningar i rätten att driva sjukhus med vinstsyfte. Regeringen uttalade att förslaget varken hade till syfte eller effekt att begränsa näringsfriheten och därmed inte heller var en begränsning av den.⁶⁸

⁶⁶ Bull, s.427 ff.

⁶⁷ Bull, s.433.

⁶⁸ Prop. 2000/01:36, s.16.

Näringsfriheten i RF 2:17 begränsas inte enligt förfarandet i RF 2:20. Trots detta är uttalandet från regeringen intressant för utredningen av innebörden av begreppet begränsning. Regeringen framför att inte bara syftet med föreskriften utan även föreskriftens effekt ska beaktas i bedömningen om den begränsar näringsfriheten.

3.1.2.4 Maskeringsförbudet och mötes- och demonstrationsfriheterna

Innebörden av begreppet begränsning behandlades vidare i ett lagförslag från 2005 om maskeringsförbud vid demonstrationer och liknande tillställningar. I propositionen utredde regeringen frågan om lagen utgjorde en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna. Den började utredningen med att fastställa innebörden av mötes- och demonstrationsfriheterna i RF.⁶⁹ Därefter konstaterade regeringen att en bedömning enbart utifrån maskeringsförbudets syfte skulle innebära att lagförslaget inte var en begränsning enligt RF 2:20. Maskeringsförbudet avsåg inte bara dessa friheters skyddsområde enligt RF eftersom förbudet inte enbart riktade sig mot deltagare i möten eller demonstrationer. Syftet med förbudet var inte heller att begränsa mötes- eller demonstrationsfriheterna, utan var istället att upprätthålla ordning och säkerhet.⁷⁰

Regeringen uttalande dock att maskeringsförbudet de facto utgjorde en begränsning av enskildas mötes- och demonstrationsfriheter. I uttalandet hänvisade regeringen till den kritik som hade framförts av Bull i doktrinen. Sedan bedömdes maskeringsförbudet utifrån dess syfte men också effekt i frågan om det utgjorde en begränsning enligt RF 2:20 eller inte. Regeringen menade att effekten av förbudet påverkade enskildas möjlighet att utnyttja sina mötes- och demonstrationsfriheter och därför var en begränsning av dem enligt RF 2:20.⁷¹

I detta lagförslag tar regeringen till sig den kritik som tidigare framfördes i doktrinen. Uttalandena påvisar svagheten i att bara beakta en föreskrifts syfte vid bedömningen om den utgör en fri- eller rättighetsbegränsning enligt RF 2:20. Eftersom maskeringsförbudet inte enbart avser att reglera mötes- och demonstrationsfriheterna avser det inte dessa friheters skyddsområden i RF. Likaså påvisar regeringen att en föreskrift kan ha många syften och att det då enkelt kan hävdas att en föreskrift inte syftar till att begränsa någon fri- eller rättighet.

⁶⁹ Prop. 2005/06:11, s.28.

⁷⁰ Prop. 2005/06:11, s.28 f.

⁷¹ Prop. 2005/06:11, s.30.

Det som regeringen gör är att inte enbart beakta maskeringsförbudets syfte utan också dess faktiska effekt i bedömningen om det utgör en begränsning enligt RF 2:20. Regeringen utreder först omfattningen av mötes- och demonstrationsfriheterna i RF för att sedan se om förbudets effekter påverkar enskildas utövande av dessa friheter.

3.1.2.5 Chefens kritik och yttrandefriheten

I ett beslut från 2008 resonerade JO kring begreppet begränsning i RF 2:20 i samband med yttrandefriheten. Beslutet handlade om en anställd som uttalade sig i media. Personen kallades sedan till enhetschefen där uttalandena kritiserades. JO påpekade att enhetschefens syfte inte var att begränsa den anställdes yttrandefrihet men att den enskilde ändå uppfattade det på det sättet. Därigenom menade JO att chefens agerande var en begränsning av den enskildes yttrandefrihet och chefens agerande kritiserades.⁷²

JO ser i detta beslut inte bara till enhetschefens syfte med åtgärden i bedömningen om en begränsning av yttrandefriheten föreligger eller inte. Istället beaktar JO effekten av enhetschefens agerande och ser till hur den enskilde faktiskt uppfattade situationen. Om den enskilde uppfattar ett agerande som begränsande är det också en begränsning menar JO. Den enskildes uppfattning är det som tydligast visar effekten av åtgärder och ageranden.

3.1.2.6 Öppenhet i finanser och föreningsfriheten

Begreppet begränsning behandlades av regeringen i ännu ett lagförslag men från 2014. Lagförslaget handlade om ökad öppenhet i finansieringen av partiets politiska verksamhet och en fråga som utreddes var om förslaget var en begränsning av föreningsfriheten. Regeringen uttalade att den tidigare restriktiva syn på vad som utgjorde en fri- eller rättighetsbegränsning hade vidgats något och hänvisade till diskussionen i lagförslaget gällande maskeringsförbudet. Det framfördes i detta sammanhang att en föreskrifts effekt skulle beaktas i bedömningen om en begränsning förelåg eller inte och inte enbart föreskriftens syfte.⁷³

⁷² JO 2008/09 s.522.

⁷³ Prop. 2013/14:70, s.91 f.

I bedömningen om det aktuella lagförslaget var en begränsning av föreningsfriheten redogjorde regeringen först för föreningsfrihetens omfattning och politiska partiets särskilda betydelse för denna frihet.⁷⁴ Efter det utredde regeringen om lagförslaget direkt åsyftade en begränsning av föreningsfriheten men även om föreskriftens effekter påverkade enskildas möjlighet att utnyttja denna frihet.⁷⁵

I detta förarbete uttalar sig regeringen explicit att begreppet begränsning i RF 2:20 har vidgats. Utvidgningen innebär då att inte enbart en föreskrifts syften utan även effekter ska beaktas i bedömningen om en fri- eller rättighetsbegränsning föreligger eller inte. I bedömningen om den föreslagna föreskriften är en begränsning eller inte ser regeringen till föreningsfrihetens omfattning och därefter om föreskriftens effekter påverkar utövandet av denna frihet.

3.1.2.7 Kritik mot syftesbedömningen och europarätten

2014 framförde Cameron kritik i doktrinen mot att vid bedömningen av begreppet begränsning endast se till den aktuella föreskriftens syfte. Kritiken pekade bland annat på att europarätten påverkade den svenska synen på fri- och rättigheter. Att fri- och rättighetsskyddet i RF växte samman med EKMR och EU-stadgan.⁷⁶ Cameron påtalade att Europadomstolens intresse var att ge begreppet begränsning en vid innebörd. Detta berodde på de breda formuleringarna av fri- och rättigheter i EKMR men även de brett formulerade begränsningsmöjligheterna. Cameron hävdade att en bedömning av begreppet begränsning i RF 2:20 enbart utifrån föreskrifters syften därigenom riskerade att strida mot EKMR.⁷⁷ Det var mer i linje med europarätten att ge begreppet begränsning en innebörd utifrån föreskrifters effekter och inte enbart deras syften.⁷⁸

Det resonemang som doktrinen här framför är viktiga synpunkter i hur begreppet begränsning i RF 2:20 ska tolkas utifrån europarätten. En alltför snäv tolkning av begreppet riskerar att strida mot fri- och rättighetsskyddet i EKMR och därmed ligga under konventionens minimiskydd för fri- och rättigheter. Genom detta riskerar Sverige att fällas i Europadomstolen.

⁷⁴ Prop. 2013/14:70, s.95.

⁷⁵ Prop. 2013/14:70, s.96 f.

⁷⁶ Cameron, s.181.

⁷⁷ Cameron, s.178.

⁷⁸ Cameron, s.181.

Med detta synsätt menar Cameron att enbart ett beaktande av en föreskrifts syfte är en för snäv tolkning i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte. Istället förespråkas ett vidare begrepp och att en begränsning kan föreligga även med hänsyn till föreskrifters effekter.

3.1.2.8 Vapenbrott och yttrande- och informationsfriheterna

Ett avgörande av HD från 2015 berörde frågor om frihetsbegränsningar. Rättsfallet handlade om en journalist som i publicistiskt syfte begick vapenbrott. Den tilltalade yrkade att han borde släppas fri från straffansvar eller få nedsatt straff med hänsyn till yttrande- och informationsfriheterna.

HD började sin bedömning med att utreda syftet bakom den tilltalades agerande. Syftet var att belysa missförhållanden och andra allmänna intressen i publicistiskt syfte. Domstolen ställde detta syfte mot omfattningen av yttrande- och informationsfriheterna i RF 2:1. Därefter påpekade HD att dessa friheter fick begränsas enligt förfarandet i RF 2:21 och 2:23 och om en fällande dom skulle strida mot dessa bestämmelser skulle straffbestämmelsen inte tillämpas enligt RF 11:14. Efter en intresseavvägning menade domstolen dock att det inte fanns några hinder till att döma personen till ansvar i fallet.⁷⁹

I detta avgörande berör inte HD explicit frågan om en fällande dom för vapenbrott är en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna. Dock gör den en intresseavvägning i enlighet med RF 2:21 och 2:23. Om en fällande dom inte är en begränsning behöver ingen bedömning göras enligt RF 2:21 och 2:23. Därför måste HD anse att en fällande dom för vapenbrott i denna situation är en begränsning av nämnda friheter men en tillåten sådan. Domstolen bedömer alltså frågan om en begränsning föreligger i det tysta och en djupare analys bör göras.

Vapenbrott regleras i vapenlagen (1996:67) 9:1. Syftet med vapenlagen är att kontrollera innehavet samt användandet av skjutvapen, förhindra missbruk av skjutvapen, avvärja olyckshändelser kopplade till vapenhantering och hindra att vapen används i brottslig verksamhet.⁸⁰ Ingenting gällande lagens syfte tyder på att den åsyftar att begränsa yttrande- och informationsfriheterna. Vapenlagen avser inte heller det

⁷⁹ NJA 2015 s.45.

⁸⁰ Prop. 1995/96:52, s.26.

område som dessa friheter i RF skyddar eftersom den är tillämplig i många andra situationer än sådana kopplade till yttrande- och informationsfriheterna. Om bedömningen av begreppet begränsning görs utifrån denna föreskrifts syfte föreligger ingen begränsning. HD måste därför se till effekten av vapenlagen i den aktuella situationen.

Det som HD gör i sin bedömning är alltså att utreda om den tilltalades agerande skyddas av yttrande- och informationsfriheterna i RF genom att se till den tilltalades syfte och friheternas omfattning. Sedan måste den utreda hur effekten av en tillämpning i detta fall skulle påverka utövandet av dessa friheter, även om detta inte framkommer explicit.

