

hvad almenvellet kræver.⁹ Men dette er ikke ensbetydende med, at indførelse af berufsverbot er foreneligt med grundloven. Den danske grundlov indeholder forskellige bestemmelser om politisk frihed: § 31 taler om ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne, og §§ 77, 78 og 79 garanterer ytrings-, forenings- og forsamlingsfriheden. Disse bestemmelser er til hinder for, at der her i landet indføres berufsverbot efter vesttysk mønster.

Erfaringerne fra Vesttyskland og USA har vist, at fortolkningen af de forfatningsretlige garantier for politisk frihed afhænger af juristernes grundholdning. Det er derfor vigtigt, at danske jurister fastholder den rigtige grundholdning, således at der ikke kan rejses tvivl om, at selv om grundlovens bestemmelse om erhvervsfrihed i det store og hele er uden reel betydning, vil berufsverbot være grundlovsstridigt, idet det vil krænke bestemmelserne om politisk frihed. Hvis en offentlig myndighed afskediger en embedsmand eller nægter at ansætte en ansøger på grund af hans meningstilkendegivelser om politiske spørgsmål, er det en krænkelse af ytringsfriheden; hvis der lægges vægt på hans medlemskab af politiske grupper eller partier, er det en krænkelse af foreningsfriheden, og hvis det undersøges, om han har deltaget i demonstrationer, er det en krænkelse af forsamlingsfriheden. I alle tilfælde vil den afskrækkelsesvirkning, som er forbundet med berufsverbot, medføre en forvridning af den politiske meningsdannelse, og dette er i strid med grundsætningen om ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.

⁹ Se Max Sorensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg., 1973, s. 301-302.

Inskrænkning av demokratiska grundrättigheter i Finland

Ett konkret exempel

Tapio Vanamo

Polismyndigheterna i Helsingfors stad började under slutet av år 1976 och början av år 1977 kräva ett särskilt försäljningstillstånd av personer som sålde vissa politiska vänsterpublikationer på samma platser som förr, nämligen allmänna områden, gator och torg. Härav har senare utvecklats en administrativ process, genom vilken myndigheterna strävar att förhindra icke-yrkemässig försäljning av politiska publikationer på offentliga platser. Dylåka administrativa åtgärder har numera spritt sig till andra städer, som alltså följt Helsingfors' exempel. Denna »nytolkning» ansluter sig utan tvekan till vissa händelser ungefär ett år tidigare. Då försökte man genom att vidta förändringar i städernas allmänna ordningsföreskrifter förhindra bl. a. politiskt arbete från dörr till dörr. Detta försök misslyckades, men det nya försöket att begränsa medborgarnas grundrättigheter har redan stadfäst av de lägre förvaltningsrättsliga myndigheterna.

Magistraten i Helsingfors stad har som första instans behandlat »försäljningsförbuds-fallet». Magistraten har den 20 januari och den 19 maj 1977 gjort följande beslut i dessa straffmål:

»Magistraten har prövat frågan och finner utrett, att de åtalade ... i denna stad ... har idkat försäljning av tryckalster utan tillstånd. Av denna orsak och eftersom försäljning av tryckalster bör anses ske i förtjänstsyfte oberoende av om man erlägger försäljarna av lösnnummer ersättning, finner magistraten riktigt med hänsyn till att detta mål inte angår tryckfriheten ... med stöd av Helsingfors stads allmänna ordningsstadga 24 och 106 §§ ådöma ... böter för denna handling ...»

(övers. T.V.)

Över magistratens beslut anfördes besvär till länsrätten, som redan har fällt sina första domar. Länsrätten har stadfäst magistratens beslut. Härefter kommer försäljningsförbudsfallen att behandlas i Högsta förvaltningsdomstolen.

Vad gäller denna »nytolkning» sist och slutligen och hur är det möjligt, att myndigheterna utan att rättsreglerna förändrats plötsligt börjat inkräkta på en verksamhet, som fritt fått bedrivas under årtioeden? Och hur förhåller sig denna »nytolkning» till gällande finländsk grundlag?

Enligt Regeringsformen för Finland 10 § gäller i landet tryck- och publikationsfrihet. Enligt samma stadgande andra momentet kan stadgandet angående dessa rättigheters utövning (endast) utfärdas genom lag, vilket innebär, att andra organ än riksdagen inte kan inskränka grundrättigheterna. Tryckfrihetslagen från år 1919 reglerar närmare tryck- och publikationsfriheten. Enligt 1 § i denna lag äga envar finsk medborgare »rätt att utan något av offentlig myndighet i förväg lagt hinder utge tryckskrift under iakttagande av vad i denna lag stadgas.» (kurs. T.V.) Lagens 3 kapitel innehåller stadganden om försäljning av publikationer. 14 §, som ingår i detta kapitel, lyder:

»Författare, utgivare och förläggare av tryckskrift äge rättighet att densamma själva eller genom andra försälja eller annorledes sprida».