3.1.2.9 Terroristlagar och föreningsfriheten

I slutet av 2015 lade regeringen fram ett lagförslag gällande bekämpning av terrorism. En del av förslaget innebar ett tvåårigt fängelsestraff för den som samlat in, tillhandahållit eller tagit emot pengar eller egendom i syfte eller vetskap att de kommer användas av brottslingar eller brottsliga sammanslutningar.⁸¹ I förslaget utredde regeringen om detta förslag kunde utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

Först utredde regeringen föreningsfrihetens omfattning. Den påpekade att föreningsfriheten inte skyddade brottslig verksamhet som utfördes av sammanslutningar istället för av enskilda. Regeringen förde sedan resonemang om att grundlagsskyddet för en frihet inte är mer långtgående än syftet bakom den. Precis som i lagförslaget om ökad finansiell öppenhet i partiets politiska verksamhet uttalade sedan regeringen att begreppet begränsning i RF 2:20 hade vidgats till att omfatta beaktanden av föreskrifters tänkbara effekter.⁸²

Utifrån dessa utgångspunkter bedömde sedan regeringen om lagförslaget utgjorde en begränsning av föreningsfriheten eller inte. Den verksamhet som träffades av lagförslaget var olovlig och därför skyddades den inte av föreningsfriheten och en begränsning av den förelåg då inte heller.⁸³

Regeringen fortsatte med att konstatera att vissa lovliga föreningsverksamheter riskerade att påverkas av lagförslagets effekt. Effekten av lagförslaget kunde försvåra

⁸¹ Prop. 2015/16:78, s.9.

⁸² Prop. 2015/16:78, s.54.

⁸³ Prop. 2015/16:78, s.55.

dessa sammanslutningars möjlighet att bedriva skolor eller sjukhus. Dock fastslogs det att den effekten inte skulle påverka utövandet av fri åsiktsbildning eller andra syften bakom föreningsfriheten. Därför förelåg det ingen begränsning av föreningsfriheten enligt RF 2:20.⁸⁴

Återigen konstateras det i förarbetsuttalanden att begreppet begränsning ska bedömas utifrån föreskrifters effekt och inte bara utifrån syftet med föreskriften. Detta förarbete förtydligar närmare hur bedömningen av en föreskrifts effekt ska göras. Effekten måste påverka utövandet av föreningsfriheten i RF. De olovliga verksamheterna inom dessa terroristföreningar skyddas inte av föreningsfriheten i RF och de lovliga verksamheterna tillgodoser inte syftena bakom föreningsfriheten. Därför är lagförslaget trots sin effekt inte en begränsning av föreningsfriheten eftersom de påverkade verksamheterna inte skyddas av föreningsfriheten i sig.

3.1.3 Revisionen av RF 2010

I förarbetena till revisionen av RF 2010 fick regeringen möjlighet att omformulera eller förtydliga innebörden av begreppet begränsning i RF 2:20. Dock uttryckte den ingenting om begreppet utan ändringarna som gjordes i bestämmelsen var endast språkliga eller redaktionella.⁸⁵

Bristen på förtydligande uttalanden från regeringen gällande begreppet begränsning kan tolkas på olika sätt. Å ena sidan kan det betyda att den inte avser att förändra synsättet som finns uttalandena i grundlagsförarbetena från 1976 och att begreppet begränsning ska bedömas utifrån föreskrifters syften. Å andra sidan kan regeringens passivitet betyda att den anser att begreppet begränsning bäst utvecklas i andra rättskällor och inte i grundlagsförarbeten. Det innebär då att regeringen accepterar uttalandena till stöd för att beakta en föreskrifts effekt vid bedömningen av begreppet begränsning i RF 2:20.

Regeringen gjorde andra uttalanden i förarbetena till revisionen av RF 2010 av vikt för innebörden av begreppet begränsning. Skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i RF 2:6 st.2 infördes vid denna revision. Regeringen uttalade att

⁸⁴ Prop. 2015/16:78, s.56.

⁸⁵ Prop. 2009/10:80, s.255.

ett så pass betydande intrång så att en begränsning av skyddet förelåg skulle bedömas utifrån exempelvis teknikens utveckling men att lagstiftaren slutligen skulle få avgöra vad som utgjorde en begränsning enligt RF 2:20.⁸⁶

Detta uttalande från regeringen indikerar alltså att det är upp till lagstiftaren att avgöra när en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte. Det blir då betydelsefullt om lagstiftaren anser att en begränsning ska bedömas utifrån en föreskrifts syfte eller utifrån en föreskrifts effekt. Tolkningen av innebörden av begreppet begränsning läggs då i handen på lagstiftarens synsätt.

Uttalandena i förarbetena till revisionen av RF 2010 bidrar vidare inte till att skapa klarhet i om begreppet begränsning ska bedömas utifrån en föreskrifts syfte eller effekt. Det finns inga explicita uttalanden som påvisar hur en tolkning av begreppet bör göras.

3.1.4 Slutsats

Av vad som ovan har redovisats finns det rättskällor som talar för att det är en föreskrifts syfte som ska avgöra om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte. Likaså finns det rättskällor som talar för att det är en föreskrifts effekt som ska avgöra om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte. Mot bakgrund av denna problematik avser jag att analysera vilka av dessa två skiljelinjer som väger tyngst och vad som ska beaktas vid bedömningen om en begränsning föreligger enligt RF 2:20.

Uttalandena från 1976 som uttrycker att det är en föreskrifts syfte som ska beaktas i bedömningen om det föreligger en begränsning eller inte finns i grundlagsförarbeten.⁸⁷ De är därmed ett resultat av politiska kompromisser och avvägningar i en strävan att uppnå en bred uppslutning bakom dessa förtydliganden av bestämmelserna i RF.⁸⁸ Detta talar för att dessa förarbetsuttalanden ska väga tungt i bedömningen om vad en begränsning enligt RF 2:20 är och då att föreskrifters syften ska avgöra frågan.

Den breda uppslutningen bakom dessa förarbetsuttalanden kan dock ifrågasättas. Redan två år efter deras tillkomst år 1978 menar en grundlagsutredning att både syftet och effekten av en föreskrift ska beaktas i bedömningen av begreppet begränsning.⁸⁹

⁸⁶ Prop. 2009/10:80, s.185.

⁸⁷ Prop. 1975/76:209.

⁸⁸ Åhman, s.92 och Vängby s.895 f.

⁸⁹ SOU 1978:34, s.80.

Uttalandena i denna utredning talar då emot att det fanns en bred uppslutning bakom synsättet att syftet avgör frågan. Förarbetsuttalandena från 1976 är dessutom 40 år gamla och den faktorn talar emot att avgörande vikt fortfarande ska läggas vid dem.

I förarbeten till ordinarie lagar från 2000-talet finns det samstämmiga uttalanden som stadgar att föreskrifters effekt ska beaktas i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte.⁹⁰ Detta kan sammankopplas till uttalandena i förarbetena till revisionen av RF 2010 om att lagstiftaren ska avgöra om en begränsning föreligger eller inte.⁹¹ Lagstiftaren uttrycker explicit i dessa förarbetsuttalanden att föreskrifterna antingen utgör eller inte utgör begränsningar enligt RF 2:20 genom att se till deras effekter.

Frågan att ställa sig här är om dessa förarbetsuttalanden till ordinarie lagar endast gäller vid tillämpningen av just de lagarna, eller om de uttrycker ett generellt synsätt som kan tillämpas när även andra lagar ska bedömas som en begränsning eller inte. Två av dessa förarbeten uttrycker sig generellt om att synen på vad en begränsning är har vidgats. Det talar för att effekten av en föreskrift ska beaktas i bedömningen om en begränsning föreligger eller inte i alla lägen. Det blir dessutom underligt om bedömningen av begreppet begränsning i RF 2:20 ska göras på olika sätt beroende på vad den aktuella föreskriften uttrycker. Detta skulle leda till olika tillämpningar av samma lagrum och skapa osäkerhet och oförutsebarhet.

Rättspraxis är länge konsekvent i bedömningen av begreppet begränsning genom att se till föreskrifters syften i enlighet med förarbetsuttalandena från 1976.⁹² Alla dessa rättsfall behandlar begreppet begränsning explicit och bedömer alltså begreppet utifrån den påstått begränsande föreskriftens syfte.

I det senaste rättsfallet från 2015 uttalar HD inte explicit att det är en föreskrifts effekt som ska beaktas i bedömningen om den utgör en begränsning enligt RF 2:20.⁹³ Utifrån min ovan förda argumentation bedömer HD dock frågan genom att utreda föreskriftens effekt. På grund av detta anser jag att uttalandena i det senaste avgörandet borde tillägnas större vikt i argumentationen än de tidigare uttalandena i rättspraxis. Det talar för att föreskrifters effekt ska beaktas i bedömningen av begreppet begränsning i RF 2:20.

⁹⁰ Prop. 2000/01:36, s.16, Prop. 2005/06:11, s.30, Prop. 2013/14:70, s.91 f. och Prop. 2015/16:78 s.54.

⁹¹ Prop. 2009/10:80, s.185.

⁹² NJA 1982 s.621, RÅ 1986 ref 108 och AD 1995 nr 122.

⁹³ NJA 2015 s.45.

Uttalanden i doktrin och av JO stödjer synsättet att en föreskrifts effekt ska beaktas i frågan om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger eller inte.⁹⁴ Viktiga samhälleliga aspekter talar för detta såsom fri- och rättighetskyddets samhällsfunktion och även systematiken i RF. Även Europadomstolens sannolikt vida syn på begreppet begränsning talar för att en föreskrifts effekt ska beaktas i bedömningen om en begränsning föreligger eller inte.

En övervägande del av uttalandena i rättskällorna talar för att en föreskrifts effekt ska beaktas i bedömningen av begreppet begränsning i RF 2:20. 1976 års grundlagsförarbetens tyngd, som talar för att enbart föreskrifters syften ska beaktas, minskar dessutom genom deras ålder. Praxis som stödjer sig på dessa uttalanden finns inte sedan 1995 och HDs dom från 2015 tyder på att synen i domstolarna förändrats.

Det verkar ske en utveckling över tid där bedömningen av begreppet begränsning vidgats från att endast beakta föreskrifters syften till att även beakta föreskrifters effekter. Mycket talar för att det är europarättens inflytande i svensk rätt som bidrar till denna utveckling. Genom att beakta de reella effekterna av en föreskrift utreds de riktiga konsekvenserna för enskilda vid tillämpningen av föreskrifter. Därför bör också en bedömning utifrån en föreskrifts effekt bli mer förmånlig för enskildas utövande av sina fri- och rättigheter.

Utifrån dessa avvägningar anser jag att bedömningen av begreppet begränsning enligt gällande rätt ska göras utifrån en föreskrifts effekt. Ett sista steg blir då att se hur denna bedömning görs i de uttalanden där den förekommer.⁹⁵ Det första som utreds i bedömningen är den aktuella fri- eller rättighetens räckvidd. Därefter bedöms om föreskriftens effekt påverkar enskildas möjlighet att utnyttja denna fri- eller rättighet.

⁹⁴ Bull, s.433, Cameron, s.181 och JO 2008/09 s.522.

⁹⁵ Prop. 2005/06:11, s.28 ff., Prop. 2013/14:70, s.95 ff., Prop. 2015/16:78, s.54 ff. och NJA 2015 s.45.

3.2 Ingripande åtgärder

3.2.1 Fysiskt tvång eller kriminaliseringar

Efter att ha fastslagit att en föreskrifts effekt ska beaktas i bedömningen om en begränsning enligt RF 2:20 föreligger kvarstår ett problem gällande begreppet. Problemet gäller vilka slags ingripande åtgärder från det allmänna som är att se som begränsningar. Det går en skiljelinje mellan uttalanden som uttrycker att endast mycket betydande ingripanden ska ses som begränsningar och uttalanden som uttrycker att ingripandet inte behöver vara alltför betydande.

I förarbetena till RF 2:20 från 1976 påpekades det att inte alla negativa åtgärder från det allmänna som följde av att någon utnyttjat sina fri- och rättigheter var att se som begränsningar. Istället menade utredningen att det först och främst var ageranden från det allmänna som innebar *fysiskt tvång* eller *kriminaliseringar* som RFs fri- och rättighetsbestämmelser skyddade. Ett exempel framfördes för att tydliggöra synsättet: Det var ingen begränsning av yttrandefriheten om en person nekades en statlig anställning på grund av att hans politiska yttranden kunde vara av betydelse för rikets säkerhet.⁹⁶

Dessa uttalanden citerades igen i lagförslaget om ökad öppenhet i finansieringen av partiernas politiska verksamhet som behandlades under avsnitt 3.1.2.6. Efter att regeringen utredde hur föreskriftens effekt kunde påverka föreningsfriheten menade den att begreppet begränsning främst avsåg fysiskt tvång och kriminaliseringar.⁹⁷ Förslaget kunde innebära att enskilda bidragsgivare avstod från att ge bidrag till partierna men var då inte en begränsning av föreningsfriheten enligt regeringen.⁹⁸

Lagrådet var överens med regeringen i bedömningen av om lagförslaget gällande ökad öppenhet i finansieringen av partiernas politiska verksamhet innebar en begränsning av föreningsfriheten. Det menade att effekten kunde ge en hämmande effekt på bidragsgivning men att den effekten inte var av sådan karaktär att den utgjorde en begränsning av föreningsfriheten.⁹⁹

⁹⁶ SOU 1975:75, s.104.

⁹⁷ Prop. 2013/14:70, s.97.

⁹⁸ Prop. 2013/14:70, s.98.

⁹⁹ Prop. 2013/14:70, s.137.

Både förarbetsuttalandena från 1976 och de i lagförslaget om ökad öppenhet i finansieringen av partiers politiska verksamhet indikerar att det krävs betydande ingripande åtgärder från det allmänna för att en begränsning ska föreligga. Det uttalas att främst fysiskt tvång och kriminaliseringar är begränsningar. Många av de rättsfall och förarbeten där det görs uttalanden om begreppet begränsning i RF 2:20 rör också just kriminaliseringar eller straff till följd av kriminaliseringar.¹⁰⁰

3.2.2 Mindre ingripande åtgärder

Det finns uttalanden som talar för att även mindre ingripande åtgärder än fysiskt tvång och kriminaliseringar är att betrakta som begränsningar enligt RF 2:20. I grundlagsförarbetena från 1978 uttalade utredningen att även skatt kunde utgöra begränsningar av fri- och rättigheter.¹⁰¹ Bara två år efter uttalandena om fysiskt tvång och kriminaliseringar i 1976 års förarbeten uttrycks alltså en vidare syn på vad en begränsning är.

I ett JO-beslut från 1992 behandlades fri- och rättighetsbegränsningar i samband med anställningsförfaranden. En person som prioriterades bort vid en tjänstetillsättning på grund av yttranden som hon gjort menade att detta var en begränsning av hennes yttrandefrihet. JO uttalade att skyddet för yttrandefriheten vid offentliga anställningar gällde förbud mot repressalier under anställningen men även vid etableringen av anställningen. Därför kritiserade JO bortprioriteringen grundad på yttranden från den enskilde med hänsyn till bristande respekt för både yttrandefriheten och tryckfriheten.¹⁰²

JO uttrycker att repressalier under anställningen är en begränsning och måste då mena att en uppsägning är att bedöma som en begränsning. Dessutom menar JO att repressalier vid etableringar av anställningar är en begränsning. Det är alltså en begränsning enligt RF 2:20 om en person inte får en tjänst på grund av hens utnyttjande av en viss fri- eller rättighet. Detta JO-beslut påvisar en vid syn gällande hur ingripande åtgärderna från det allmänna måste vara för att en begränsning ska föreligga.

¹⁰⁰ NJA 1986 s.621, NJA 2015 s.45 och Prop. 2015/16:78.

¹⁰¹ SOU 1978:34, s.80.

¹⁰² JO 1992/93 s.581.

I avgörandet från AD som behandlades under avsnitt 3.1.1.4 uttalade domstolen att den uppsagdes föreningsfrihet kunde åberopas i fallet och att fri- och rättigheterna i RF skulle beaktas vid uppsägningar från offentliga anställningar.¹⁰³

Det som AD måste mena är att åtgärder såsom uppsägningar kan betraktas som begränsningar av fri- och rättigheter. Eftersom föreningsfriheten kan åberopas i fallet måste det innebära att uppsägningar kan begränsa denna frihet. En uppsägning är dock varken en kriminalisering eller ett fysiskt tvång. Detta avgörande antyder då att mindre betydande ingripanden från det allmänna än fysiskt tvång och kriminaliseringar kan betraktas som fri- och rättighetsbegränsningar. Uttalandena som AD gör stämmer också väl överens med den bedömning som JO gör i ovan nämnda beslut.

I doktrin uttalade Bull att alla åtgärder från det allmänna borde ses som begränsningar så länge effekten av dem inte var obetydande eller alltför liten.¹⁰⁴ Även risken att alltför högra krav på ingripanden från det allmänna vid bedömningen av begreppet begränsning skulle strida mot europarätten framfördes av Cameron i doktrin. Om bara fysiskt tvång och kriminaliseringar skulle utgöra begränsningar skulle detta synsätt vara striktare än det i EKMR.¹⁰⁵

I lagförslaget om maskeringsförbudet som behandlades under avsnitt 3.1.2.4 kom regeringen fram till att förbudet var en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten.¹⁰⁶ Förbudet är varken ett fysiskt tvång eller en kriminalisering men ändå anser regeringen att det utgör en begränsning.

JO behandlade återigen frågan om hur ingripande åtgärder från det allmänna måste vara för att det skulle konstituera en begränsning i det under avsnitt 3.1.2.5 behandlade beslutet. Beslutet gällde en chef som kritiserade en anställds uttalanden i pressen. JO menade att yttrandefriheten i RF skyddade enskilda från både formella ingripanden och informella ingripanden från det allmänna. Det allmänna fick inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda ärenden försöka påverka hur enskilda utnyttjade sin yttrandefrihet.¹⁰⁷

Även detta yttrande från JO visar på en vid syn gällande hur ingripande åtgärder måste vara för att en begränsning ska föreligga enligt RF 2:20. JO menar att både formella och informella kritiska uttalanden framförda generellt eller till enskild kan

¹⁰³ AD 1995 nr 122.

¹⁰⁴ Bull, s.433.

¹⁰⁵ Cameron, s.178.

¹⁰⁶ Prop. 2005/06:11, s.30.

¹⁰⁷ JO 2008/09 s.522.

betraktas som fri- eller rättighetsbegränsningar. Beslutet går ännu längre än de tidigare uttalandena eftersom det stadgar att även informella ingripanden kan vara begränsningar och inte endast formella sådana såsom fysiska tvång, kriminaliseringar, skatteinbetalningar, uppsägningar och bortprioriteringar vid tjänstetillsättningar.

I denna analys är det av värde att kort behandla bestämmelsen i RF 2:23 st.3 som stadgar att så kallade ordningsföreskrifter, som inte ser till yttrandens innehåll, inte är att se som begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna. Bestämmelsen vänder sig främst till olika tillståndskrav som kan förekomma vid olika tillvägagångssätt att sprida och motta meddelanden.¹⁰⁸ Eftersom RF 2:23 st.3 stadgar vad som *inte* är begränsningar kan slutsatsen dras att tillståndskrav inte är en tillräckligt ingripande åtgärd för att betrakta som en begränsning. Ett rättsfall från RR visar dock att detta inte kan tas för givet.

Avgörandet från 1991 handlade om en kommuns beslut att inte ge tillstånd för valaffischering på kommunal mark eller andra allmänna platser. Genom detta beslut avslog kommunfullmäktige en motion om valaffischering. Beslutet överklagades med hänvisning till att det utgjorde en otillåten inskränkning av yttrandefriheten. RR menade att tillståndskrav vid fri opinionsbildning skulle utformas med försiktighet och att tillståndsförbud bara fick utfärdas av ordningsskäl. Ett ovillkorligt och omfattande förbud för vissa tillstånd var för långtgående för att vara grundlagsenligt menade domstolen.¹⁰⁹

Det som RR uttalar är att tillståndskrav som är alltför ingripande inte är att se som ordningsföreskrifter enligt RF 2:23 st.3. Innebörden av det är då att alltför ingripande och långtgående tillståndskrav är en begränsning av yttrandefriheten. Tillståndskrav är inte så ingripande som fysiskt tvång eller kriminaliseringar men kan alltså ändå utgöra en fri- eller rättighetsbegränsning.

3.2.3 Slutsats

Det råder inga delade meningar i att fysiskt tvång och kriminaliseringar är så pass ingripande åtgärder att de är att betrakta som fri- och rättighetsbegränsningar.

¹⁰⁸ Prop. 1975/76:209, s.142 f.

¹⁰⁹ RÅ 1991 ref 21.

Problematiken ligger istället i om mindre ingripande åtgärder också kan ses som begränsningar enligt RF 2:20. Många uttalanden i förarbeten, praxis och doktrin hävdar att så är fallet. För att inte understiga fri- och rättighetskyddet i EKMR bör också andra åtgärder än fysiskt tvång och kriminaliseringar ses om begränsningar.

Uttalandena som påstår att just fysiskt tvång och kriminaliseringar är begränsningar av fri- och rättigheter enligt RF 2:20 verkar användas för att påvisa att alltför små ingripanden från det allmänna inte är att betrakta som begränsningar. I förarbetena till lagen om ökad öppenhet i partiets politiska verksamhet används uttalandena i förarbetena från 1976 just för att avvisa alltför avlägsna och mindre betydelsefulla effekter som begränsningar. Detta synsätt framförs också av Bull i doktrinen där det uttalas att små och obetydande åtgärder från det allmänna inte är att se som fri- och rättighetsbegränsningar.