Enligt 16 § i denna lag är den som yrkesmässigt avser bedriva försäljning av tryckskrifter anmälningsskyldig. Lagen benämner en dylik person kolportör. Enligt 16.2 § vare ej den såsom kolportör att anse, »vilken endast tillfälligtvis försäljer eller annorledes sprider tryckskrift, utan att idka rörelsen såsom verkligt yrke ...». I de ovan omnämnda fallen har det varit fråga om dylik tillfällig och icke-yrkesmässig försäljning.

På basen av ovannämnda rättsregler förefaller det fullständigt klart att tillfällig, icke-yrkesmässig försäljning kan äga rum utan förhandsanmälan och utan något administrativt tillstånd. Regeringsformen och tryckfrihetslagen innehåller i detta avseende en uttömmande reglering. De administrativa myndigheternas beslut baserar sig dock enbart på reglerna i Helsingfors stads allmänna ordningsstadga. Ordningsstadgan åter är utfärdad med stöd av Kommunallagen (27. 8. 1948/ 642) 12 § enligt vilken

»Kommuns fullmäktige kunna antaga kommunala stadgar till befrämjande av sedlighet, nykterhet, allmän ordning och säkerhet, ... ävensom om lämpliga viten för överträdelse av dessa stadgar.».

Ordningsstadgans 24 §, vilken de administrativa myndigheterna har grundat sina beslut på, lyder till här relevanta delar: »Handel och annan närings- och förvärvningsverksamhet må icke idkas på gator, torg, allmänna vägar, i hamn eller på annat allmänt område som staden äger eller besitter utan tillstånd av vederbörande myndighet i staden.» (övers. T.V.) Denna bestämmelse i ordningsstadgan har uppgjorts närmast med tanke på torghandel och liknande regelbunden och fast försäljning. Allmänt taget är stadgandet säkert ägnat att bevara den »allmänna ordningen» och sålunda helt befogat. Å andra sidan uppstår det en klar konflikt då man

börjar tillämpa detta stadgande på frågor som är uttömmande reglerade genom lagstadganden, som befinner sig på en högre nivå i normhierarkin.

Den centrala frågan, som uppstår i och med magistratens och länsrättsens beslut, gäller huruvida dessa organ förfarit korrekt då de tillämpat bestämmelserna i ordningsstadgan på en verksamhet som redan reglerats i tryckfrihetslagen. I så fall en dylik tolkningslinje får fötfa stå slutresultatet klart i strid mot stadgandena i tryckfrihetslagen och grundlagen. Och denna tolkning skapar också i övrigt möjligheter till långtgående godtycke. Ett tillspetsat exempel visar vad frågan gäller: Är det t.ex. möjligt att »för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet» stadga att samtliga möten i vilka deltar flera än tre personer kräver ett obligatoriskt förhandstillstånd? Man kan hävda att den allmänna ordningen förutsätter ett dylikt tillståndsförfarande, men hur förhåller sig detta till den grundlagsenliga mötesfriheten? Det är i princip motsvarande tolkningsproblem jag här diskuterar. Och mitt exempel torde utvisa hur man genom de administrativa myndighetarnes praxis kan urholka och förinta de medborgerliga grundrättigheternas utan att ändra eller slopa stadgandena Regeringsformen.

Ovannämnda problematik är inte ny i Finland. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett beslut som getts år 1956 (1956 II 175) ansett, att polisstadgan (härmed avser man den allmänna ordningsstadgan) inte kunde tillämpas på biografosalonger, eftersom man särskilt hade stadgat om dessa. Samma konflikt mellan olika nivåer i normhierarkin har uppkommit då man arrangerat stora allmänna massmöten. Dylika massmöten, som i allmänhet hålls utomhus, kräver nämligen undantagslöst högtalaranläggningar. Användningen av dessa utomhus har dock i allmänhet i de kommunala ordningsstadgorna gjorts beroende av tillstånd. Genom att förvägra tillstånd att använda högtalaranläggningar kan de administrativa myndigheterna förhindra möten. Inom finländsk rättsvetenskap har bl. a. jur. dr. *Kari Sinisalo* (Poliisi, Helsinki 1973 s. 136) konstaterat att tillämpningen av dessa stadganden i vissa fall strider mot grundlagen: Han skriver:

»De regler som på många håll ingår i ordningsstadgan om ett absolut krav på tillstånd för högtalaranläggningar står enligt min uppfattning i strid mot grundlagen, i fall man anser att de även gäller allmänna möten.» (övers. T.V.).