Genom dessa iakttagelser blir det enklare att bedöma begreppet begränsning utifrån vilka åtgärder som *inte* är tillräckligt ingripande för att vara en begränsning än tvärtom. Istället för att enbart se fysiskt tvång och kriminaliseringar som begränsningar bör alla ingripande åtgärder ses som begränsningar så länge de inte är för små eller obetydande.

Maskeringsförbud, åtgärder som medför negativa konsekvenser för enskildas anställning och omfattande tillståndskrav är alltså begränsningar av fri- och rättigheter, medan öppenhet i finansieringar av föreningar och mindre ingripande tillståndskrav inte är det. Det kan vara svårt att exakt dra gränsen för när åtgärden från det allmänna blir en begränsning utifrån de framförda uttalandena. Frågan bedöms nog bäst från fall till fall utefter vad samhället ser som för små och obetydande ingrepp för att utgöra fri- och rättighetsbegränsningar.

3.3 Sammanfattning

I detta kapitel har frågan om den rättsliga innebörden av begreppet begränsning i RF 2:20 besvarats. För att ge svar på den övergripande frågan har två underliggande frågor utretts gällande om det är en föreskrifts syfte eller effekt som ska beaktas i bedömningen om en begränsning föreligger eller inte och vilka ingripande åtgärder från det allmänna som ses som begränsningar.

Den rättsliga innebörden av begreppet begränsning är utifrån slutsatserna i denna analys en föreskrift från det allmänna vars effekt påverkar enskildas möjlighet att

utnyttja sina fri- och rättigheter. Om denna påverkan är alltför liten eller obetydande föreligger dock ingen begränsning.

Utifrån vad som detta kapitel påvisar är gällande rätt avseende innebörden av begreppet begränsning kan det konstateras att de restriktiva förtydligandena i förarbetsuttalandena till RF 2:20 från 1976 inte längre avgör tolkningen. Gällande rätt ger istället uttryck för en generösare tolkning av begreppet begränsning till förmån för enskildas fri- och rättighetsutövande. Vagheten i begreppet begränsning som förut ledde till restriktiva tolkningar leder idag till mer generösa tolkningar.

Tyngdpunkten i förhållandet mellan ett starkt fri- och rättighetsskydd och ett oinskränkt folkstyre har alltså förflyttats. Från ett strikt värnande om folkstyrets överordnade makt så ger gällande rätt uttryck för en tolkning som är mer förmånlig för enskildas fri- och rättigheter och ett mer reellt hinder för lagstiftaren.

4 Demokratiskt godtagbara ändamål

4.1 Ändamål

4.1.1 Uttalade godtagbara ändamål

4.1.1.1 Statens säkerhet

I förarbetena till RF 2:21 från 1976 uttrycktes det att begränsningar av rörelsefriheten i RF 2:8 kunde motiveras av ändamål rörande försvarshänsyn.¹¹⁰ Försvarshänsyn kan kopplas till försvarsmakten och dess verksamhet. Försvarsmaktens uppgifter är huvudsakligen att skydda Sverige och försvara landets frihet.¹¹¹ Ändamålet som enligt förarbetsuttalandena var godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21 kan då hänföras till statens säkerhet.

Förarbetena till den omdebatterade FRA-lagen behandlade frågan om ändamålen bakom lagens begränsningar av skyddet för den personliga integriteten i RF 2:6 var godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Lagförslaget gällde möjligheten för det allmänna att inhämta kommunikering mellan enskilda som skedde genom signaler i elektronisk form som sändes via tråd. Regeringen uttalade att ändamålet bakom regleringen var att skydda statens säkerhet och att det därigenom var godtagbart enligt RF 2:21.¹¹²

Lagrådet yttrade sig också om samma lagförslag. Det påtalade att lagens begränsning av RF 2:6 var tvungen att uppfylla kraven i RF 2:21 och då att ändamålet med begränsningen var godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Genom att lagen rörde säkerställandet av det nationella säkerhetsintresset menade också lagrådet att ändamålet var godtagbart i ett demokratiskt samhälle.¹¹³

¹¹⁰ SOU 1975:75, s.139.

¹¹¹ Försvarsmakten.

¹¹² Prop. 2006/07:63, s.88.

¹¹³ Prop. 2006/07:63, s.173.

4.1.1.2 Förvaltningsuppgifter

I 1976 års förarbeten till RF 2:21 nämndes ett antal sammanlänkande ändamål som vid den tidpunkten begränsade fri- och rättigheter och därmed ansågs som godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar av skyddet mot husrannsakan i RF 2:6 kunde till exempel göras för tillgodose godtagbara ändamål såsom genomförandet av utmätningar, taxeringsrevisioner, kontroller av alkohollagstiftning, tillsyn enligt datalagen, inspektioner av farlig verksamhet och hälsovårdsskäl.¹¹⁴ I samma förarbeten uttalades också att rörelsefriheten i RF 2:8 kunde begränsas med hänsyn till ändamål rörande förvaltningsuppgifter, allmän ordning och smittorisker.¹¹⁵

Dessa förarbetsuttalanden antyder att fri- och rättighetsbegränsningar får göras om ändamålen med dem är att det allmänna ska kunna utföra sina förvaltningsuppgifter. Det är många förvaltningsuppgifter som staten sköter och dessa uttalanden antyder att de i sig är godtagbara ändamål för fri- och rättighetsbegränsningar.

4.1.1.3 Förebyggandet och beivrandet av brott

En förvaltningsuppgift som särskilt behandlades i förarbetena från 1976 var säkerställandet av allmän ordning och säkerhet. Denna förvaltningsuppgift specificerades lite mer till att omfatta förebyggandet och beivrandet av brott. Begränsningar av skyddet mot husrannsakan i RF 2:6 tillgodosåg dessa ändamål genom att de användes som straffprocessuella tvångsmedel.¹¹⁶ Likaså var ändamålen bakom de existerande begränsningarna av skyddet mot ingrepp i förtrolig kommunikation i RF 2:6 motiverade med att tillgodose förebyggandet och beivrandet av brott.¹¹⁷

Begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21 behandlades senare i förarbeten till en lag om tullmyndigheters ökade befogenheter att ingripa i det kroppsliga skyddet i RF 2:6. Befogenheten skulle utökas till att omfatta husrannsakan och kroppsvisiteringar. Regeringen uttalade att ändamålet bakom begränsningen var det allmänna intresset att förhindra att narkotika skulle smugglas in i

¹¹⁴ SOU 1975:75, s.146 f.

¹¹⁵ SOU 1975:75, s.139.

¹¹⁶ SOU 1975:75, s.146.

¹¹⁷ SOU 1975:75, s.148 f.

landet.¹¹⁸ Lagrådet höll med regeringen i att förhindrandet av narkotikasmuggling som ändamålet bakom ingreppet i RF 2:6 var godtagbart i ett demokratiskt samhälle.¹¹⁹

Vid förarbetena till utökandet av polisens befogenheter att visitera misstänkta klottrare i polislagen (1984:387) 19 § uttalade sig regeringen om ändamålet bakom ingreppets ändamål. Regeringen menade att det godtagbara ändamålet bakom denna fri- och rättighetsbegränsning var att motverka skadegörelsebrott.¹²⁰ Det poängterades tydligt att ändamålet inte bara var att motverka folks klottrande utan att motverka folks beteenden som innebar skada på egendom.¹²¹ En hovrätt kritiserade nämligen förslaget i remissbehandlingen med hänsyn till att ändamålet bakom begränsningen av RF 2:6 inte var tillräckligt starkt.¹²²

Uttalandena i detta förarbete antyder att regeringen måste vara extra tydlig med vilka ändamål som anges som godtagbara i ett demokratiskt samhälle vid fri- och rättighetsbegränsningar. Om ändamålet bara är att förebygga eller bekämpa ett visst brott är det inte i sig godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Förarbetsuttalandena ger istället intrycket av att det är ändamålet bakom själva brottsbestämmelsen som måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Om ändamålet bakom brottsbestämmelsen är godtagbart i ett demokratiskt samhälle är det också detta ändamål som kan motivera att fri- och rättighetsbegränsningar för att förebygga och beivra brottet är godtagbara.

För att utreda om brottsbeivrande och brottsförebyggande fri- och rättighetsbegränsningar tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle måste alltså brottet i sig motiveras av godtagbara ändamål. Att begränsa RF 2:6 med ändamålet att motverka klotter är därför inte nog. Genom att begränsa RF 2:6 för att motverka den skada som klottrare orsakar tillgodoses dock ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21.

Flera förarbetsuttalanden finns där förebyggandet och beivrandet av brott angetts som ändamål som var godtagbara i ett demokratiskt samhälle för att begränsa fri- och rättigheter. Dessa förarbeten gällde hemlig kameraövervakning och andra hemliga tvångsmedel. Utan vidare problematisering uttalades det då bara att ändamålen förebyggandet och beivrandet av brott var godtagbara i ett demokratiskt samhälle.¹²³

¹¹⁸ Prop. 1986/87:166, s.93.

¹¹⁹ Prop. 1986/87:166, s.234.

¹²⁰ Prop. 2002/03:138, s.17.

¹²¹ Prop. 2002/03:138, s.26.

¹²² Prop. 2002/03:138, s.12.

¹²³ Bet. 2012/13 JuU22, s.83 och Prop. 2013/14:237, s.117.

I utredningen som presenterade förslaget om att kriminalisera terrorismresor behandlades frågan om lagförslagets begränsning av RF 2:8 tillgodosåg ändamål som var godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Utredningen menade att ändamålet med begränsningen var att hindra terrorismresor och därigenom förebygga risken för allvarlig brottslighet. Detta ändamål ansågs vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle.¹²⁴

Enligt dessa uttalanden är ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle då att på ett tidigt stadiet motverka brott så att risken för följande brottslighet inte behöver finnas. Det är inte terrorismresorna i sig som är ändamålet bakom begränsningen av RF 2:8 utan ändamålet är att motverka den allvarliga brottslighet som förekommer i terroristgrupperingar. Det som ska motverkas är alltså terrorism och inte terroristresorna i sig och ändamålet att bekämpa terroristhandlingar på ett tidigt stadiet är då det godtagbara ändamålet för denna fri- och rättighetsbegränsning.

4.1.1.4 Kostnader och trygghet

I förarbeten som också gällde polisens utökade befogenhet att kroppsvisitera klottrare uttalades det att även kostnader för enskilda och det allmänna var godtagbara ändamål i demokratiskt samhälle för att begränsa RF 2:6.¹²⁵

I förarbeten om utökad kameraövervakning och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang behandlades ändamålen bakom begränsningarna av RF 2:6 och RF 2:8. Uttalandena i dessa förarbeten påvisade att skapandet av en tryggare miljö var ett godtagbart ändamål för att begränsa dessa fri- och rättigheter enligt RF 2:21. En tryggare miljö skulle enligt dessa uttalanden uppfyllas genom förebyggandet av olyckor och ett generellt utökande av trivseln.¹²⁶

Ändamålet trygghet är nära sammankopplat med förebyggandet och beivrandet av brott. Dock påpekar dessa förarbeten att ändamålet trygghet inte behöver vara kopplat till dessa åtgärder för att anses som ett godtagbart ändamål för begränsningar av fri- och rättigheter enligt RF 2:21.

¹²⁴ SOU 2015:63, s.92.

¹²⁵ Prop. 1987/88:143, s.16.

¹²⁶ Bet. 2012/13 JuU22, s.83 och Prop. 2013/14:254, s.7.

4.1.1.5 Andra personers fri- och rättigheter

Det finns ett rättsfall där domstolen gjorde klara ställningstaganden gällande om en begränsning enligt RF 2:20 tillgodosåg ändamål som var godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Avgörandet gällde ett överklagat beslut från Socialstyrelsen som grundades på lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall 1 § p.5. Där stadgades det ett krav på sterilisering vid beviljanden av ändrad könstillhörighet. En person som ställdes inför detta krav överklagade beslutet med hänvisning till att det stod i strid med fri- och rättighetsskydden i RF och EKMR.

I sin bedömning såg KR till det anförda ändamålet bakom steriliseringskravet som utgjorde en begränsning av RF 2:6. Ändamålet som framfördes i bestämmelsens förarbeten var att eliminera risken för förvirring i släktskapsförhållandena som skulle uppstå om en person efter ändrad könstillhörighet fick barn.¹²⁷ KR menade att detta ändamål kunde tolkas som ett skydd för andras fri- och rättigheter. Barns familjerättsliga trygghet kunde riskera att rubbas om de föddes av en person med ändrad könstillhörighet. Denna rättighet tryggades dessutom i EKMR art 8. Domstolen menade att skydd för andra personers fri- och rättigheter var ändamål som var godtagbara i ett demokratiskt samhälle vid fri- och rättighetsbegränsningar. Dock ansåg inte KR att någon annans fri- och rättighet skadades om steriliseringskravet togs bort eftersom inga påtagliga rättsliga konsekvenser verkligen uppstod.¹²⁸

Det som KR uttalar i detta rättsfall är att skydd för andra personers fri- och rättigheter kan anses som godtagbara ändamål enligt RF 2:21 för att begränsa andras fri- och rättigheter. Att begränsa en persons fri- och rättigheter till förmån för en annan persons fri- och rättigheter är alltså förenligt med RF 2:21.

I förarbetena till kriminaliseringen av kränkande fotografering i BrB 4:6a uttalade regeringen liknande ståndpunkter. Den påpekade att skyddet för den enskildes integritet var ett godtagbart ändamål för begränsningar av yttrandefriheten i RF 2:1.¹²⁹

¹²⁷ Prop. 1972:6, s.50.

¹²⁸ KR 1968-12.

¹²⁹ Prop. 2012/13:69, s.16.

4.1.1.6 Skydd för utsatta grupper

Uttalanden om ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle vid fri- och rättighetsbegränsningar gjordes i förarbeten om utvidgningar av brottsbestämmelsen hets mot folkgrupp i BrB 16:8. När bestämmelsen utvidgades till att omfatta homosexuella uttalade regeringen att ändamålet bakom denna begränsning av yttrandefriheten var att skydda en särskilt utsatt grupp mot förföljelse och trakasserier.¹³⁰

Lagrådet manade dock till försiktighet i denna begränsning. Det påpekade att många andra utsatta grupper kunde åberopa samma ändamål för att själva kunna omfattas av BrB 16:8 och det öppnade för fler begränsningar av yttrandefriheten. Lagrådet menade också att det godtagbara ändamålet var en fråga om värderingar.¹³¹

I en senare utredning blev lagrådets invändningar aktualiserade. Utredningen gällde ett förslag att låta transsexuella omfattas av bestämmelsen hets mot folkgrupp i BrB 16:8. Ändamålet bakom denna begränsning av yttrandefriheten var återigen att skydda utsatta grupper för hets och missaktning och ansågs då godtagbart i ett demokratiskt samhälle.¹³²

Att skydda utsatta grupper ses som ett godtagbart ändamål för att begränsa fri- och rättigheter enligt RF 2:21. Uttalandena gäller yttrandefrihetsbegränsningar och då måste ändamålen utöver att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle också vara särskilt viktiga skäl enligt RF 2:23. Som ovan nämnt är dock begreppet särskilt viktiga skäl nära sammankopplat med ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21. Ett särskilt viktigt skäl måste också vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Lagrådets yttrande visar på en problematik gällande vilka gruppers skydd som ska anses som godtagbara ändamål i ett demokratiskt samhälle vid fri- och rättighetsbegränsningar enligt RF 2:21. Det menar att det är en värderingsfråga. Därigenom är det svårt att bedöma vad som egentligen är godtagbara ändamål och vad som inte är det.

¹³⁰ Prop. 2001/02:59, s.35.

¹³¹ Prop. 2001/02:59, s.36.

¹³² SOU 2015:103, s.258.

4.1.2 Hjälpmedel

4.1.2.1 RF 1:2

Det som framkommer i min ovanstående analys är att många ändamål anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle vid fri- och rättighetsbegränsningar och att bedömningar av dem kan ge uttryck för vissa värderingar. Det finns dock vissa faktorer som visar att inte alla ändamål som lagstiftaren anser som godtagbara i ett demokratiskt samhälle per automatik bör vara det.

Om alla ändamål som lagstiftaren anser som godtagbara också är det, räcker det med kravet på lag i RF 2:20 vid fri- och rättighetsbegränsningar. Formuleringen i RF 2:21 om att begränsningar måste tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle blir då överflödig.¹³³ Fri- och rättighetsskyddet finns dessutom för att förhindra maktmissbruk från lagstiftaren.¹³⁴ Om varje redovisat ändamål från lagstiftaren ses som godtagbart i ett demokratiskt samhälle blir denna del av fri- och rättighetsskyddet inte ett sådant hinder.

För att RF 2:21 ska kunna förhindra maktmissbruk och inte vara överflödig måste ändamålen bedömas mot några slags riktlinjer i utredningen om de verkligen är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En metod att använda då är om det går att tillämpa några hjälpmedel i bedömningen av vilka ändamål som ska ses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I doktrinen framför Bull ett förslag om att andra bestämmelser i RF bör beaktas i denna bedömning. Bestämmelserna som anges är RF 1:1 men främst RF 1:2.¹³⁵

RF 1:1 beskriver de formella grunderna för det svenska statskicket medan RF 1:2 ger ett mer materiellt innehåll i hur den offentliga makten ska utövas. RF 1:2 behandlas liksom RF 1:1 under rubriken statskickets grunder i RF. I bedömningen om vilka ändamål som anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle är det behövligt med materiella riktlinjer. Därför är det möjligt att RF 1:2 kan tillämpas som hjälpmedel vid bedömningen av RF 2:21.

I förarbetena till 1974 års RF uttalades att en programförklaring, såsom den i RF 1:2, borde införas för inriktningen av samhällets verksamhet i särskilt viktiga hänseenden.¹³⁶

¹³³ Bull, s.437.

¹³⁴ Prop. 1975/76:209, s.94.

¹³⁵ Bull, s.439 och Bull & Sterzel, s.93.

¹³⁶ Prop. 1973:90, s.155.

Den nuvarande placeringen och grunden till dagens innehåll fick RF 1:2 1976 då fri- och rättighetsskyddet förstärktes. Då uttalande regeringen att bestämmelsen bara borde innehålla regler om föreskrifters innehåll med grundläggande betydelse för den demokratiska styrelseformen. Därigenom uttryckte bestämmelsen värderingar som kännetecknade den demokratiska ideologin mellan det allmänna och de enskilda.¹³⁷

Föredraganden i förarbetena från 1976 menade vidare att RF 1:2 var ett målsättningsstadgande som gav uttryck för särskilt viktiga principer och grundläggande mål för samhällsverksamhetens inriktning.¹³⁸ Till skillnad från fri- och rättigheterna i RFs andra kapitel påpekades det att RF 1:2 gav uttryck för hur staten *aktivt* skulle vidta åtgärder.¹³⁹ Regeringen menade att en viss materiell grundstandard krävdes för demokratins utövande och att RF 1:2 genom exempelvis sociala rättigheter bidrog till denna standard.¹⁴⁰

Vid en analys av alla dessa uttalanden kan det konstateras att RF 1:2 ger uttryck för samhällets viktigaste värderingar som är grundläggande för demokratin. Bestämmelsen beskriver hur den offentliga makten ska utövas och hur det allmänna aktivt ska vidta åtgärder för att säkerställa demokrati och grundläggande värderingar. Om värderingar i samhället ändras kan RF 1:2 också ändras vilket har gjorts ett antal gånger.¹⁴¹ RF 1:2 visar på detta sätt hur den svenska offentlighetens värderingar ser ut. Därigenom passar den bra som hjälpmedel vid bedömningen om en fri- och rättighetsbegränsning tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

I 1976 års förarbeten hävdades det dock att RF 1:2 inte kunde tillämpas för rättslig kontroll utan endast för politisk kontroll.¹⁴² I ett avgörande rörande familjerätt och barnets bästa hänvisade ändå HD till RF 1:2 st.5 i bedömningen av just barnets bästa och barnets rätt.¹⁴³ Uttalandena av Bull i doktrinen pekade på, som ovan nämndes, att RF dessutom kunde användas som ett hjälpmedel vid den rättsliga bedömningen av vilka ändamål som var godtagbara enligt RF 2:21.¹⁴⁴ I uttalanden i lagkommentarer

¹³⁷ Prop. 1975/76:209, s.128.

¹³⁸ Prop. 1975/76:209, s.137.

¹³⁹ Prop. 1975/76:209, s.163.

¹⁴⁰ Prop. 1975/76:209, s.128.

¹⁴¹ Se Prop. 2001/02:72, s.19 ff. och Prop. 2009/10:80, s.189 ff.

¹⁴² SOU 1975:75, s.184.

¹⁴³ NJA 2014 s.307.

¹⁴⁴ Bull, s.439 och Bull & Sterzel, s.93.

hävdades det också att värderingarna i RF 1:2 borde kunna användas i rättsfrågor om exempelvis lämplighet.¹⁴⁵

Om RF 1:2 bara tillämpas som hjälpmedel görs det ingen direkt rättslig prövning av denna bestämmelse. Uttalanden stödjer att RF 1:2 ska kunna användas som just en riktlinje i svårare värderingsbedömningar. På detta sätt binds rättsliga prövningar med politiska inslag till en lagtext som uttrycker vissa grundläggande värderingar. Alltså bör RF 1:2 kunna användas som ett hjälpmedel vid bedömningen om ändamålen vid fri- och rättighetsbegränsningar är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

4.1.2.2 EKMR

Andra bestämmelser som måste beaktas i bedömningen om ändamålen för fri- eller rättighetsbegränsningar är godtagbara i ett demokratiskt samhälle finns i EKMR. Det svenska fri- och rättighetskyddet får som nämnts inte understiga miniminivån som EKMR stadgar.