Prof. *Kaarle Makkonen* är den som mest ingående i Finland undersökt kommunala stadganden. Han anser att man inte genom kommunal reglering kan inskränka på en verksamhet, som uttryckligen är tillåten enligt rättsordningen (Kunnallinen säädösvalta, Vammala 1968, s 141 ff.). Han konstaterar vidare:

»Genom vanlig lag kan man visserligen inkräkta på många, också privata, rättsgoda bl. a. för att förverkliga allmän ordning och säkerhet, moral, hälsovård, och stadsplanering, vilka alla även faller under den kommunala förordningskompetensen. Men den kommu-

nala autonomin kan inte utan uttrycklig bestämmelse begränsa ... grundrättigheter.» (övers. T.V.).

Detta innebär att man inte i kommunal stadga kan reglera grundrättigheter och att dylik stadga inte kan tillämpas i frågor som gäller medborgerliga grundrättigheter.

Man kan alltså konstatera att man såväl i finländsk rättspraxis som doktrin finner stöd för en uppfattning, enligt vilken tryck- och publikationsfriheten inte kan inskränkas genom administrativ praxis. I fall man i samband med tillfälligt försäljningsarbete stör allmän ordning finns det dessutom en skild straffsanktion härför i en förordning från år 1931. Här förbjuder man försäljning och utbud av trycksrift på ett störande sätt. Också grundlagsenligheten hos denna förordning är diskutabel. Den har utfärdats som förordning, alltså på en lägre nivå än allmän lag i normhierarkin, i enlighet med en då rådande extensiv tolkning. Den står också uppenbart i samband med den extrema högerns framfart under denna tid.

Då magistraten motiverat sitt beslut med att fråga varit om försäljning i förtjänstsyfte, trots att ingen av de inblandade erhållit någon som helst ersättning för sitt frivilliga politiska arbete, kan problematiken även granskas utgående från näringsfriheten. NäringsL 3.1 § stadgar uttryckligen att lagen inte gäller bl.a. försäljning av böcker och publicering av tryckskrifter utan att härom stadgas skilt. NäringsL refererar alltså härmed direkt till tryckfrihetslagen eftersom andra stadganden inte finns och inte fanns vid tillkomsten av NäringsL. Också i enlighet med denna magistrats felaktiga tolkning, enligt vilken försäljningen ansetts ha skett i förtjänstsyfte, återförs frågan alltså till tryckfrihetslagen.

I detta sammanhang må ännu nämnas att stadens myndigheter har meddelat, att staden inte kommer att bevilja sådana i ordningsstadgan 24 § avsedda tillstånd, med stöd av vilka man kunde få försälja bl.a. politiska tidskrifter och tidningar på offentlig plats. Stadsmyndigheterna utgår från att frågan om beviljande av tillstånd är beroende av fri prövning varvid någon som helst skyldighet att bevilja detta tillstånd inte föreligger.

»Försäljningsförbudsfallet» utgör ett avslöjande exempel på den tendens till inskränkning av demokratin, som för närvarande gör sig gällande i Finland (se härom på en teoretisk nivå, *Kaarlo Tuori*, *Retfærd* 4/1977). Det finns flere indicier som klart utvisar att denna »nya praxis» är resultatet av en planlagd och noga övervägd strategi och ingalunda uttryck för några reaktionära domares »privata krig». Genom denna verksamhet försöker man dels förhindra spridningen av för den härskande klassen obehagligt material och dels skapa en helt ny praktisk tolkningslinje vad angår medborgerliga grundrättigheter. Tolkningslinjen innebär att de administrativa myndigheterna får långtgående möjligheter att inskränka dessa rättigheter och det praktiska förverkligandet av dem. Fallet är också avslöjande för hur man är beredd att gå i nedskrotningen av den borgerliga legaliteten. Då det gäller att inskränka demokratiska grundrättigheter tycks de admini-

strativa myndigheterna vare beredda att helt ignorera den borgerliga rättsvetenskapens ställningstaganden och stadgad praxis. Med stöd av borgerlig tidningspress driver man igenom en lagstridig tolkningslinje utan att bry sig om stadgandena i regeringsformen och tryckfrihetslagen.

Inskränkningen av demokratin har även sin mottendens. Försäljning av politiska tidskrifter och publikationer upphör inte i och med några administrativa myndigheters beslut. Inte heller högsta förvaltningsdomstolen kan, oberoende av vilket innehåll dess dom har, i praktiken stoppa försäljning av politiska publikationer. Tvärtom, det faktum att polisen har försökt förhindra riksdagsmän att försälja publikationer som talar för fred, samtidigt som demonstrationen under öppet nazistiska paroller fritt tillåts försiggå, har hos mången skapat medvetenhet om nödvändigheten att verka för de demokratiska rättigheterna. Många medborgarorganisationer har fördömt försäljningsförbudet, frågan har behandlats i riksdagen (riksdagsspörsmål) etc. Kampen för demokratin går vidare!