I EKMR finns det ingen generell bestämmelse med godtagbara ändamål vid begränsningar av alla fri- och rättigheter. Istället räknas tillåtna begränsningsändamål upp i anslutning till varje fri- eller rättighet. Ändamålen som finns uppräknade i EKMRs bestämmelser är allmänt hållna. Europadomstolen är dessutom ovillig att ifrågasätta om ändamålen bakom begränsningar är godtagbara eller inte och överlämnar oftast denna bedömning till konventionsstaternas egen tolkningsmarginal.¹⁴⁶

Europadomstolen överlåter i hög grad bedömningen om godtagbara ändamål vid en fri- eller rättighetsbegränsning till de enskilda staterna. Då kan det vara av vikt för de enskilda staterna att i nationell rätt klargöra vilka ändamål som är godtagbara och vilka som inte är det. En kontroll måste dock alltid ske mot bestämmelserna i EKMR så att ändamålen inte fullkomligt faller utanför de uppräknade ändamålen däri.

¹⁴⁵ Eka m.fl., s.26.

¹⁴⁶ Danelius, s.57.

4.1.2.3 Tillämpning

Om RF 1:2 ska användas som hjälpmedel bör det utredas om de ovan under avsnitt 4.1.1 behandlade ändamålen till fri- och rättighetsbegränsningar kan stödjas av denna bestämmelse. Angående statens säkerhet så måste staten kunna existera vid tillämpningen av RF 1:2. Om staten hotas eller blir utsatt för något kan inte målsättningsbestämmelsen i RF 1:2 eftersträvas. Därför är detta ändamål godtagbart med stöd i RF 1:2.

Förvaltningsuppgifters genomförande hävdas vara ändamål som är godtagbara vid fri- eller rättighetsbegränsningar enligt RF 2:21. Om detta ses i förening med RF 1:2 blir alla utföranden av förvaltningsuppgifter då inte automatiskt godtagbara ändamål. Om exempelvis en utmätning utförs för att inhämta obetalda skulder till staten och dessa pengar går till säkerställandet av välfärd som stöds i RF 1:2 st.2, så är ändamålet bakom utmätningen godtagbart. Om utmätningen utförs men i syfte att tjänstemannen ska göra egen vinning finns inget stöd för det i RF 1:2. Då är utförandet av den förvaltningsuppgiften inte heller godtagbart i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21.

Förebyggandet och beivrandet av brott anses också som godtagbara ändamål vid fri- och rättighetsbegränsningar enligt RF 2:21. Som min analys påvisar är det själva brottet som staten avser att bekämpa som måste härledas ur ett godtagbart ändamål. Först då kan förebyggandet och beivrandet av detta brott vara en godtagbar fri- eller rättighetsbegränsning.

De brottsförebyggande och brottsbeivrande ingripandena i RF 2:6 för att förhindra narkotikasmuggling kan finna stöd i exempelvis RF 1:2 st.2 om hälsa. Att narkotika är skadligt för hälsan. Åtgärder för att motverka narkotikas skadeeffekter på hälsan ses då som godtagbara ändamål för fri- och rättighetsbegränsningar med stöd i RF 1:2.

Ingripanden i RF 2:6 för att motverka skadegörelse genom klottring kan exempelvis stödjas i RF 1:2 st.2 om att det allmänna ska ha enskildas ekonomiska och kulturella välfärd som mål. Genom att motverka skadegörelse så minskar kostnader för enskilda för att reparera dessa skador och det är till förmån för deras ekonomiska välfärd. Därför blir även detta ändamål godtagbart i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21 i förening med RF 1:2.

Gällande motverkandet av terrorism genom fri- eller rättighetsbegränsningar stadgar RF 1:2 st.1 att det allmänna ska respektera människans frihet och värdighet. Terrorism motverkar frihet och värdighet så genom att motverka terrorism kan det hävdas att

respekten för människors frihet och värdighet eftersträvas. Därigenom har även detta ändamål stöd i RF 1:2 och anses då som godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Fri- och rättighetsbegränsningar som görs med ändamålen att skapa trygghet har stöd i RF 1:2 st.2 explicit. Kostnader som ändamål för begränsningar kan som ovan nämnt hänföras till RF 1:2 st.2 för enskilda men även kostnader för det allmänna. Om samhället får stå för många kostnader för exempelvis skadegörelse kan det inte lägga de pengarna på de sociala rättigheterna i RF 1:2 st.2. Samhällets strävan efter att lägga pengar på välfärd istället för reparationer vid skadegörelse kan då ses som ett godtagbart ändamål för fri- och rättighetsbegränsningar enligt RF 2:21 i förening med RF 1:2.

Skyddet för andra personers fri- och rättigheter som ändamål vid fri- eller rättighetsbegränsningar kan också stödjas av RF 1:2. I RF 1:2 st.1 stadgas att det allmänna ska verka för den enskilda människans frihet och värdighet och i RF 1:2 st.4 stadgas dessutom explicit skyddet för den enskildes privatliv och familjeliv. Fri- och rättighetsskyddet i EKMR är också av vikt i dessa fall när personers ageranden riskerar att begränsa andra personers fri- och rättigheter.

Ändamålet att skydda särskilt utsatta grupper vid fri- eller rättighetsbegränsningar har stöd i RF 1:2 st.5. Där stadgas det att det allmänna ska motverka diskriminering av vissa angivna grunder eller andra omständigheter. Därför har även detta ändamål stöd i RF 1:2 och kan därmed ses som godtagbart i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21.

Denna tillämpning visar att RF 1:2 kan fungera som ett bra hjälpmedel i bedömningen om ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsningar är godtagbara i ett demokratiskt samhälle eller inte. Många ändamål täcks upp av de vida formuleringarna i RF 1:2 och det kan vara bra. Om formuleringarna i RF 1:2 tolkas alltför strikt leder det till en alltför långtgående begränsning av lagstiftarens makt vid fri- och rättighetsbegränsningar. Därför bör begreppen tolkas generöst. På så sätt tillgodoses även folksuveränitetsprincipen i RF 1:1 och en viss flexibilitet skapas men i förening med vissa rättsliga hinder.

Om RF 1:2 används som hjälpmedel för att utreda vilka ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle kan inte heller domstolar utan rättsligt stöd avvisa vissa ändamål som inte godtagbara. På detta sätt binds också domstolars bedömningar till lagen och inte till egna värderingar. En bedömning av om ändamålen till en fri- eller rättighetsbegränsning är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21 verkar alltså enligt gällande rätt kunna bedömas utifrån RF 1:2.

4.1.2.4 Problematisering

Om RF 1:2 som hjälpmedel ska avgöra om ändamålen vid fri- och rättighetsbegränsningar är godtagbara i ett demokratiskt samhälle kan fortfarande problematik uppstå. Ett exempel på en fri- och rättighetsbegränsande lag kan visa på detta.

För ett par år sedan kriminaliserades genomförandet av sexuella handlingar med djur i djurskyddslagen (1988:534) 9a § och straffet för brottet sattes till böter eller fängelse i högst två år enligt 36c § i samma lag. Då fängelsestraff togs med i straffskalan blev kriminaliseringen en möjlig begränsning av skyddet mot frihetsberövande i RF 2:8 som begränsas enligt förfarandet i RF 2:21. Ändamålen bakom begränsningen måste då vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle för att kriminaliseringen ska vara grundlagsenlig.

I förarbetena till denna bestämmelse berördes inte dess förhållande till RF och inte heller lagrådet beaktade detta. Ändamålen bakom bestämmelsen behandlades dock ändå. Regeringen menade att dagens syn på djur i samhället såg annorlunda ut än förr. När djurskyddslagen infördes byggde den på idén om att djur hade ett skyddsvärde i sig och inte bara ett värde för människans nytta.¹⁴⁷ Användandet av djur för sexuella ändamål ansågs inte ligga i linje med ändamålet bakom djurskyddslagen gällande skyddet för djurens välfärd.¹⁴⁸

Regeringen uttalade att brottet genomförandet av sexuella handlingar med djur inte krävde någon skada på djuret. Dock ansåg den att dessa handlingar medförde en risk för djuren att fara illa. Ändamålet bakom kriminaliseringen var alltså att motverka beteenden som riskerade djurs lidande i förening med värnandet om djurens välfärd.¹⁴⁹

I RF 1:2 finns det inget stöd för att den offentliga verksamheten ska utövas med respekt för djur eller djurs välfärd. Begränsningen av RF 2:8 genom kriminaliseringen i djurskyddslagen 9a § tillgodoser då inte ändamål som har stöd i denna bestämmelse. Problemet som uppstår då är om gällande rätt verkligen är att ändamålen bakom begränsningen måste stödjas av RF 1:2.

Om ett ärende där någon åtalas för genomförande av sexuella handlingar med djur hamnar hos en domstol och den åtalade hävdar att bestämmelsen leder till en otillåten

¹⁴⁷ Prop. 2013/14:41, s.8.

¹⁴⁸ Prop. 2013/14:41, s.12.

¹⁴⁹ Prop. 2013/14:41, s.16.

inskränkning av dennes skydd för frihetsberövande i RF 2:8 måste domstolen hantera denna problematik.

4.1.3 Slutsats

Det finns många uttalanden där ändamålen till fri- och rättighetsbegränsande lagar har stöd i RF 1:2. Därför talar mycket för att den offentliga makten ska förhålla sig till denna bestämmelse när den stiftar fri- och rättighetsbegränsande lagar. Ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsningar måste då ha stöd i RF 1:2 för att anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21. Om formuleringarna i RF 1:2 ges en generös tolkning uppstår i regel inga problem. Det finns dock fri- och rättighetsbegränsande lagar vars ändamål inte har stöd i RF 1:2 och det är då det blir problematiskt. Frågan är då om domstolarna ska binda sin bedömning av godtagbara ändamål i RF 2:21 till RF 1:2, eller om de ska godta alla ändamål som lagstiftaren framför.

I lagen finns inget direkt stöd för att RF 1:2 ska användas som hjälpmedel vid bedömningen om ändamålen bakom en begränsning är godtagbara i ett demokratiskt samhälle eller inte. Utifrån detta synsätt kan domstolen då godta ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsande lagar som godtagbara i ett demokratiskt samhälle utan stöd i RF 1:2. Då blir resultatet att domstolen godtar ändamålen som lagstiftaren framför utan en egen bedömning. Det indikerar att alla ändamål som lagstiftaren anför som godtagbara i ett demokratiskt samhälle också av domstolen ses som godtagbara enligt RF 2:21. Genom detta förlorar RF 2:21 sin betydelse som ett hinder för lagstiftarens maktutövning och fri- och rättighetskyddet för enskilda blir svagare. Detta går emot förarbetsuttalandena som framför att sådana hinder för lagstiftaren ska finnas¹⁵⁰ och begreppet i RF 2:21 om att ändamålen ska vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle blir då överflödigt.¹⁵¹

Om domstolen istället utgår från RF 1:2 vid bedömningen om ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsande lagar är godtagbara i ett demokratiskt samhälle leder det till att ändamål utan stöd däri inte godtas. Detta synsätt kan också bli problematiskt med

¹⁵⁰ Prop. 1975/76:209, s.94.

¹⁵¹ Bull, s.437.

hänsyn till folksuveräniteten i RF 1:1 med riksdagens överordnade makt. Domstolar har dock möjlighet att åsidosätta lagar som strider mot grundlag enligt RF 11:14.

Enligt RF 8:14 är det vidare riksdagen som har möjlighet att ändra och lägga till bestämmelser i grundlag. Ändringar och tillägg i grundlag måste ske genom två likalydande beslut i riksdagen med ett riksdagsval däremellan. Därför måste dessa ändringar och tillägg ha ett brett parlamentariskt stöd och förfarandet öppnar för mer omfattande riksdagsdebatter. Beslut om ändringar och tillägg i grundlagar kan därigenom anses vara mer genomarbetade än vanliga lagstiftningsbeslut av riksdagen.

Riksdagen kan då enligt förfarandet i RF 8:14 införa ett tillägg i RF 1:2 gällande exempelvis respekt för djur och deras välfärd. Om detta görs finns det sedan stöd för dessa ändamål bakom fri- och rättighetsbegränsningar. Riksdagen kan genom detta förfarande visa domstolarna vilka ändamål som den anser vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle i grundlag. Domstolarna kan då tillämpa den fri- och rättighetsbegränsande lagen och finna stöd för ändamålen bakom den i RF 1:2 och då bedöma dem som godtagbara i ett demokratiskt samhälle. På detta sätt behöver inte spänningen mellan folksuveränitet och fri- och rättighetsskydd ställas på sin spets.

Bestämmelser om fri- och rättigheter ska dessutom tolkas frikostigt till fördel för den enskilda.¹⁵² I detta fall blir en tillämpning av RF 2:21 i förening med värdena i RF 1:2 troligtvis mer fördelaktigt för den enskilde då denne enklare kan se, de för svensk rätt, grundläggande värdena som motiverar den aktuella fri- och rättighetsbegränsningen. Därför finns det övervägande skäl som talar för att bedömningen om ändamålen bakom en fri- eller rättighetsbegränsning är godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21 ska göras utifrån värdena som stadgas i RF 1:2.

¹⁵² Petré & Ragnemalm, s.41, 43, 49, 49, och Holmberg m.fl., s.20 f.

4.2 Tiden för bedömningen

4.2.1 Vid föreskriftens antagande

En oklarhet kvarstår avseende begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21 även efter att jag ansett att RF 1:2 ska beaktas i bedömningen av godtagbara ändamål. Oklarheten gäller vid vilken tidpunkt ett ändamål måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

I två doktrinuttalanden yttrades det att tolkningar av ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsande lagar skulle göras utifrån de värderingar som fanns när lagen antogs.¹⁵³ I annan doktrin uttrycktes samma ståndpunkt om att det väsentliga i bedömningen var om ändamålen bakom begränsningen var godtagbara när lagen antogs och inte när prövningen sedan gjordes. Om värderingarna i samhället ändrades blev inte lagen genom det grundlagsstridig vid prövningstillfället.¹⁵⁴

Dessa uttalanden i doktrin menar att bedömningen ska göras utifrån de värderingar som gällde när lagen antogs. Alltså om en lag antas 1970 men prövas gentemot RF 2:21 2016 ska bedömningen om ändamålen är godtagbara i ett demokratiskt samhälle eller inte göras utifrån värderingarna 1970.

I ett beslut gällande steriliseringskravet vid byten av könsidentitet behandlade JK frågan. Beslutet gällde ett skadeståndsanspråk mot staten som framfördes av personer som steriliserats med stöd av kravet i lag från 1970 till 2013. De menade att detta krav stred mot både RF 2:6 och EKMR art 8 och att de därigenom var berättigade skadestånd.

JK uttalade att kravet på sterilisering vid ändrad könstillhörighet vilade på ett legitimt ändamål när lagen antogs. Ändamålet som framfördes då var de komplikationer som kunde uppstå om ett barns biologiska förälder bytte kön. Därigenom var ändamålet vid lagens antagande att skydda barnens fri- och rättigheter. JK menade att steriliseringskravet utifrån dagens synsätt var orimligt men att det under lång tid hade funnits legitima ändamål bakom ingreppet i skyddet i RF 2:6 och EKMR art 8.

¹⁵³ Petrén & Ragnemalm, s.71.

¹⁵⁴ Eka m.fl., s.149.

Slutsatsen blev då att steriliseringskravet inte utgjorde en otillåten begränsning av detta skydd.¹⁵⁵

Beslutet från JK påvisar samma synsätt som framförs i ovan nämnda doktrin. Alltså att bedömningen om ändamålen bakom en begränsning är godtagbara i ett demokratiskt samhälle ska göras utifrån tidpunkten när lagen antogs och inte när prövningen görs. Det är dock speciella bedömningar som görs i detta beslut vilket kan förklara synsättet. JK bedömer skadeståndsanspråk från kränkningar av fri- och rättighetskyddet i det förflutna. Om JK gör sin bedömning utifrån prövningstillfallets samhälle och värderingar ställs hon inför svåra avvägningar gällande om alla steriliserade ska beviljas skadestånd, eller om bara de som steriliserats de senaste åren ska beviljas skadestånd.

JK uttalar dock inte att steriliseringskravet vid prövningstillfället inte tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Hon poängterar bara att det är orimligt att vidhålla vid det. Därför framställs det inte som att hon skulle ha gjort en annan bedömning om beslutet hade gällt bara en nyligen steriliserad person. Det är alltså möjligt att JK även vid en prövning av en nyligen utförd sterilisering skulle ha bedömt ändamålet bakom ingreppet utifrån om det var godtagbart när lagen antogs.

4.2.2 Vid prövningstillfället

I annan doktrin kritiserade Bull synsättet att bedömningen om ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsningar är godtagbara i ett demokratiskt samhälle skulle göras utifrån tiden för den begränsande lagens antagande. Bull uttalade att konsekvensen av en sådan tolkning skulle leda till att det som lagstiftaren en gång ansett som godtagbart förblir det så länge lagen är i kraft. Detta skulle i sin tur leda till att konstitutionen inte blev ett levande dokument utan att eftervärlden skulle bindas till värderingar och bedömningar från förr.¹⁵⁶

KR behandlade även tidpunkten för bedömningen av ändamålen bakom fri- och rättighetsbegränsningar i det under avsnitt 4.1.1.5 nämnda avgörandet gällande steriliseringskravet vid ändrad könstillhörighet. Domstolen menade att ändamålen

¹⁵⁵ JK beslut 2014-06-17, Dnr 4243-13-40.

¹⁵⁶ Bull, s.249.

bakom steriliseringskravet utifrån dagens värderingar inte var att se som godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Om steriliseringskravet togs bort menade KR att andra personers fri- och rättigheter inte längre riskerade att kränkas. De tidigare anförda ändamålen gällande rättsliga komplikationer för barn till föräldrar som bytte kön var därför inte längre aktuella. KR uttalade därigenom att steriliseringskravet var en otillåten begränsning av RF 2:6 eftersom ändamålen bakom det inte var godtagbara i ett demokratiskt samhälle.¹⁵⁷

Det som KR gör i detta avgörande är att bedöma ändamålen bakom steriliseringskraven utifrån prövningstillfället. Explicit uttalar domstolen att ändamålen bakom denna begränsning numera inte är godtagbara i ett demokratiskt samhälle enligt RF 2:21.

Något som bör beaktas i sammanhanget är att kravet på sterilisering vid ändrad könstillhörighet vid KR:s bedömning var på väg att avskaffas. Regeringen utredde tidigare frågan i en framlagd proposition och uttryckte där att skälen för steriliseringskravet inte längre var tillräckliga.¹⁵⁸

Bara några månader efter avgörandet från KR lade regeringen fram propositionen som tog bort steriliseringskravet och menade även då att det var otidsenligt samt att ändamålen bakom begränsningen inte var tillräckliga.¹⁵⁹

När KR gör sin bedömning om ändamålen bakom steriliseringskravet är godtagbara i ett demokratiskt samhälle är den medveten om att kravet snart ska avskaffas. Om domstolen hade gjort samma bedömning utan den pågående utvecklingen går inte att svara på. Oavsett bedömer KR om ändamålen bakom detta ingrepp i RF 2:6 är godtagbara i ett demokratiskt samhälle utifrån tidpunkten för prövningstillfället.

4.2.3 Slutsats

Det finns rättskällor som pekar i olika riktningar gällande vid vilken tidpunkt som bedömningen av godtagbara ändamål till begränsningar ska göras utifrån. Inget klagande finns från högsta instans och det finns heller inga förarbetsuttalanden som behandlar denna fråga.

¹⁵⁷ KR 1968-12.

¹⁵⁸ Prop. 2011/12:142, s.56.

¹⁵⁹ Prop. 2012/13:107, s.18.

Uttalandena i beslutet från JK görs under speciella omständigheter gällande skadeståndsanspråk i förfluten tid. Därigenom ska inte alltför mycket vikt läggas vid att bedömningen där till synes gjordes utifrån tidpunkten för lagens antagande. Doktrinuttalandena måste dock beaktas som stödjer detta synsätt.

Även om avgörandet i KR föranleddes av propositioner och utredningar så bedöms faktiskt ändamålets godtagbarhet i ett demokratiskt samhälle utifrån tidpunkten för prövningstillfället. Detta får anses väga tungt även om KR inte är en högsta instans. Till detta måste också de doktrinuttalanden läggas till som stödjer samma synsätt.

Om prövningen om ändamålen anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle ska göras utifrån värderingarna i RF 1:2 blir det enklare om den görs vid prøvotillfället. Om prövningen istället görs utifrån lagens antagande blir man annars tvungen att se vilka värderingar som stadgades i RF 1:2 vid den tidpunkten. Mot bakgrund av detta och uttalandena i rättskällorna anser jag att bedömningen om det föreligger ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle vid fri- och rättighetsbegränsningar ska göras utifrån prövningstillfället och de värderingar som gäller då.

4.3 Sammanfattning

I detta kapitel har frågan om den rättliga innebörden av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle besvarats. För att ge svar på den övergripande frågan har tre underliggande frågor utretts. De har gällt vilka ändamål som anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle, hur andra bestämmelser kan användas om hjälpmedel i bedömningen om ändamål är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och vid vilken tidpunkt denna bedömning ska göras.

Genom analysens slutsatser är den rättsliga innebörden av begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle att ändamålen måste ha stöd i RF 1:2 för att vara godtagbara. Bedömningen av om ändamålen är godtagbara eller inte ska göras vid tidpunkten för prövningstillfället.

Slutsatserna av gällande rätt i detta kapitel visar att ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle alltså ska tolkas på ett sätt som är förutsebart för enskilda och som visar på funktionen av RF 2:21 som ett skydd för medborgare. Med kravet på stöd i RF 1:2 vid tolkningen av om ändamålen vid en fri- eller rättighetsbegränsning är godtagbara eller inte kan den enskilde se dessa värderingar i lag. Då blir det något

konkret och inte enbart lagstiftarens eller domstolens tillfälliga värderingar i ett visst ämne.

Att bedömningen om ändamålen bakom fri- eller rättighetsbegränsningen är godtagbara eller inte ska göras utifrån prövningstillfället visar att den enskildes perspektiv hamnar i fokus. Den enskilde är troligtvis inte intresserad över vad som gällde när lagen i fråga antogs utan intresserar sig nog mer i vad som gäller vid den aktuella situationen. Därför påvisar också gällande rätt utvecklingen där fri- och rättighetsskyddet går från att endast reglera politisk makt till att vara ett skydd för enskilda.

5 Avslutande reflektioner

Syftet i denna uppsats har varit att utreda innebörden av vaga begrepp i RFs bestämmelser 2:20 och 2:21 och därigenom underlätta tolkningen och tillämpningen av dem. Syftet har uppnåtts genom utredningarna av begreppen begränsning i RF 2:20 och ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21. Begreppen har präglats av skiljaktiga tolkningar i olika rättskällor eller enbart av en avsaknad av förtydliganden och utredningar.

Slutsatserna som har dragits avseende begreppet begränsning i RF 2:20 är att det är en föreskrift från det allmänna vars effekt påverkar enskildas möjlighet att utnyttja sina fri- och rättigheter. Om denna påverkan är alltför liten eller obetydande föreligger dock ingen begränsning. Slutsatserna som har dragits avseende begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i RF 2:21 är att ändamålen måste ha stöd i RF 1:2 för att vara godtagbara. Bedömningen av om ändamålen är godtagbara eller inte ska göras vid tidpunkten för prövningstillfället.

Begreppen som behandlas i denna uppsats saknar grundliga förtydliganden gällande deras nuvarande innebörd. Detta är ett problem som är genomgående för vaga begrepp i RFs fri- och rättighetsskydd och som grundas i utredningsarbetet bakom bestämmelserna. När de nuvarande bestämmelserna i RF 2:20, RF 2:21, RF 2:23 och RF 2:24 tillkom var de avsedda att stärka fri- och rättighetsskyddet men samtidigt inte hindra lagstiftarens makt. Detta synsätt är förståeligt i Sverige som länge stod utan ett konstitutionellt fri- och rättighetsskydd. Trots detta utnyttjade inte lagstiftaren sin makt för att införa alltför omfattande begränsningar av fri- och rättigheter. Vid tillkomsten av RFs fri- och rättighetsskydd anpassades det till de redan existerande fri- och rättighetsbegränsningarna och en rådande tillit till lagstiftaren. Ett till synes långtgående fri- och rättighetsskydd blev tolkat och tillämpat i lojalitet med lagstiftaren och dess obehindrade makt. På detta sätt blev det svårt att grundligt utreda innebörden av de slagkraftiga begrepp som egentligen kanske inte innebar särskilt mycket.

Exempel på detta kan också ses i denna uppsats. Gällande begreppet begränsning ses dessa tendenser i uttalandena om att en begränsning endast föreligger om lagstiftaren åsyftar en begränsning. Genom detta synsätt blir det alltid upp till lagstiftaren att avgöra om en begränsning föreligger eller inte. Gällande begreppet ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle ses dessa tendenser genom att alla ändamål som lagstiftaren

lägger fram ska anses som godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Med detta synsätt blir det alltid upp till lagstiftaren att bedöma vilka ändamål som är godtagbara eller inte.

I dagens samhälle som matas av tidningsrubriker om krissituationer och oroväckande uttalanden inifrån riksdagens kammare kan det vara värt att reflektera kring om en oinskränkt lagstiftningsmakt uppfyller kraven på ett godtagbart fri- och rättighetsskydd för enskilda medborgare. Slutsatserna i denna uppsats visar att vaga begrepp i denna reglering enligt gällande rätt bör tolkas till fördel för rättsstaten och enskildas skydd. Vad jag önskar är att de svenska maktinstanserna antar detta synsätt i större omfattning. Domstolar kan göra detta genom att tydligare redogöra för hur vaga begrepp i fri- och rättighetsskyddet ska tolkas. Riksdagen kan göra detta genom att respektera RF som ett viktigt inslag i sin maktutövning och inte bara som ett besvärligt hinder i sin lagstiftning.

Om utvecklingen fortsätter där vaga begrepp i RF mer och mer tydliggörs kan fri- och rättighetsskyddet i RF bli ett reellt och tillämpbart skydd. Istället för att tolka RF utifrån en europeisk minimistandard genom EKMR kan RF stärka fri- och rättigheterna i Sverige. Ett reellt konstitutionellt fri- och rättighetsskydd kan även enskilda medborgare i högre grad räkna med i tider då hot, rädsla och oro breder ut sig runt omkring dem. Förhoppningsvis är utredningen av begreppen begränsning och ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle i denna uppsats ett bidrag till utvecklingen för ett sådant skydd.

Källförteckning

Offentligt tryck

Proposition 1972:6 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om fastställande av könstillhörighet i vissa fall m.m.

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

Proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

Proposition 1986/87:166 om ny tullagstiftning m.m.

Proposition 1987/88:143 om ändring i brottsbalken m.m. (förverkande av hjälpmedel vid skadegörelse m.m.)

Proposition 1995/96:52 En ny vapenlag

Proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte

Proposition 2001/02:59 Hets mot folkgrupp m.m.

Proposition 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbetet med EU m.m.

Proposition 2002/03:138 Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse

Proposition 2005/06:11 Maskeringsförbud

Proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

Proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag

Proposition 2011/12:142 Ändrad könstillhörighet

Proposition 2012/13:69 Kränkande fotografering

Proposition 2012/13:107 Upphävande av kravet på sterilisering för ändrad könstillhörighet

Proposition 2013/14:41 Ändringar i djurskyddslagen

Proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiets och valkandidatens finansiering

Proposition 2013/14:237 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott

Proposition 2013/14:254 Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

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

Betänkande 2012/13 JuU22 Justitieutskottets betänkande Polisfrågor

SOU 1941:20 Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen
SOU 1963:16 Författningsutredningen
SOU 1963:17 Författningsutredningen
SOU 1965:2 Sammanställning av remissyttranden över Författningsutredningens
förslag till ny författning
SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning
SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter
SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter
SOU 2015:63 Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor
SOU 2015:103 Ett utvidgat skydd för transpersoner m.m.

Praxis

Svenska domstolar

NJA 1982 s.621

NJA 2005 s.805

NJA 2012 s.400

NJA 2014 s.307

NJA 2014 s.323

NJA 2014 s.332

NJA 2015 s.45

RH 1997:47

RÅ 1986 ref 108

RÅ 1991 ref 21

KR 1968–12

AD 1995 nr 122

Svenska myndigheter

JO 1992/93 s.581

JO 2008/09 s.522

JK beslut 2014-06-17, Dnr 4243-13-40

Litteratur

- Bernitz, U, *De mänskliga rättigheterna i Europa och Sverige. I: Författningskulturer konstitutioner och politiska system i Europa, USA och Asien*, Sekel Bokförlag 2009
- Bull, T, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, Iustus 1997
- Bull, T, Sterzel, F, *Regeringsformen: en kommentar*, 3:e upplagan, Studentlitteratur 2015
- Cameron, I, *Vad är en begränsning av en rättighet? I: De lege*, Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok 2014, *Regeringsformen 40 år 1974–2014*, Iustus 2014, s.165–185
- Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5:e upplagan, Norstedts juridik 2015
- Eka, A, Hirschfeldt, J, Jermsten, H, Svahn Starrsjö, K, *Regeringsformen med kommentarer*, Karnov Group 2012
- Gerards, J, Fleuren, J, *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the Judgments of the ECtHR in National Case-law*, Intersentia Uitgevers 2014
- Holmberg, E, Stjernqvist, N, Isberg, M, Eliasson, M, Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3:e upplagan, Norstedts juridik 2012
- Kleineman, J, *Rättsdogmatisk metod, I: Korling, F, Zambrano, M, Juridisk metodlära*, Studentlitteratur 2013, s.21–45
- Nergelius, J, *Svensk statsrätt*, 3:e upplagan, Studentlitteratur 2014
- Petrén, G, Ragnemalm, H, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e upplagan, Liber 1980
- Sandgren, C, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3:e upplagan, Norstedts Juridik 2015
- Vängby, S, *Till frågan om 2 kap 18 § andra stycket regeringsformen*, SvJT 1996 s.892–898
- Åhman, K, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*, Norstedts juridik 2015

Material från internet

Eklundh, J, Juhlin, J, Liebermann, A, *Förhöjd hotbild mot Sverige*, Sveriges Television, 18/11 2015 (22/4 2016), <http://www.svt.se>

Flores, J, *Misstänkt terrorhot mot Sverige utreds av SÄPO*, Dagens nyheter, 26/4 2016 (10/5 2016), <http://www.dn.se>

Furusjö, J, Magné, J och Rostöm Andersson, S, *Terrorattackerna i Paris: Detta har hänt*, Aftonbladet, 14/11 2015 (22/4 2016), <http://www.aftonbladet.se>

Försvarsmakten, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/vart-uppdrag/>

Holmqvist, A, Svensson, O, Aftonbladet avslöjar: *S-ledningen diskuterar kristillstånd i Sverige*, Aftonbladet, 21/11 2015 (22/4 2016), <http://www.aftonbladet.se>

Juhlin, J, *Terrordåd i Bryssel – detta har hänt*, Sveriges Television, 22/3 2016 (22/4 2016), <http://www.svt.se>

Kulturnyhetererna, *SD-politiker kallar journalister för "nationens fiender"*, Sveriges Television, 20/4 2016 (22/4 2016), <http://www.svt.se>

Naeselius, A, Salö, F, *Terrordåd i Köpenhamn – detta har hänt*, Sveriges Television, 15/2 2015 (22/4 2016), <http://www.svt.se>

Orrenius, N, *Den leende nationalismen*, Dagens Nyheter., 14/12 2014 (22/5 2016), <http://www.dn.se>